



QUADERNI DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE

Amati - D' Ambrosio - Barbera
Ciaffi - Marchetti - Misserville
Di Muccio - Latini

STATO

REGIONE

FEDERALISMO

ATTI DEL CONVEGNO
"IL FEDERALISMO NELLA RIFORMA DELLO STATO"
E DOCUMENTI SUL DIBATTITO IN CORSO



QUADERNI DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE

PREMESSA

Svoltosi nel gennaio del 1996, sotto l' egida del Consiglio regionale, l' incontro intitolato "Stato, regione, federalismo" si deve anche alla collaborazione degli ex-consiglieri delle Marche.

L' occasione, anzi, dell' iniziativa è stata fornita dalla presentazione del libro "La regione negata", esito della testimonianza e della riflessione dell' ex consigliere regionale Carlo Latini. Si tratta, come è stato da più parti rilevato, di un testo utile per chi voglia ripercorrere i passi dell' esperienza regionale nelle Marche, in una fase della storia repubblicana che obbliga a ripensare e rilanciare il ruolo complessivo delle autonomie.

Agli atti del convegno, al quale hanno dato adesione e contributo rilevanti personalità, sono stati aggiunti alcuni documenti successivi, che forniscono un quadro del dibattito recente.

Il dossier si apre con il documento elaborato dalle giunte regionali e presentato, nell' incontro di Caprarola, al Capo dello Stato.

Si tratta di una proposta della quale il confronto (qui documentato attraverso gli interventi, in varie sedi, di François Stevenin, Vito D' Ambrosio e Domenico Maroscia) ha evidenziato la validità operativa a Costituzione vigente, aprendo la strada ad iniziative legislative, finalizzate a condurre a compimento il disegno regionale della carta repubblicana.

Contributo proposto alla discussione, verifica e integrazione da parte dei Consigli regionali è poi il documento elaborato dalla Conferenza di presidenti dell' Assemblea dei Consigli regionali e delle Province autonome, che guida all' identificazione tecnica delle vie di modifica dell' art. V della Costituzione.

Infine la "Piattaforma per una repubblica autonomistica e federale"

sottoscritto dall' Anci, dall' Upi e dalla Conferenza dei Presidenti delle giunte regionali, individua l' indirizzo delle autonomie locali nell' ambito di un' iniziativa comune per quello che è stato definito "l' attuale assetto centralistico dello Stato".

Anche la "piattaforma" Anci, Upi, Conferenza dei Presidenti delle giunte regionali si è posta come un documento finalizzato ad "aprire un grande dibattito in tutte le assemblee elettive degli enti territoriali al fine di presentare al paese ed al Parlamento proposte organiche di riforma".

Silvana Amati
Presidente del Consiglio regionale delle Marche

SOMMARIO

I

IL FEDERALISMO NELLA RIFORMA DELLO STATO

Silvana Amati	pag. 11
Vito D' Ambrosio	pag. 17
Augusto Barbera	pag. 27
Adriano Ciaffi	pag. 39
Fausto Marchetti	pag. 49
Romano Misserville	pag. 57
Pietro Di Muccio	pag. 67
Carlo Latini	pag. 73

II

DOCUMENTI

Il documento di Caprarola	pag. 81
Intervento di François Stevenin a Caprarola	pag. 95
Intervento di Domenico Maroscia a Firenze	pag. 101
Intervento di Vito D' Ambrosio a Venezia	pag. 107
Intervento di Silvana Amati al convegno del Cnel	pag. 115
Testo della proposta di riforma del Titolo V della Costituzione	pag. 121
Proposta di piattaforma per una Repubblica autonomista e federale	pag. 199

I
IL FEDERALISMO
NELLA RIFORMA
DELLO STATO

Silvana Amati

Presidente del Consiglio regionale delle Marche

Il dibattito attuale, sul ruolo delle Regioni, nell'ambito del più vasto dibattito sulla riforma dello Stato, ha elementi di novità, ma non costituisce oggettivamente una novità. Completa, piuttosto, un percorso storicamente motivato, deviato di fronte ad ostacoli storicamente determinabili.

Nel marzo del 1861, nel cuore della formazione del modello statalistico sabauda, Minghetti, con l'occhio rivolto al modello anglosassone, presentava un progetto di legge ispirato al decentramento amministrativo regionale. Le radici del regionalismo italiano, a parte le ventate illuministiche e romantiche di Cattaneo e di Gioberti, affondano nella Storia italiana della fine del potere Svevo, cioè dal XIII Secolo.

La definitiva scelta dell'accentramento amministrativo postunitario, trovò le sue premesse negli ostacoli, proposti al consolidamento del Regno d'Italia, dal braccio di ferro dell'Austria, dal revanscismo utopistico dei microstati preunitari, dalla necessità di contrastare la resistenza del cosiddetto brigantaggio e dal permanente temporalismo della Chiesa Romana.

Autonomia e decentramento furono cavalli di battaglia della presenza politica dei cattolici nell'epoca giolittiana, trovando un limite invalicabile nell'opinione pubblica confusa dallo scandalismo e, progressivamente, sempre più sensibile ad una tipologia statale, accentrata e muscolare.

Avvento e tramonto del fascismo, avvenuti in uno scenario di meccanica quanto inarrestabile tragicità, ebbero un effetto didattico unificante sulla classe politica democratica, chiamata alla funzione Costituente dalla nuova Repubblica.

Il regionalismo, il decentramento, le autonomie, furono soprattutto una garanzia contro i tentativi di scardinamento dittatoriale della forma democratica repubblicana.

In seguito il gelo, si dice, costituzionale, ma io direi soprattutto politico, che ha seguito la vicenda delle Regioni, ha reso difficile la strada che queste Istituzioni hanno percorso.

Tuttavia, nel momento di crisi, è al ruolo regionale che ricorrono le speranze prevalenti di una riorganizzazione democratica capace di garantire i principi fondamentali della convivenza democratica e i diritti, fissati dalla Carta costituzionale.

I due modelli, il regionalismo e il federalismo, al di là dell'immagine proposta dalle arene dell'informazione, nella prassi praticata nelle realtà osservabili, sono quasi sovrapponibili giungendo a figure statuali nelle quali alle Regioni sono attribuite competenze generali.

Il lavoro di elaborazione e proposta delle Regioni?

La Conferenza di Caprarola, l'inaugurazione della galleria delle Regioni al Quirinale, il dibattito tra le conferenze dei Presidenti delle Giunte e dei Presidenti dei Consigli Regionali, sono momenti, a mio parere, di fattiva e concreta presenza.

E' necessario che questo dibattito abbia una maggiore visibilità nel contesto del più ampio dibattito sulle nuove regole, perché, come osservava Einaudi, nove volte su dieci, la discussione fa colare a picco le proposte sbagliate. In un passaggio difficile, come questo, dobbiamo fare ricorso alle competenze, alle culture, al contributo di intelligenza di tutti, poiché quelle da prendere non sono decisioni qualsiasi, ma si tratta di trovare la maniera migliore, funzionale, per sciogliere nodi che si sono storicamente accumulati.

Il gelo costituzionale, politico, legislativo, che ha lungamente circondato le Regioni deve essere superato?

Il documento presentato dai Presidenti delle Giunte Regionali al Capo dello Stato, nell'incontro di Caprarola, che è stato esaminato nella Conferenza dei Presidenti dei Consigli Regionali tenutasi ad Ancona in ottobre, deve utilmente le cose dividere. Noi sappiamo che ci sono questioni che possono essere affrontate a costituzione invariata ed altre che invece potranno essere approvate solo con modifica della Carta costituzionale facendo riferimento all'art. 138.

Vi sono dei principi da seguire? Sostiene Piero Calamandrei che il principio centrale della democrazia, più che nella libertà sta nella solidarietà, nella interdipendenza piuttosto che nell'indipendenza. Aggiungendo poi che alla base della concezione democratica, che è una fede morale prima che un programma politico vi è un'idea di solidale autonomia, che vale ugualmente nei rapporti tra i cittadini di uno stesso Stato, tra le Regioni di uno stesso Stato, tra le Nazioni di una stessa Comunità Internazionale.

Per le Regioni, la cultura dell'autonomia solidale è un dovere categorico per escludere gli egoismi che dividono e per rafforzare i motivi unificanti, le chiavi di volta dell'unità prevista dalla Costituzione all'art.5. Non a caso infatti si declinano qui unità e autonomia insieme. Stato e Regioni? Se il discorso sul ruolo delle Regioni e sull'organizzazione di esse ha una sua specificità, è anche vero che si sviluppa in un contesto determinato. Anzi, è il contesto di crisi del livello statale che ha mosso il discorso sul Federalismo regionale e avviato, già da tempo, i vari interventi sulle

Autonomie Locali, in un crescendo che è passato dalle normative elettorali di procedura ordinaria, allo stato attuale del panorama costituzionale. Secondo alcuni la questione della cosiddetta “governabilità” si è mostrata come un gorgo, che ha attirato, nel recente passato, ogni questione istituzionale. Raniero La Valle ha sostenuto che l’intero processo non sarebbe stato ispirato a un disinteressato perfettismo costituzionale, ma a una volontà autoritaria di cambiare i rapporti di forza, gli interessi protetti e il sistema di libertà e di garanzie nella relazione tra cittadini e potere. Si tratta di una lettura delle circostanze che avverte chi vuole procedere sulla strada del cambiamento nella democrazia dello scenario spettrale, che conseguirebbe al congedo delle classi popolari dalla politica stessa, ridotta ad una gara televisiva di opinioni e di potere, con molti spettatori e sempre meno protagonisti. Claudio De Fiores, esaminando gli aspetti teorici e i profili costituzionali del neofederalismo, ha avuto occasione di collegare la crisi, negli anni Ottanta, del compromesso keynesiano con il delinarsi di una travolgente spinta centrifuga, capace di condizionare i moduli organizzativi di gran parte degli stati territorialmente decentrati. In questo quadro si iscriverebbero il federalismo reaganiano (con il suo appello all’individualità tradizionale, all’autoassistenza, all’associazionismo volontario dei proprietari terrieri, all’antistatalismo) e l’utilizzo del potere di veto dei Länder più ricchi in Germania (i quali, ha notato Thaysen, hanno “rafforzato la loro posizione, indebolendo quella dello Stato federale, rovesciando così il processo cooperativo, consensualistico, unitarizzante”). Le cosiddette costituzioni di Assago e di Genova (dicembre 1993, novembre 1994) riconoscono, tout court, il “federalismo come l’altra faccia della medaglia del mercato”, traducendo l’onda lunga della concezione sociale e culturale del reaganismo e proponendo il binomio federalismo-mercato. Il presidenzialismo? E’ proposto, conseguentemente, all’immaginario di massa, quale “valenza compensativa”. De Fiores concludeva utilmente sostenendo che “appare del tutto evidente come l’effettivo discrimine, all’interno dell’auspicabile riforma dello Stato regionale, non possa essere fatto coincidere con l’astratta e sterile alternativa fra regionalismo e federalismo. Al contrario, esso investe appieno le fondamenta del regime costituzionale sorto nel 1948 e le stesse forme della democrazia, risolvendosi inevitabilmente nella radicale opzione tra un modello di riforma delle autonomie in senso federal-liberista (“ogni regione o area del paese faccia da sé”) e un regionalismo rinnovato, democratico, nazionale, che non può

invece rinunciare a salvaguardare le ragioni dell' uguaglianza". Un' uguaglianza, aggiungerei, perseguibile solo attraverso l' esercizio della solidarietà tra regioni, rappresentando il regionalismo come un fattore unificante (come già nella sconfitta visione di Minghetti) e il federalismo come efficace collante dell' unità nazionale (come nelle troppo dimenticate rappresentazioni di Cattaneo e di Ferrari). "Siamo di fronte al fatto, grave" ha sostenuto Umberto Allegretti "che una concezione politica e giuridica unitaria non custodisce un' unità nazionale di contenuto: che sarebbe l' unico tipo di unità coerente con gli obiettivi umani, sempre qualificati dai contenuti e a cui devono corrispondere istituti giuridici adeguati". Occorrerebbe perciò "ripensare il principio di unità nazionale restituendogli contenuti sostanziali, saggiare la proiezione di quei contenuti in forma non più gerarchica ma pluralistica", con una lettura efficace dell' art.5 della Costituzione repubblicana che favorisca e promuova le autonomie, adeguando i principi ed i metodi della legislazione alle esigenze dell' autonomia (principio questo, ricorderei, autenticamente innovativo della carta repubblicana del 1948, cosciente della necessità di rompere con l' identificazione tra unità nazionale e forma unitaria dell' organizzazione, rigido mito introdotto dal legislatore del 1861, gelidamente consolidato dal legislatore del 1865). Vi è un margine di ottimismo, già ampiamente contraddetto dalla realtà, nel ritenere che il passaggio, necessario nell' attuale, all' unità nazionale sostanziale, pluralistica e solidale possa risolversi in una operazione di "tecnica" legislativa, giacchè l' intero travaglio appartiene a scelte politiche di fondo, trasmesse al futuro dalla stessa Costituente (che pure ebbe la forza etica e politica di tracciare linee guida tanto innovative quanto imprescindibili). Si ritiene, e in questo senso si sta muovendo il contributo di riflessione della Conferenza dei presidenti dei Consigli regionali, che una chiave di orientamento possa essere identificata in una attualizzazione dell' impianto del titolo V della Costituzione, così come nel fornire contenuto alla dicitura Senato della Repubblica (punto di sintesi della rappresentanza di Stato, Regioni ed autonomie locali). Il tasto efficientistico-economicistico del ruolo delle regioni e delle altre autonomie locali è stato battuto lungamente anche nel passato più o meno recente. E' però al ruolo democratizzante, solidaristico e unitario del regionalismo o del federalismo, come dir si voglia, che si affidano le speranze di costruzione di regioni e di autonomie "forti" in uno "stato forte".

Vito D' Ambrosio

Presidente della Giunta regionale delle Marche

Ringrazio la Presidente Amati di questo incontro, di questo stimolo ad una riflessione che ovviamente, quando è stata pensata, progettata e proposta, non si pensava sarebbe stata di così bollente attualità. Comunque è bene che l' incontro cada in questo momento, perchè, sia pure in una sede abbastanza marginale e decentrata di questo nostro Paese, possiamo tentare di mettere in fila alcuni elementi di riflessione.

Il primo elemento forte che io voglio sottolineare è che noi non siamo qui o, almeno, io non sono qui per parlare surrettiziamente di come risolvere adesso questa crisi politica contingente. Non sono qui a fare un discorso centrato sulla forma di governo e sulla modifica della forma di governo attraverso una discussione sulla modifica della forma di Stato, perché non è questo ora ciò che mi interessa.

Quello che mi interessa, invece, è cercare di mettere a fuoco alcuni problemi e alcuni approcci al problema, che viene agitato in maniera strumentale e demagogica; cosa che è del tutto ovvia e naturale in periodo, praticamente, di vigilia elettorale (anche se questo Paese vive in vigilia elettorale, purtroppo, ormai da anni).

Cominciamo col dire che, qualunque sia la forma di governo che sceglierà questo nostro Paese, si porrà e resterà su un piano diverso quello della forma di Stato. Allora non si può pensare soltanto ad una riforma, ad una modifica, per quanto incisiva, della forma di governo, senza porsi contemporaneamente il problema di quanto questa - e se questa - poi alla fine andrà ad incidere anche sulla forma di Stato.

L'altro passaggio, che mi sembra quello addirittura fondamentale da cui prendere le mosse, è questo: ma veramente noi pensiamo che il problema del presidenzialismo, del semipresidenzialismo, del turno unico, del turno doppio, etc., sia in cima agli interessi degli italiani in questo momento? O non è piuttosto partito un percorso tipo quelli che abbiamo visto seguire qualche volta in questi ultimi periodi e che sono stati sempre percorsi finiti male, fonti di confusione, di polverone, di mescolamento di argomenti e di problemi; per cui poi alla fine diventa una banalizzazione insopportabile e, quindi, un discorso che va avanti a colpi di slogan "Presidenzialismo sì, Presidenzialismo no" senza andare a vedere che cosa significa.

L'elezione diretta del Presidente della Repubblica ha un tipo di esperienza storica, vissuta in maniera differente nelle diverse parti del mondo, e significa un certo tipo di costruzione dello Stato. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Premier sarebbe una novità

assoluta al mondo e potrebbe avere un certo tipo di conseguenze, sicuramente molteplici.

Andrebbe, quindi, tutta ripensata all'interno di un rapporto fra Premier e Parlamento, che si porrebbe in maniera notevolmente diversa da come è adesso e in modo diverso da come si pone il problema del rapporto fra Presidente della Repubblica eletto direttamente e Parlamento. Con in più, poi, altre riflessioni del tutto pragmatiche che farò più avanti.

In sostanza, io credo che, parlando di Stato, Regione, Federalismo, etc., a meno che si voglia fare il solito discorso fra addetti ai lavori (che poi danno l'impressione di essere disposti a barattare quasi tutto su principi dichiarati prima immutabili), si debba partire da un'ottica diversa, che è quella di tentare di proporre la costruzione di un modello che sia maggiormente funzionante. In sostanza, quello che ci chiedono e che noi chiediamo come cittadini, è di avere un modello istituzionale che funzioni in maniera diversa e più soddisfacente. Questo è banale, non c'è bisogno di vedere quanto spreco comporta l'attuale modello, di costruzione dello Stato istituzione, per capire che non va bene così e bisogna modificarlo, prima che il tasso di disaffezione dei cittadini verso lo Stato salga ancora di più e raggiunga livelli, al di là dei quali poi sarà ben difficile reggere un sentimento di solidarietà e di responsabilità collettiva.

Allora, quando si introducono alcuni principi nel discorso, quali quelli di sussidiarietà e di semplificazione; quando si parla di principi inseriti in una cornice di bilanciamento e di solidarietà nazionale, si dicono delle cose ben precise, e bisogna spiegare quali sono queste cose, altrimenti anche qui andiamo avanti con stereotipi.

In sostanza, con il principio di sussidiarietà, si vuole dire una cosa banalissima: il livello a cui si risolvono i problemi dell'Amministrazione, quindi si rendono dei servizi da parte dell'Amministrazione stessa, deve essere il più vicino possibile all'utente. Questo è il principio di sussidiarietà, il che significa l'incarnazione stessa della Democrazia, se è vero che il momento fondamentale della Democrazia è il momento del controllo da parte dei cittadini e se è vero che non può esistere controllo che non sia un controllo informato (e il livello dell'informazione è sempre molto maggiore quanto più vicino è il livello in cui si svolge l'attività su cui bisogna essere informati). Per dirla in parole povere, il cittadino marchigiano è molto più informato e più facilmente informabile su quello che accade nell'ambito del territorio della sua Regione, di quanto non sia informato di quello che

accade nell'ambito del territorio della Regione Sicilia o della Regione Valle d'Aosta. Così il cittadino di Ancona sa molto di più quello che succede qua rispetto a quello che succede a Pesaro e viceversa. Questo è un principio importante, perché significa cominciare a calare nel concreto uno dei principi fondamentali della nostra Costituzione: quello dell'art.5. Quest'ultimo, richiamato molto spesso ha sproposito, in sostanza - dopo aver ribadito la unità e l'indivisibilità della Repubblica - riconosce due linee a cui l'attività concreta dello Stato deve adeguarsi, che sono quelle del decentramento amministrativo, per quello che riguarda lo schema organizzativo statale, e dell'autonomia, per quello che riguarda lo schema organizzativo non statale.

Stiamo quindi bene attenti a non confondere questi due piani.

L'altro passaggio, che è conseguenza sempre del principio di sussidiarietà così come lo ho espresso, è il principio di semplificazione anche questo necessario. Il principio di semplificazione significa sostanzialmente quello che disperatamente noi in Italia - e in tutto il mondo occidentale - stiamo tentando, e cioè di rendere in un certo senso più accessibili i servizi da parte del cittadino che corre il rischio di essere tagliato fuori da una serie di possibilità e di opportunità per il solo fatto di non essere informato e, conseguentemente, di non essere in grado di orientarsi all'interno di procedure estremamente complicate e complesse.

Ecco, quindi, i due principi: il principio di sussidiarietà e il principio di semplificazione, collocati necessariamente all'interno di una cornice generale non solo di indivisibilità, ma anche di solidarietà, al di fuori della quale arriveremmo ad una forma di federalismo devastante ed egoistico, dimentichi del fatto che federalismo o regionalismo tutto diventa accettabile soltanto se rimane all'interno di indivisibilità e solidarietà. Ecco, allora, i punti cardine su cui dovrebbe incentrarsi una riforma dello Stato (non del governo).

Ma la domanda a cui bisogna rispondere, prima di andare avanti, è la domanda cardine: perché dovremmo andare verso una riforma dello Stato in senso federalista o regionale (io uso i due termini in maniera totalmente indifferente perché è chiaro che non do al Federalismo il valore - completamente diverso - che ad esso danno alcune forze politiche nazionali)? Perché insistere su questa riforma radicale della forma di Stato? Forse non ci bastano i risultati negativi derivanti dall'esperienza regionale, che mestamente celebra quest'anno il suo venticinquennale? Infatti, non pos-

siamo essere estremamente soddisfatti dei risultati che hanno ottenuto fino ad ora le Regioni, avvertite come una entità astratta e lontana dai cittadini. Al massimo, sono state viste come enti di distribuzione di contributi o di aiuti agli amici od agli amici degli amici, a seconda dei casi, ma mai come strutture e snodi fondamentali di governo e della Comunità Nazionale. Il perché è chiaro: il meccanismo seguito per far nascere in concreto le Regioni è stato un meccanismo estremamente antiregionalista. Nel senso che si è avuta innanzitutto, la non attuazione dei principi fissati dagli artt. 117 e, soprattutto, 119 della Costituzione, per quello che riguarda il Federalismo fiscale e il dato fondamentale dell'autonomia, che si basa, per essere tale, su un'autonomia fiscale e poi perché si è adottata una linea di costante controllo centralistico dell'autonomia regionale, controllo che ha avuto la sua fonte nella legge del '53 cosiddetta legge Scelba - che è la legge fondamentale sulle istituzioni e sull'ordinamento delle Regioni, che ha avuto la sua concretizzazione nella legge del '70, istituiva delle Regioni stesse. Cosa abbiamo ottenuto con questa forma di legislazione? Abbiamo avuto la canalizzazione di un principio che tutti abbiamo subito talmente da ritenerlo naturale, senza accorgerci di quanto innaturale sia. Praticamente, questa legislazione ha codificato per le Regioni il principio che tutto ciò che non è espressamente permesso è vietato. Non solo; si è dato vita, altresì, ad una forma di controllo immanente del governo, che accanto, o meglio, dietro ad una etichetta di controllo soltanto di legittimità, in sostanza attua un controllo che diventa molto spesso, e pesantemente, di merito, lasciando l'onere del ricorso alla Corte Costituzionale piuttosto ad una Regione riottosa anziché ad un governo prevaricatore.

Questo è il tipo di modello che ci siamo portati dietro, ed è un tipo di modello che lascia poco spazio all'esercizio di una autorganizzazione che è fondamentale, sia in ambito amministrativo sia in ambito fiscale. Per cui alla fine succede che le Regioni hanno poco potere, che tale potere va in un certo modo e che se l'esercizio del potere, esercitato in quel modo, non va bene, c'è un intervento, la cui tipizzazione si pone ai limiti della legalità, che si inserisce in schemi di intervento con previsioni talmente elastiche da non riuscire a individuarne con esattezza il terreno.

Il terreno dell'intervento è soltanto quello della violazione dei principi fondamentali delle leggi dello Stato e delle leggi-quadro; mentre, invece, questo nella realtà non accade poiché abbiamo un continuo ripetersi di rinvii di leggi, sulla base di motivazioni che se venissero impugnate di

fronte al giudice amministrativo, sarebbero, nella maggioranza dei casi, annullate per eccesso di potere.

Tutto questo per dire poi alla fine che se ci crediamo, se pensiamo, cioè, che veramente la costruzione ormai debba scendere da questa forma di apparente decentramento autonomistico, e che è, invece, sostanziale accentramento verticistico governativo, se riteniamo cioè che questa sia la strada, allora su questa strada possiamo fare una serie di passi notevolissimi, senza assolutamente modificare la Costituzione. Ci sono, è vero, le modifiche costituzionali che andrebbero fatte, come per esempio, l'inserimento di una Camera delle Regioni, però si possono fare anche modifiche senza toccare la Costituzione. E queste riforme dovrebbero partire da una rideterminazione dei poteri reciproci fra Commissario di governo e Regioni, dei rapporti fra i vertici politici regionali e dei vertici decentrati dell'Amministrazione dello Stato, che ignorano, per principio, l'esistenza stessa dei vertici politici regionali. E basterebbe assai poco. Non è necessario addivenire a collegamenti troppo stretti, oppure arrivare all'attuazione dei principi dell'Amministrazione americana o di quella tedesca per cui le forme di Amministrazione americana o di quella tedesca sono forme autonomistiche; basterebbe arrivare ad un elemento molto semplice, quale, per esempio, quello di un parere obbligatorio, ma non vincolante, dei vertici politici regionali (il Presidente della Giunta, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio) sulle nomine dei vertici degli Uffici regionali decentrati dello Stato. Già questo renderebbe in un certo senso obbligatorio un certo tipo di rapporto che oggi manca del tutto. Questo è il primo elemento. Abbiamo visto, proprio nell'ambito di quella legge elettorale per l'elezione degli ultimi Consigli regionali - legge che, sotto certi profili va, a mio parere, profondamente criticata se non altro perché è una legge che non dà certezze sul numero degli eletti oltre che una legge di per sé criticabile - che tale legge è riuscita ad individuare un meccanismo che, senza cambiare l'art. 122 della Costituzione e quindi senza arrivare ad una forma di elezione quale quella prevista per eleggere il Sindaco e la Giunta comunale (indipendentemente dal sistema, con momenti di maggioritario e di proporzionale), assicura esigenze di governabilità in maniera condivisibile, perché poteva e può convivere tranquillamente con lo schema previsto dalla Costituzione stessa. Il che significa, in sostanza, che non è vero che solo con la modifica della Costituzione si modificano le cose. La legge elettorale non ha bisogno di alcuna modifica costituzionale; si può fare entro limiti enormi senza

cambiare la Costituzione e, soprattutto, non è vero un dato, che è quello che emerge dal confuso dibattito politico di questi momenti. Sembrerebbe, a sentire o a leggere, che, in sostanza, le cose in Italia non vanno bene perché la Costituzione non va e, quindi, si ha una specie di delegittimazione generica della Costituzione e di tutto il panorama istituzionale. Ora, il primo elemento, cioè una delegittimazione generica della Costituzione, è basato su una inespressa ed implicita presunzione che è falsa: cioè che la Costituzione sia davvero il freno per un certo tipo di sviluppo, anche sulla strada della semplificazione o di modifica del funzionamento, non tanto delle riforme, quanto del governo e dello Stato. Secondo elemento: se c'è un dato di cui oggi in Italia non c'è bisogno, è una forma di delegittimazione generalizzata delle Istituzioni. Così si procede velocemente verso un qualunque rampante che, alla fine, non si sa a che cosa porti perché bisogna stare attenti a quello che si dice, senza perdere d'occhio quali potrebbero essere le conseguenze.

In tutto questo dibattito sul presidenzialismo, i momenti di semplificazione istituzionale sono sempre da vedere con attenzione da parte di chi, oltretutto, su queste cose ci ha lavorato e ci lavora, se non altro perché i dibattiti astratti e generali debbono poi calarsi nella realtà. E allora, nella realtà attuale italiana, io avrei pochi dubbi, ad esplorare il passaggio di un presidenzialismo, cioè di un'elezione di un Presidente della Repubblica; non avrei nessun dubbio nell'essere ferocemente contrario al presidenzialismo, cioè all'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, non perché in astratto negativa, ma semplicemente perché nell'attuale situazione italiana noi andremmo di corsa verso una telecrazia terribile. Lo abbiamo già visto.

Allora non si può parlare di semplificazione, nel momento della governabilità, senza porsi il problema enorme di chi forma l'opinione pubblica, perché la Democrazia o è una Democrazia informata o non è Democrazia ma un'altra cosa.

Allora, se noi non ci preoccupiamo del problema dei meccanismi di formazione dell'opinione pubblica, allora noi o mentiamo sapendo di mentire, o semplifichiamo il problema in maniera pericolosa, correndo il rischio di fare la fine dell'apprendista stregone.

Quindi, per chiudere questa che non è un'introduzione ma un vero e proprio intervento, debbo dire che io sono convinto che qualunque sia il governo che l'Italia avrà, perché prima o poi ci sarà un governo in questo

Paese, esso sarà un governo che dovrà porsi il problema del suo rapporto con il sistema delle autonomie.

Quest' ultimo si incentra su una rivisitazione e una forte rivitalizzazione, nel senso che prima ho esposto, delle strutture regionali. Infatti, soltanto nell'ambito di Regioni funzionanti potrà inserirsi un funzionamento efficace e coordinato anche degli altri livelli di Autonomie Locali (Province, Comunità Montane e Comuni), soprattutto perché soltanto all'interno di un ente intermedio fra quelli più piccoli e quello centrale potranno individuarsi momenti di condivisione di responsabilità. Questo è il dato di fondo, a cui poi, alla fine, dovrà necessariamente ispirarsi qualunque forma di governo che voglia governare un Paese così pericolosamente diviso, come l'Italia, fra un centro-nord che va in una direzione e un sud che va in una direzione completamente diversa. Anche perché, credo, siano finiti i tempi in cui si pensava che il nord potesse andare avanti da solo; credo sia rimasto soltanto il Senatore Bossi a dirlo, in base alle sue riconoscibilissime finalità tattico-politiche, perché ogni persona seria del nord sa benissimo che il nord-Italia, senza il sud, diventa semplicemente una periferica e ininfluyente appendice di un sistema economico e politico molto più forte e molto più compatto, nonostante i robustissimi elementi di federalismo di quello tedesco. Questo è il terreno su cui oggi dobbiamo costruire un progetto che, al di là delle accettabili contrapposizioni politiche, partitiche, ideologiche, inizi anche a guardare all'interno dei problemi, se non altro per arrivare infine a capire che possiamo anche usare un' etichetta, al patto di sapere bene che cosa c'è dentro, altrimenti faremmo una guerra di etichette, che diventa poi la guerra degli spot alla quale non sono affatto disposto, anche perché, in materia di spot, temo fortemente che la validità degli argomenti sia ampiamente surclassata dalla capacità di dire bene il nulla. Questo è il grave pericolo che noi corriamo e che dobbiamo evitare: vince chi dice meglio il nulla. Su questo piano, credo che le occasioni di incontro come queste, di cui ancora do ampiamente atto alla Presidente ed amica Silvana Amati, siano importanti per continuare a costruire, al di là e indipendentemente da come si risolverà questa difficile crisi, che sta attraversando il nostro Paese.

Augusto Barbera

*già Vice Presidente della Commissione Bicamerale
per le Questioni Regionali*

Prendo le mosse dal libro che dobbiamo presentare di Carlo Latini “La Regione negata”, per un critica del Federalismo ideologico.

In genere quando si presenta un libro si dice che si apprezza il libro, io sono sincero e dico che ho effettivamente molto apprezzato il libro, per i motivi che dirò fra poco.

Perché il volume è contro un certo “unanimismo federalistico”, leggo tra virgolette, “contro il clima fortemente ideologizzato e propagandistico che attorno all’espressione Federalismo si è venuta a creare ed è per l’esigenza di guardare ai problemi concreti”.

Latini parte dai problemi concreti e c’è tutto un riferimento alla storia. Il libro soprattutto è la storia della Regione Marche in questi venticinque anni. Da qui traendo poi tutta una serie di conclusioni su quello che è necessario per ripensare criticamente, rafforzare, correggere, l’esperienza regionale. L’introduzione dice: “uno spettro si aggira da tempo per l’Italia, è lo spettro del Federalismo”. Io potrei aggiungere, due spettri si aggirano da tempo per l’Italia, lo spettro del Federalismo e del Presidenzialismo.

Devo dire di essere fortemente preoccupato in questi giorni, fortemente preoccupato perché io credevo, e credo tuttora, che un Paese sia maturo, una Democrazia sia matura, se si divide non attorno agli “ismi”, attorno cioè a miti da agitare in maniera messianica, o attorno a demoni da esorcizzare. Un Paese è maturo, una Democrazia è matura, se si trova attorno ad alcuni valori comuni (e tra questi valori comuni ci sono anche le Istituzioni) e poi si divide come nelle Democrazie mature, tra destra e sinistra, si divide cioè, tra chi (pur accettando un certo impianto della Costituzione insieme a quanti si collocano dall’altra parte, di quella Costituzione) sottolinea un aspetto invece che un altro aspetto. Nelle grandi Democrazie ci si divide tra chi ritiene di dover dare particolarmente valore al mercato, da una parte, e chi, dall’altra, sottolinea che sì, bisogna dar valore al mercato, ma accanto al mercato ci sono le esigenze della solidarietà. Ci si divide tra chi mette in primo piano i diritti dell’impresa e chi, dall’altra parte, ritiene che accanto ai diritti dell’impresa, da non negare, da non comprimere, ci sono però anche i diritti dei lavoratori che possono portare una compressione parziale dei diritti dell’impresa; e così continuando, tra chi mette particolarmente l’accento sull’uguaglianza da promuovere e chi invece sulle differenze da valorizzare, da sottolineare. Si pensava che attraverso la costruzione di un sistema maggioritario l’Italia fosse finalmente pronta per questa divisione. Io vedo invece dei forti passi indietro e vedo che l’Italia si divide tra

presidenzialisti e antipresidenzialisti, che si divide tra federalisti, ancora non è venuto il tempo, ma verrà, tra chi interpreta il federalismo in un certo modo e tra chi invece non è su posizioni federaliste, perché adesso c'è una facciata apparente di un unanimismo federalista. Sono fortemente preoccupato per l'editoriale di Scalfari di ieri, per l'editoriale di Bobbio, e, mi consenta la Presidente Amati, per quella citazione di Raniero La Valle. Io non credo che all'improvviso ci si debba dividere prescindendo soltanto dai problemi concreti da questo profilo. Il richiamo di Latini al pragmatismo è molto utile.

Vogliamo in concreto cercare di capire?

Ecco, Federalismo, io non ho mai usato questa espressione, semmai mi è capitato di usare, trovando però anche in Misserville un'opposizione in Commissione, l'espressione Regionalismo di ispirazione federalista. L'espressione Federalismo è usata in maniera unanimistica, all'improvviso tutti si sono scoperti federalisti, quando quest'Italia è stata, lo sa Ciaffi, lo sappiamo tutti, piena di gente che ha ostacolato, lo diceva anche il Presidente D'Ambrosio, il decollo della Regione. Abbiamo avuto tanti centralisti, all'improvviso ci si scopre federalisti utilizzando categorie politiche, categorie culturali che, a mio avviso, non hanno senso.

Federalismo cosa significa? "*Foedus*" è ricerca dell'unità, è processo verso l'unità. Il Federalismo si ha, questo ci dicono le categorie politiche, allorché più Stati sovrani decidono di mettersi insieme per dar vita a un patto, a un foedus, e cioè ricostituire una unità sovrana. A me hanno insegnato, e io continuo ad insegnare agli studenti, che quando invece uno Stato unitario vuole dare spazio, ricostruire delle autonomie politiche si usa l'espressione Regionalismo, quindi io continuo ad usare l'espressione Regionalismo.

Continuo ad usare l'espressione Regionalismo anche perché poi se andiamo a vedere porta iella la costruzione, perché non ci sono esempi di Stati unitari che sono diventati federali, se non due esempi che portano iella. Il primo è la Cecoslovacchia. Per sette mesi, otto mesi, nove mesi, adesso non ricordo, la Cecoslovacchia è stata uno Stato federale. Dopo nove mesi sono diventati due Stati sovrani. Oggi è più difficile passare da uno dei sue Stati all'altro, che non dall'estero andare nell'ex Cecoslovacchia. L'altro è il Belgio che da Stato unitario sta tentando di diventare Stato Federale, ma teniamo presente che nel Belgio negli anni Cinquanta si sparavano per le strade, Comunità Vallone e Comunità Fiamminga.

Non si hanno esempi di Stati unitari divenuti federali, ma poi, dietro questa cultura unanimistica del Federalismo, per usare espressioni di Carlo Latini, come si fa a dire che si è tutti quanti federalisti, quando ci sono Bossi che pensa alle tre Repubbliche e i Sindaci italiani che dicono che il Federalismo significa che ottomila Comuni italiani devono avere la possibilità di imporre tasse ai cittadini, sacrosanto principio di autonomia.

Cioè dietro troviamo esattamente le stesse cose, Bassolino che dice io sono federalista e Bossi che dice sono federalista. Io non lo posso accettare questo, e dato che sono tornato a fare il professore posso anche non accettare mediazioni di linguaggio. Ci vuole chiarezza nelle cose.

Presidenzialismo, altra espressione con cui stiamo toccando il limite. Ci dobbiamo dividere tra presidenzialisti e antipresidenzialisti, ma cos'è il Presidenzialismo?

Io credevo che la cosiddetta elezione diretta del Premier, dico cosiddetta perché anche qui è venuto fuori dal punto di vista verbale, chi dice elezione diretta, chi dice no all' elezione diretta, etc. Io credevo che la cosiddetta elezione diretta fosse stata inventata dalla sinistra francese, dal revisionismo della sinistra francese nel 1956-1958, in alternativa al Presidenzialismo di De Gaulle. Già c'erano i primi germi di quello che sarebbe stato il Presidenzialismo della V Repubblica, poi l'elezione diretta del Presidente della Repubblica.

E' stato un filone che ha attraversato la sinistra francese, basti leggersi il libro *"La gauche et la cinquième République"*, fino a quando non ha conquistato la sinistra nel 1981, la V Repubblica con Mitterand e allora si è convertita alle istituzioni della V Repubblica.

Mentre invece io vedo che esponenti del mio partito, esponenti della sinistra, che l'altro giorno sul Corriere della Sera, dicono: "Noi avremmo preferito la proposta Sartori, cioè il Presidenzialismo di De Gaulle, giusto o sbagliato che sia, ma i due saggi del centro-destra, Fisichella e Urbani, ci hanno dato la ricetta dell'elezione diretta del Premier". A questo punto io non capisco più nulla, stiamo perdendo i punti di riferimento.

Non dico che sia meglio l'uno o sia meglio l'altro, intendiamoci, non voglio entrare nel merito, dico cerchiamo di ricostruire le categorie politiche.

Scalfari ieri diceva: "Ma, chi l'ha detto che esiste un problema di stabilità dei Governi in Italia, i Governi sono stati sempre stabili cambiavano semmai così, i Ministri e il Presidente del Consiglio, ma c'era il centrosinistra

prima, prima c'era stato il centrismo, prima ancora c'era stata l'Italia di Giolitti con un certo tipo di classe dirigente". Che c'entra?

In questi anni abbiamo affrontato il problema della stabilità di Governi come problema che attiene alla forma di governo che è una cosa diversa di problemi della forma di Stato. La forma di Stato, certo, può essere una forma di Stato che si regge su certi gruppi dirigenti invece che su altri gruppi dirigenti, ma esiste un problema di stabilità dei Governi o non esiste? Siamo il Paese che ha avuto, che ha il più basso standard di permanenza in vita dei Governi? Nove mesi, anche se poi qualcuno ha tentato di dire undici mesi mettendoci dentro anche i due mesi di crisi. E' un problema o non è un problema questo?

Quando abbiamo affrontato la battaglia referendaria in maniera giusta o sbagliata che fosse, ponevamo o non ponevamo questo problema? C'era chi diceva inutile porlo perché è meglio il proporzionale. Ma ponevamo o non ponevamo questo problema? All'improvviso si nega il problema, perché? Perché si ha paura che questo porti al Presidenzialismo?

Ha influito o non ha influito sui due milioni di miliardi del debito pubblico italiano, l'assenza di un Governo in grado di poter governare la finanza pubblica? C'entrano o non c'entrano questi due milioni di miliardi con il fatto che i Ministri italiani del Tesoro non contavano nulla e cambiavano ogni nove mesi? Mentre il Cancelliere dello Scacchiere inglese ha la possibilità di porre il veto su qualunque spesa che venga ad incidere sugli equilibri di bilancio.

Se poi si dice, esasperando, perché è il frutto di questa esasperazione, come dice Bobbio, ieri, che è meglio avere quarantasette governi in quarantacinque anni che non un Governo in venti: siamo alla guerra ideologica. Cioè torniamo di nuovo alla facciata fascismo-antifascismo, solo che invece di parlare di fascismo-antifascismo adesso diciamo contrapposizione tra Presidenzialismo e anti-Presidenzialismo. Questo Paese se è un Paese maturo non può starci a questa dicotomia, perché ripiomberemmo indietro. Poniamoci il problema in maniera empirica, pragmatica: che cosa fare per rendere più stabili i Governi? Poi le ricette si vedranno. Il documento che è stato preparato dai tre saggi è presidenzialista o non è presidenzialista? Io trovo anche buffa la contrapposizione, che ci sia un'interpretazione di sinistra che dice va bene perché non è Presidenzialista e che ci sia una interpretazione di destra che dice che non va bene perché non è sufficientemente Presidenzialista. Guardiamo se va

bene il meccanismo. Perché andare a trovare subito l'etichetta, un "ismo". Questa è immaturità, è infantilismo politico: andiamo a vedere se va bene o non va bene, e possiamo anche dire va bene per questo motivo, oppure non va bene per questo, questo, quest'altro motivo. Così come, ho detto anche a Silvana Amati, La Valle non può venirci a dire che non esiste un problema di governabilità. Questo è stato un Paese docile che si è lasciato governare, quindi non esiste un problema di governabilità. Ma, il problema di governabilità non significa possibilità di docilmente farsi governare, significa possibilità che i cittadini, organizzati, possono contare o non contare. E' un problema di Democrazia, se i cittadini devono assistere, impotenti a quelli che tengono le carte in mano. Mi limito soltanto, come elettore, a dare una quota di potere a ciascun partito. Mi limito soltanto a dare le carte e poi la partita la giocano gli altri. Oppure vogliamo invece accrescere un tasso di Democrazia in questo Paese e dire: no, io voglio, elettore, decidere i programmi dei Governi, quello che abbiamo fatto con l'elezione diretta del Sindaco. Quella però è una riforma che andava bene e siamo riusciti a migliorare il rendimento dei Comuni italiani. Io vorrei chiedere ai tanti di sinistra, La Valle, etc., se preferivano Napoli amministrata prima da Sindaci che andavano, vagavano, giravano ogni sei mesi, o se preferiscono invece una soluzione con Bassolino che riesce a portare avanti un minimo di programma e cambiare il volto a questo Paese.

La riforma per le Regioni. In maniera pragmatica si è evitata la contrapposizione Presidenzialismo no, Presidenzialismo sì. Si è arrivati a una forma di designazione diretta, non so come chiamarla. Un qualcosa, che rende più stabili le Regioni. Questa è una riforma a metà riuscita, perchè poi ci sono altre cose che non vanno bene, D'Ambrosio. Per esempio ritengo una sciagura avere mantenuto il voto di preferenza, che è una realtà che c'è solo in questo Paese. La gente ci ride appresso in tutto il mondo, ma poi non c'è più nessuna parte del mondo, in cui cioè ci sono candidati della stessa lista che si fanno le battaglie tra di loro, non un candidato di uno schieramento contro quello di un altro schieramento, no, candidati della stessa lista che si fanno le battaglie tra di loro, e questo è stato devastante, soprattutto per alcuni partiti che avevano un certo tipo di forma politica. Non significa poi che io sia per la lista bloccata, ma ci possono essere altre forme, collegi uninominali, non necessariamente maggioritari. Così come e anche assurdo secondo me, che non si è stata portata fino in fondo la riforma consentendo anche al Presidente di nominare gli Assessori che siano anche

al di fuori del Consiglio stabilendo un principio di incompatibilità. Si parla tanto di centralità del Parlamento, si parla tanto di centralità del Consiglio, ma mi si dica che significato aveva che gli Assessori votavano a favore di se stessi o contro se stessi. Bella centralità dei Consigli, questo era assemblearismo !

Comunque a parte il riferimento specifico, io chiedo che si ragioni e si guardi alle cose per quello che sono, nel bene e nel male, valutando in maniera razionale tutti i vari progetti, le varie soluzioni, in maniera laica, si sarebbe detto, una volta.

Non abbiamo bisogno di guerre di religione, abbiamo attraversato la prima Repubblica con le sue guerre di religione, fascisti antifascisti, comunisti anticomunisti, cattolici e laici. Queste guerre di religione allora avevano un fondamento più solido, erano cose serie, drammaticamente serie, c'era il mondo diviso in due, c'era la guerra alle spalle, non c'era ancora il Concilio Vaticano II, erano cose serie, ma che oggi ci si debba dividere tra conservatori o innovatori in materia istituzionale, tra presidenzialisti ed anti-presidenzialisti, e quanto prima, dietro un unanimità ci divideremo poi anche tra federalisti e non federalisti. Io credo che sia profondamente sbagliato, dobbiamo cercare di recuperare più razionalità, più laicità.

Sotto questo profilo, io, ripeto, il complimento non è formale, ho trovato molto interessante il libro di Carlo Latini. Sottolineo alcune cose. Come l'effetto di rottura che può avere il Federalismo, Latini parla di "effetto rottura", cioè dobbiamo andare in uno Stato Federale, qualcuno pensa che si debba andare in uno Stato Federale, che il Federalismo può essere una cosa seria.

Cosa facciamo, scomponiamo l'Italia e poi la ricomponiamo insieme? E in uno Stato Federale a chi tocca, a chi spetta il potere costituente, non al popolo ma ai singoli Stati federati. C'è qualcuno che dice in maniera allegra: "ma possiamo fare come la Germania". Attenzione! Intanto sgomberiamo il campo. La Germania non va messa tra gli Stati unitari divenuti poi federali. E' vero che nel 1935 Hitler soppresse le Autonomie, e quindi bisogna aspettare poi il dopoguerra per ricostruire lo Stato Federale, ma questo non significa che prima ci fosse uno Stato unitario, significa che c'è stata una parentesi, una parentesi che peraltro non toccò le strutture più profonde della società tedesca.

Il Vaticano continuava a mandare i suoi Nunzi apostolici nei vecchi

Länder. Papa Pacelli era il Nunzio a Monaco di Baviera, la Germania è sempre stata uno Stato tradizionalmente Federale, dal Sacro Romano Impero, alla Confederazione del Reno, alla Federazione di Bismarck. Non possiamo all'improvviso inventare un modello, a parte il fatto che in Germania, se andiamo a vedere, il processo non è quello di regionalizzazione, ma è un processo di *unitariesirung* per usare una nuova espressione, cioè di unificazione, è un processo inverso al nostro. Qui dice Latini attenzione, perché l'effetto rottura che può avere anche l'uso di questa espressione, io preferisco usare, nonostante l'opposizione di Misserville, Regionalismo d'ispirazione federalista. Fra l'altro con Misserville ho avuto anche dei duetti simpatici, perché Misserville nell'ambito della Commissione De Mita-Jotti, era Presidente di un sottocomitato per le Regioni che doveva occuparsi del ridisegno regionale. Portava avanti con molta correttezza il suo ruolo di Presidente, ma chiaramente si vedeva che non ci credeva, quindi, non credeva non al Federalismo, allora non se ne parlava neanche, non credeva neanche a un Regionalismo, tipo D'Ambrosio, per esempio. Ognuno ha la propria cultura, le proprie preferenze, la propria impostazione politica, per cui a un certo punto non gli andava bene un emendamento qua, non gli andava bene un altro emendamento là.

Io gli dissi, l'abbiamo ricordato poc'anzi, in realtà a Misserville non piace "u' presepe".

Nella Commissione De Mita-Jotti, io credo invece che si sia trovato un terreno buono d'intesa.

Non per quanto riguarda la forma di Governo (della quale dico che è da mettere da parte, da cestinare).

Ma per quanto riguarda il regionalismo, mi pare sia trovata una buona soluzione, che tende, venendo incontro alle cose che dicevano i due Presidenti, a invertire l'ordine delle competenze, tutto alle Regioni tranne ciò che viene indicato espressamente allo Stato, nel garantire meglio il rapporto tra legge statale e legge regionale, nell'assicurare maggiore autonomia impositiva alle Regioni, anche se tutto sommato io penso che già in base alle attuali norme costituzionali sarebbe possibile ugualmente raggiungere gli stessi risultati. Dove ha mancato però, la Commissione Jotti-De Mita, è stato nel disegnare una delle Camere agganciata alle Regioni, perché non esiste nessun Federalismo e nessun Regionalismo che non preveda che le Regioni siano presenti in una delle due Camere. C'è il Senato spagnolo, c'è lo stesso Senato francese fatto con i rappresentanti

degli Enti Locali, Dipartimenti della Regione. La Commissione De Mita su questo punto non riuscì ad operare. Però è un progetto concreto, su cui si è trovato un accordo o il disaccordo, ma non dividendosi sulla base di modelli astratti. Io credo che un richiamo alla razionalità può essere utile al di là, appunto, degli slogan.

A proposito degli slogan, e chiudo veramente, anche quello del Cancelliere, guardate che è uno slogan. Andiamo a vedere che significa. Dice: noi siamo per la riforma ma nel senso del Cancelliere, ma che significa? Cancellierato significherebbe questo: che il Presidente del Consiglio verrebbe eletto dal Parlamento invece che nominato dal Capo dello Stato, e va bene, che potrebbe nominare, sto provocando il mio amico Adriano Ciaffi, che dovrebbe nominare e revocare i Ministri, e va bene, che, però per poter cacciare via un Governo e votare la sfiducia sarebbe necessaria una sfiducia costruttiva: bisogna prima avere nominato un nuovo Governo.

Se andiamo a vedere che cosa cambia rispetto al sistema? Adriano, che c'era in vigore nei Comuni italiani prima della elezione diretta dei Sindaci? Il Sindaco era eletto dal Consiglio Comunale, poteva nominare e revocare gli Assessori, poi con la riforma tua, Ciaffi del 1990, era stata introdotta la sfiducia costruttiva. Cioè quindi noi dovremmo fare la riforma per introdurre il modello che c'era in vigore in Italia nei Comuni prima del 1993. Allora diciamo che vogliamo lasciare le cose come stanno, ma perché dovere per forza (come si chiama quel gioco che facevano nelle navi della flotta borbonica? Far finta di cambiare le cose). Lasciamo le cose come stanno, posizione nobilissima, lasciamo le cose come stanno. "Ma questo ha reso forte il sistema tedesco, no?". Il sistema tedesco è forte perché c'è un bipartitismo, perché per la storia tedesca hanno evitato di avere partiti di estrema destra e partiti di estrema sinistra. Da una parte avevano la Germania Orientale, alle spalle avevano Hitler, quindi si sono trovati con due partiti, uno di centrodestra e uno di centrosinistra. Quindi il sistema ha funzionato come un sistema bipartitico, cioè come funziona in Inghilterra.

A volte ci sono non soltanto gli ideologismi di chi vuole innovare e cambiare tutto, ma anche di chi vuole conservare.

Ultimissimo punto, ma ultimissimo per davvero. D'accordissimo sul fatto che la nostra Costituzione non deve essere delegittimata. La Costituzione italiana nella prima parte è più salda nella coscienza degli italiani più di quanto lo fosse il 1° Gennaio del 1948. Guai a delegittimare una tavola di valori che abbiamo consolidato in questi anni. Il 1° Gennaio del 1948

c'era una destra che a malincuore accettava il Sindacato, accettava la libertà di sciopero, avevamo una sinistra che si dichiarava favorevole alla libertà di iniziativa, ma aveva la testa per larga parte nella pianificazione centralizzata dei Paesi dell'Est, avevamo una Chiesa che, sì parlava di libertà religiosa, di pluralismo religioso, però contemporaneamente chiedeva l'applicazione all'art. 5 del Concordato, quello famoso che nulla aveva a che vedere con la libertà religiosa. Poi abbiamo avuto il Concilio, abbiamo avuto l'89, abbiamo avuto l'adesione all'Europa, abbiamo combattuto i terrorismi neri e rossi che erano un modo per delegittimare quei valori della Costituzione. Quindi questa Costituzione è saldissima. Però attenzione che c'è una seconda parte della Costituzione che va modificata e va toccata, quindi, evitiamo una duplice operazione, di chi, sulla base dei valori della prima parte della Costituzione, che sono saldissimi, pretende di non toccare nulla della seconda parte della Costituzione, e stiamo anche attenti a chi, volendo toccare la seconda parte della Costituzione, anche qui con razionalità, guarda le cose come sono, senza affermazioni di principio.

Adriano Ciaffi

*già Presidente della Commissione Affari Costituzionali
della Camera dei Deputati*

Questo dibattito ci permette di comprendere che la verifica dei linguaggi va fatta in relazione ai comportamenti e alle esperienze. Più che costruire un impianto costituzionale perfetto, ideologicamente esaustivo di determinate esigenze, vale la pena di verificarne la sua efficacia dove è attuato o realizzandolo gradualmente. Alla luce di questo metro possiamo demitizzare gli “ismi” e verificarne la portata pratica.

Come europeista, penso che si debba procedere sulla via delle Autonomie forti e non dello Sato federale. Chi è europeista non può che essere autonomista, nel senso che il processo federativo o è, come è stato per molti Stati, un fatto di costruzione di più grandi nazionalità o è il fatto del III millennio di costruzione dell'Europa unita. Una moltiplicazione di processi federali, previa scomposizione degli stati nazionali, è in sostanza contraddittoria rispetto all'integrazione europea .

Il presidenzialismo e il federalismo emergono in questi ultimi anni come posizioni politiche che mettono in discussione la Costituzione, la centralità del Parlamento e la democrazia parlamentare. Il federalismo di Bossi e la II repubblica presidenziale, come cesura rispetto alla I, connotano una modificazione sostanziale della storia repubblicana: sono al di fuori della prospettiva evolutiva dell'attuale Costituzione.

E' opportuno riflettere di più sul rapporto che c'è tra i processi reali e le regole.

Chi punta alla II repubblica, alla II costituzione, quella presidenziale e federale, pur prospettando ipotesi legittime perchè esistono in altri Stati, spesso non fa i conti con i processi reali di trasformazione in atto nel nostro Paese.

Chi confondesse la piena del fiume con gli argini, dove la piena del fiume sono i processi reali e gli argini sono le regole, rischierebbe di dare la forza della piena agli argini.

Un eccesso di importanza alla riforma istituzionale sganciata dai processi reali, riforma che diventa così sovrastruttura ed ideologia, è funzionale a disegni democratici velleitari e pericolosi. Siamo d'accordo che la maturazione democratica di tutte le componenti storiche del nostro Paese ha rafforzato la democrazia e che la democrazia, oggi, va rafforzata nel suo binomio etimologico: non solo la rappresentatività popolare, ma anche la sua capacità di governo.

La democrazia del dopoguerra, nella fase espansiva di uno sviluppo progressivo, ha realizzato la rappresentatività di tutte le forze politiche con

il proporzionale del sistema elettorale e con il garantismo della Costituzione. Il passaggio dalla democrazia industriale alla democrazia post-industriale, ha fatto emergere l'esigenza di una governabilità a tempo reale, ha messo in crisi la capacità di governo della democrazia rappresentativa.

Occorre un Governo più capace di governare un sistema democratico complesso, fondato sugli enti locali e sull'ente di snodo che è la Regione. Non un centralismo monolitico ma una forte governabilità complessiva di un sistema articolato e flessibile di governi locali autonomi e responsabili. A questo punto sul piano pratico, non c'è più distinzione fra federalismo e regionalismo.

Accettando il valore nazionale ed unitario della Costituzione e della nostra storia non possiamo che muoverci sul piano della redistribuzione dei poteri fra Stato e Regioni. Poi se questo uno lo chiama regionalismo, un altro lo chiama federalismo, è problema storico e di linguaggio.

La stessa cosa è per la forma di Stato: il presidenzialismo o il federalismo, da quello statunitense a quello canadese, da quello francese a quello tedesco, dove pure i länder preesistevano alla ricostruzione dello stato democratico, come ha sottolineato Barbera, possono essere il risultato storico di un processo unitario o il risultato drammatico di un processo rivoluzionario. Ognuno ha i connotati storicamente realizzati: comunque la differenza fra forme di Stato è sul piano dell'attribuzione dei poteri ai suoi organi. Non configura uno Stato presidenziale l'elezione diretta del presidente della Repubblica austriaca, perchè non ha poteri. La cartina di tornasole per verificare se un sistema è presidenziale o meno è data dai poteri attribuiti al presidente, in genere al capo dello Stato e non al capo del Governo. Traslare il presidenzialismo sul capo del Governo eletto direttamente, è una delle acrobazie all'italiana che serve più per evocare un'immagine che per articolare un progetto.

Quindi, non parliamo del Sindaco d'Italia! Il Sindaco d'Italia evoca l'elezione diretta del Sindaco della comunità locale, riforma, si dice, ben riuscita, estensibile a livello nazionale. Io che ho voluto e curato la formulazione di questa legge, vi dico che gli eccessi di elogio, e soprattutto le troppo facili trasposizioni di essa, non sono da me condivisi.

La legge, nella dimensione ravvicinata e personalizzata della comunità locale, realizza un aumento delle capacità democratiche del cittadino, perchè contestualmente elegge, non solo i consiglieri comunali, ma anche i programmi e chi è destinato ad attuarli. Ma, il senatore Marchetti conosce

tutto il nostro sforzo per evitare lo scivolamento dalla elezione diretta del sindaco ad una soluzione mini-presidenziale, che in sostanza contrapponesse l'accresciuto potere del sindaco al diminuito potere del consiglio. Si è trovata una soluzione, che è una scommessa. Non mancano le obiezioni: il sindaco è ingessato, ha una maggioranza rigida e subalterna e quindi, una volta eletto, sfugge al controllo dei cittadini; così il potere di controllo del Consiglio, eletto con il Sindaco, sarebbe più teorico che pratico rispetto a quello che avrebbe in un sistema sganciato, dualista invece che monista, o che aveva quando era il consiglio ad eleggere il sindaco.

Da parte mia, non teorizzo, non giuro su nulla, chiedo di giudicare sul piano pratico e delle esperienze.

Nella nostra regione, per esempio, abbiamo avuto uno dei primi casi in Italia di un sindaco che è riuscito a consumare la maggioranza consiliare con cui era stato eletto e a dover gettare la spugna. Quindi in pratica non è vero che vi è questa rigidità ed inamovibilità. Così, ci si divide fra chi sostiene un eccesso di poteri del sindaco rispetto al consiglio, che non conta più niente, e i sindaci che chiedono più poteri perchè l'elezione diretta non basta e senza maggiori poteri non si riesce a governare. Anche qui la soluzione andrà vista sul piano della esperienza concreta perchè dobbiamo in sostanza capire che nel comune siamo in una logica amministrativa dove governano sia il sindaco sia il consiglio comunale che dà gli indirizzi: il primo atto del sindaco è mandare all'approvazione del consiglio comunale il programma di governo che è poi la concretizzazione di quello approvato dagli elettori.

Invece a livello di Regioni, ma soprattutto a livello parlamentare, la distinzione fra la funzione legislativa e la funzione di governo è netta; anche la funzione di controllo del Parlamento sul Governo e sull'amministrazione dello Stato ha canoni e modelli di esplicazione ben chiari e distinti. Inoltre la distanza che c'è fra i cittadini e il sindaco è minima, c'è la conoscenza personale, ben diversa da quella che c'è tra i cittadini e il Presidente del Consiglio. Diversa è la distribuzione dei rischi: abbiamo ottomila sindaci e ci possiamo permettere anche un 10 % di scelte sbagliate, invece abbiamo un solo Capo del Governo, eletto direttamente per cinque anni dove non si può sbagliare. Pensate che il rischio di un'ingessatura del sindaco, da tenerlo anche quando non soddisfa, ci ha portato a ridurre da cinque anni a quattro la durata del mandato. Cinque anni sono ancor più duri per un Presidente del Consiglio. In America il mandato dura quattro anni e al

candidato presidenziale fanno centouno radioscopie per misurare la sua piena salute mentale e fisica.

E' indubbio che il Presidente del Consiglio, una volta eletto direttamente, è più difficile rimuoverlo: bisogna andare alle elezioni. La soluzione trovata nella legge sull'elezione diretta del sindaco, e cioè "*simul stabunt, simul cadent*" (quando il consiglio sfiducia il sindaco, o quando il sindaco, che ha un consiglio che lo blocca, si dimette, si va tutti a nuove elezioni) non vale per il Presidente del Consiglio.

Nuove elezioni nel Comune le possiamo anche sopportare, più difficile è sopportarle a livello nazionale. La stabilità e la continuità della legislatura sono proprio le due esigenze che muovono le richieste di riforma.

Quindi è opportuno evitare il dilemma drammatico di dover sopportare un presidente del Consiglio che non va, e che i parlamentari non hanno il coraggio di sfiduciare perchè altrimenti vanno a casa anche loro.

Ho voluto smitizzare un po' la parola magica del Sindaco d'Italia, per ritornare in sostanza al metro vero di giudizio, e cioè se i cittadini hanno più o meno democrazia.

Il Cancellierato è anche esso una parola magica, ma evoca un presidente che non è eletto direttamente e specificatamente dagli elettori, ma è pur sempre scelto nel pacchetto che gli elettori hanno preferito: rappresentante in Parlamento, programma, leader e maggioranza di governo. Nel cancellierato il vincolo fra capo del governo e cittadini è reale, non formale, è politico e non giuridico. C'è una sorta di calibratura programmatica nella persona del presidente per cui il presidente non è tutto, è anche il programma, la politica, che la maggioranza prescelta andrà a realizzare nel quadriennio: politica sociale, economica, istituzionale, fiscale, etc etc. La scelta personalistica non deve offuscare il programma e la maggioranza che la sostiene. Ecco perchè scegliere il nome del Presidente del Consiglio nel leader della maggioranza è importante.

Rimane il problema della maggioranza che governa. La legge elettorale regionale risolve il problema con il premio di maggioranza ma in una competizione, come negli enti locali, tra liste.

Osserva Barbera che la legge regionale conserva le preferenze contro l'indicazione referendaria. Ma anche qui ricordiamo che abbiamo abusato del referendum rispetto alla sua natura costituzionale: lo abbiamo caricato di una capacità rinnovatrice e modificatrice, esorbitante rispetto ai limiti del quesito referendario, per cui si è voluto ridurre, fino a cancellare, le

preferenze per combattere la partitocrazia, per poi arrivare attraverso un altro passaggio referendario alla scelta uninominale.

Trovo grosse difficoltà ad accettare la proposta Barbera, quando aggiunge ad un effetto selettivo e maggioritario dell'uninomiale di collegio, il premio di maggioranza (da prelevare nelle quote proporzionali) realizzando un effetto iper maggioritario che non condivido.

C'è sempre da ripetere che il maggioritario attiene alla scelta della rappresentanza e non della maggioranza di governo, e quindi il maggioritario serve per dare tutta l'unità di rappresentanza in quel collegio a chi prende un voto in più degli altri; perchè poi diventi maggioranza in Parlamento è necessario che nella maggioranza dei collegi abbia vinto quella stessa coalizione o partito. Se questo non avvenisse, non ci sarebbe maggioranza in Parlamento.

Nel marzo 1994 non si è scelta una maggioranza di governo ma sono stati scelti i parlamentari con il maggioritario uninominale di collegio. Con questo sistema si favorisce ma non si crea automaticamente una maggioranza in Parlamento. L'uninomiale, essendo già un sistema con effetti maggioritari nel collegio, mal sopporta un ulteriore premio di maggioranza centrale.

Se il localismo dovesse prorompere, gli uninominali possono darci un Parlamento frammentato ed il premio di maggioranza, prefissato e da sottrarre alla quota proporzionale, potrebbe anche non essere sufficiente a creare una maggioranza. Così si sacrificerebbe ancor più la rappresentatività a favore del gruppo vincente, lasciando fuori coloro che non sono maggioritari in nessun collegio.

Il maggioritario uninominale su collegi favorisce il formarsi di una maggioranza in Parlamento ma non la crea automaticamente. Un premio fisso del 10% ad una coalizione che supera il 40 % serve a creare una maggioranza, ma ad una coalizione che sta al 35 %, il 10 % non basta. Poi qual'è l'autorevolezza di un Presidente del Consiglio eletto da poco più di un terzo degli Italiani, e non dal 51 %?

L'introduzione del secondo turno indubbiamente favorisce ancor più il formarsi di una maggioranza parlamentare fin dai collegi, anche se non in modo automatico, tanto che i presidenzialisti vogliono spostare il secondo turno sull'elezione del Presidente e assegnare al vincitore il premio di maggioranza.

Passo all'ultimo argomento: democrazia governante ma articolata e

flessibile. Noi non vogliamo una piramide di cemento armato, di tipo presidenziale, al di fuori della logica costituzionale, ma vogliamo fare una piramide flessibile fatta di tante biglie che sono le autonomie, tenute unite da una grossa forza coesiva, lo Stato di diritto, la cultura e l'ordinamento unitario nazionale. Quindi il nostro regionalismo postula una maggiore "coscienza d'insieme" non la sua mortificazione. A questo punto, presidente d'Ambrosio, è necessario riscoprire il principio di solidarietà e il principio di sussidiarietà che sono altra cosa della corrente cultura regionalista. Abbiamo trasformato gli artt. 117 e 118 della Costituzione in una perenne controversia "*de finibus regundorum*" tra le competenze dello Stato e delle Regioni. In realtà la Costituzione ben letta è più avanzata delle nostre polemiche tra Regioni e Stato.

Per la verità anche le proposte della Bicamerale De Mita-Jotti ancora si muovono in una logica di ripartizione di competenze per materia, mentre il principio di sussidiarietà supera la ripartizione per materia perchè postula che dentro la stessa materia ci sono funzioni che vanno meglio esercitate in diversi livelli ottimali di governo. Anche la giustizia e l'ordine pubblico non è detto che debbano essere materie esclusive dello Stato: potrebbe esserci anche una giustizia ed una polizia locale, come avviene in molti paesi. Oltre alla sanità, anche la scuola, come avviene in Europa, può essere competenza delle Regioni e degli Enti locali entro un ordinamento unitario. Quindi una riscrittura degli artt. 117 e 118 della Costituzione non va fatta aggiungendo materie o capovolgendo il rapporto di competenza fra Stato e Regioni, ma stabilendo il concorso per livelli di competenza dei vari enti di governo, enti locali, Regioni e Stato, secondo il principio di sussidiarietà. Il punto di snodo è la legge organica. Senza un chiarimento su questo istituto fondamentale nel rapporto fra Stato tedesco e Länder, noi non faremo mai la riforma federalista. Cos'è la legge organica?

La legge organica è la legge che stabilisce in concreto per ogni materia, le ripartizioni della competenza, fra Stato, Regioni ed enti locali e la collaborazione fra i vari livelli di governo, in base ai principi di sussidiarietà ed efficienza. Qui concordo con Barbera. Siccome il principio di sussidiarietà è più politico che giuridico, perchè l'ottimalità del livello di servizio va scelta in via pratica secondo valutazioni discrezionali, è ovvio che il nuovo regionalismo si concretizza con la partecipazione delle Regioni alla decisione sulle competenze e alla formazione della legge organica.

Quindi la Camera delle Regioni o delle Autonomie è necessaria per

garantire che tutte le leggi rispettino le competenze regionali e locali e per superare la contrattazione Stato-Regioni e portarla nell'unica sede di corresponsabilità nazionale.

In Germania è in atto una rivoluzione silenziosa rispetto ad una Costituzione che dà ai Länder più competenze legislative che amministrazione. Le competenze legislative primarie, vista la globalizzazione dei mercati e delle relazioni internazionali, tendono a rifluire verso lo Stato, invece, per esigenze di immediatezza, flessibilità ed efficacia, l'amministrazione tende a trasferirsi a livello regionale e locale.

Io sostengo che l'esperienza delle Regioni, tutto sommato è stata positiva. Non mi associo al coro della disfatta. La democrazia italiana è cresciuta grazie alla vitalità dei comuni ed alla articolazione delle regioni. La via istituzionale delle Regioni non è esaustiva del regionalismo e dell'esperienza regionale. Giudicare le Regioni solo attraverso la funzionalità dell'organismo amministrativo è importante ma è insufficiente. Le Regioni hanno articolato l'Italia, che prima era un sud e un nord. Le Regioni hanno permesso un impatto morbido dell'Italia nell'Europa. La legislazione regionale, anche se non è stata coraggiosa sotto l'aspetto istituzionale ed organizzativo, è stata utilissima per la diffusione e gestione dello sviluppo, per la costruzione dello Stato sociale. Certo i problemi ordinamentali istituzionali sono meno sentiti.

Occorre recuperare il disegno costituzionale semplice di cui parlava D'Ambrosio: la regione, la provincia ed il comune come unici livelli di governo in cui si articola lo Stato. Ridurre enti e mega-consorzi, ricondurli a enti strumentali di gestione. Se vogliamo una struttura semplice eliminiamo tutte le bardature, le superfetazioni programmatiche e puntiamo sulla piena autonomia e responsabilità finanziaria delle regioni e degli enti locali.

Esiste tensione tra municipalismo e regionalismo. Ora si è inventata anche una Conferenza delle autonomie locali a fianco o insieme a quella delle Regioni. Sono tutte iniziative che non riesco a sistemare; tendono a sindacalizzare e omogeneizzare le autonomie verso lo Stato, non a farle crescere nella loro individualità.

Possiamo estendere la competenza primaria sull'ordinamento degli enti locali dalle Regioni a statuto speciale a tutte le Regioni a statuto ordinario. Ciò significa che all'interno dei principi della legge 142/90, le Regioni possono incidere sull'ordinamento degli enti locali. Al di là non andrei, perchè oltre si andrebbe alla subordinazione del sistema degli enti locali

alle Regioni contro la giusta pari ordinazione costituzionale. Il principio di sussidiarietà che deve valere fra Stato e Regioni con la loro piena responsabilità finanziaria, salva la solidarietà tra regioni ricche e regioni povere, deve valere anche fra la Regione e gli enti locali, che oltre ad essere tanta parte della ricchezza della nostra democrazia, sono anche la variabile strategica positiva del nostro sviluppo, per esempio quello marchigiano.

Fausto Marchetti

componente della Commissione Affari Costituzionali del Senato

Credo che la storia del nostro Paese abbia determinato una costruzione di un sistema Regionale, come dire, in ritardo.

Finita la guerra, approvata la nuova Costituzione, approvata la Costituzione Repubblicana, si sarebbe dovuto procedere immediatamente all'insediamento delle Regioni a Statuto ordinario e non soltanto avviare l'esperienza delle Regioni a Statuto speciale. Le Regioni a Statuto ordinario sono arrivate nel '70, i trasferimenti sono stati lenti, nel '77 abbiamo avuto un corposo trasferimento di funzioni, poi c'è stato un processo di riappropriazione, al centro, di funzioni. Sono state svuotate, spesso, le funzioni Regionali, sia attraverso il meccanismo del rinvio delle leggi, entrando nel merito, sia attraverso nuove leggi che in via surrettizia riaccentravano, per determinate materie, determinati poteri. Ci sono stati referendum che poi non sono stati rispettati, anche recentemente, quindi c'è stata tutta una linea, in effetti, di accentramento, che ha teso ad attenuare il ruolo delle Regioni e a non valorizzare a sufficienza le Autonomie Locali.

Questo è il quadro che abbiamo di fronte, ed è il quadro nel quale si inserisce il movimento federalista, leghista, nel momento in cui il sistema politico italiano, per le vicende di tangentopoli, vede venire, come dire, i nodi al pettine di tutta una serie di crisi politiche. Matura e diventa un movimento che pone, in termini negativi, come rivendicazione antimeridionalista, come rivendicazione anche con venature razzistiche, il problema del Federalismo. La vicenda politica italiana ha dato a questo movimento leghista un ruolo che ora a me sembra che si stia, io lo giudico positivamente, ridimensionando, ma un ruolo di un grande peso per qualche anno nella vicenda politica del Paese. Fino al punto da influenzare il dibattito sulle riforme istituzionali, in modo tale che, appunto, tutti usano l'espressione Federalismo come qui è stato chiarito da un maestro come Barbera, con improprietà, diciamo, dell'uso di questo termine. Lui ora è professore come è sempre stato, prima era direttamente interessato in sede politico-istituzionale a queste questioni. Io dico che anche l'espressione Regionalismo d'ispirazione federalista è già una concessione rispetto alle esigenze. In Italia quello che dice qualcuno non si sa oppure si tende ad ignorarlo, volutamente si ignora, e comunque non arriva sui mass-media.

Noi, non abbiamo mai usato, parlo di Rifondazione Comunista, il termine Federalismo nel senso di farlo nostro, di adattarlo a queste problematiche.

Io credo che ci sia stata una debolezza nelle forze politiche democratiche

di sinistra dopo il '77. Abbiamo lasciato un vuoto, dobbiamo rilanciare l'esigenza di un vero autonomismo e di un vero Regionalismo.

Quando leggo documenti come quello di Caprarola, dove la parola Federalismo ricorre sovente, o leggo lo stesso programma di Prodi, le tesi per il programma di Prodi, dove si dice, anche lì, che c'è un'ispirazione federalista, e poi vado a verificare cosa si dice in realtà, non c'è niente di federalista, c'è un tentativo, magari ancora debole, di rilanciare un'esigenza, appunto, di un vero Regionalismo e di una valorizzazione effettiva delle Autonomie Locali.

In questo senso, io credo, che quello che ha fatto la Commissione Bicamerale dell' XI Legislatura, sia una base valida, sia una base positiva per quello che riguarda il problema del ruolo da assegnare alle Regioni. In generale c'è una competenza delle Regioni, per alcune materie si stabilisce la competenza Statale, c'è anche una applicazione dell'esigenza che poneva Ciaffi, di leggi organiche per quelle materie che non sono tassativamente elencate come materie di esclusiva competenza Regionale. Io non credo che si possa fare immediatamente il salto, è un lavoro in corso d'opera. E' un lavoro che mette dei paletti abbastanza interessanti, su alcune materie si potrebbe discutere, ancora e si dovrà discutere. Per esempio, nella Pubblica Istruzione, si deve riflettere se quell'elencazione che è nella proposta Bicamerale, corrisponda veramente alle esigenze del Paese. Io credo che, in materia di Pubblica Istruzione, la competenza Statale vada meglio sottolineata. Però in linea generale mi pare che quell'impianto possa essere una base sulla quale si debba procedere.

Dal mio punto di vista penso proprio che si debba sottolineare come non si tratta di andare a soluzioni federaliste, non in astratto. Credo che qualunque democratico conosca la storia di certi filoni del Federalismo, espressione indubbiamente di libertà, di valori positivi, ma nei termini in cui il Federalismo è stato rilanciato in questo Paese io non credo veramente che da parte dei regionalisti convinti da sempre dell'esigenza di un' articolazione democratica dello Stato, vi sia bisogno di fare, (se non tatticamente, strumentalmente, per passaggi politici che andrebbero affrontati con più fermezza e con più coerenza), concessioni a chi ha impostato il Federalismo sulla base di quelli che a mio parere sono dei disvalori e non dei valori.

Vediamo lo stesso concetto di sussidiarietà, sul quale si è soffermato Ciaffi e si è soffermato il Presidente della Regione. E' concetto sul quale io

convengo, ripeto, nell'applicazione. Evidentemente, dovendo intervenire su un corpo vivente, su un corpo funzionante, è necessaria una fase di passaggio del tipo che mi pare delineato nelle soluzioni, su questo punto, della Bicamerale. Ma il concetto di sussidiarietà se lo vogliamo spendere in chiave di concetto, come dire di supporto ad una soluzione federalista, io credo che non si presti a questo, si presta invece ad un uso, in chiave regionalista ed autonomista molto più appropriato. Del resto, Miglio, checché si pensi delle sue posizioni, credo sia abilitato in qualche modo a rappresentare, magari ora solo un filone, di questo mondo che ha espresso valori, a mio avviso, da respingere. Comunque è indubbiamente uno dei più autorevoli rappresentanti di settore e ha sostenuto che la sussidiarietà è intimamente opposta allo spirito del Federalismo ed è invece funzionale alla creazione o alla restaurazione di un sistema unitario centralizzato. Sussidiarietà e gerarchia sono sinonimi. Sarà una esagerazione, spesso Miglio spinge i suoi discorsi fino all'estremo, ma credo che abbia comunque un fondamento. Allora dico, perché fare queste concessioni, perché le Regioni devono dichiararsi federaliste, certo ognuno faccia come crede, io esprimo la mia opinione, io credo che ci sia bisogno di un grande rilancio del Regionalismo autentico sulla base di una rivisitazione delle funzioni. Ripeto, per fare un riferimento concreto, io credo che l'ipotesi avanzata dalla Commissione Bicamerale De Mita - Jotti, (su questo punto, ripeto, non su altri, su questo punto, anche su qualche altro, ma insomma non in genere) abbia portato un contributo sul quale dobbiamo riflettere adeguatamente.

Valorizzando in questo modo il Federalismo si è creato un equivoco, si sia creato uno spauracchio, che io credo sia servito molto ai sostenitori del Presidenzialismo, che per la verità non sono nati oggi, perché ogni volta che in Italia si è affacciata, nel corso della storia repubblicana, una proposta istituzionale di destra, il Presidenzialismo è sempre stato presente, diciamo, in una forma o nell'altra, in questa proposta, da nuova Repubblica di Pacciardi fino ad oggi. Però io credo che aver dato la possibilità di una soluzione federalista, con i caratteri di rottura con i quali giustamente è vista la vera soluzione leghista, diciamo, ecco, avere dato questa possibilità abbia rafforzato le tesi di destra. Anche se Barbera ci richiama l'esigenza di non fare contrapposizioni così ideologiche, ma io non vedo come soluzioni (sia riguardanti l'elezione diretta del Capo del Governo, sia riguardanti l'elezione diretta del Presidente della Repubblica e ovviamente

ancor più quelle riguardanti eventuali elezioni di tutti e due), possano considerarsi soluzioni che in qualunque veste possano andare in una direzione del potenziamento, del rafforzamento della Democrazia.

Io credo che la soluzione, invece che veda un'elezione da parte del Parlamento, che noi auspichiamo diventi monocamerale, una soluzione che veda l'elezione da parte del Parlamento del Capo del Governo possa, come dire, aiutare a trovare la soluzione di quei problemi della governabilità che sono problemi che in una certa misura esistono. Soluzione che noi non vogliamo che sia trovata a discapito dell'esigenza della Democrazia. Credo che la migliore soluzione data fino a questo momento, anche se ovviamente perfezionabile, sia quella della legge per le Regioni, per quanto riguarda le leggi elettorali, perché assicura governabilità ed assicura rappresentatività senza la quale non c'è Democrazia. La Democrazia certo deve essere funzionante, deve essere in grado di corrispondere e di servire alla soluzione dei problemi del Paese, ma non c'è Democrazia se non c'è rappresentatività, allora è troppo semplicistica una soluzione che va nella direzione autoritaria, una soluzione che non si faccia carico fin o in fondo anche delle esigenze di rappresentatività.

Non credo si possa no dare giudizi così entusiastici sull'esito, sull'esperienza relativa alle nuove leggi per gli Enti Locali, intanto abbiamo certamente una fuga dal voto, una fuga dalla partecipazione, abbiamo sicuramente un ruolo dei Consigli Comunali che non è certamente un ruolo esaltante. E' un ruolo veramente molto marginale, per cui io non credo che chi, appunto, è animato da intenti veramente democratici, ecco possa dire: va bè quel problema l'abbiamo risolto. Quel problema non l'abbiamo risolto, è un problema ancora da risolvere. Credo che una riflessione anche su questo debba essere fatta, invece le ultime modifiche alle leggi sono state di aumentare il numero degli Assessori, mentre c'è stata una riduzione dei Consigli Comunali. Sono problemi che dobbiamo tenere aperti perché il ruolo dei Consigli, il ruolo del Parlamento (sia pure a nostro parere un Parlamento che dovrebbe diventare monocamerale) deve essere centrale per la vita di una Democrazia.

Diversamente andiamo a soluzioni che annullano il ruolo del Parlamento e dei Consigli, che ci trovano completamente contrari. Quindi io spero che, invece, si rifletta, non si vada in questa direzione. Allora, ecco, non vedo perché la soluzione tipo Cancellierato dovrebbe essere così stroncata e non possa invece essere una soluzione, forse quella valida in questo

momento e in prospettiva per il nostro Paese. Si dice: ma in Germania funziona perché c'è il bipartitismo. Questo vale per tutto lo spettro delle questioni delle il stiamo discutendo, ma non lo sapevamo che in Italia il bipartitismo non c'era? Non si inventa il bipartitismo e non sono le ingegnerie astratte che ci fanno risolvere i problemi istituzionali. E' stato giustamente sottolineato, il rischio che il Collegio uninominale e questi tipi di leggi maggioritarie portino al localismo, al dare una soluzione, diceva Ciaffi, al problema di quel Collegio ma non alla soluzione complessiva. Il risultato elettorale complessivo, diciamo, dovrebbe scaturire in chiave di rappresentanza ed in chiave di espressione, poi di Governo.

Ma allora se questo è, una riflessione si dovrebbe fare proprio su ciò che abbiamo stroncato nel corso di questi anni, cioè sul sistema dei partiti, che è quello che è in grado (rivisitato, corretto, ricostruito in modo democratico) di essere da collegamento, di fare da supporto proprio perché non si vada ad una rappresentanza che sia esclusivamente o personale o localistica.

Romano Misserville

Vice Presidente del Senato

Sono sempre molto contento di partecipare a queste tavole rotonde, perché mi accosto ai problemi con grande spirito di umiltà, cercando di capire le ragioni degli altri, ma soprattutto cercando di esprimere in termini facilmente accessibili, le ragioni della parte politica che rappresento.

L' On. Barbera ha ricordato la nostra esperienza nella Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali ed ha avuto la cortesia di ammantare di una certa bonomia la rigidità della mia posizione intellettuale e culturale. Ha fatto bene, perché questa mia posizione è profondamente cambiata.

E' profondamente cambiata perché le idee hanno un loro sviluppo, perché gli uomini hanno una loro storia di esperienza e perché gli avvenimenti della nostra Nazione, del nostro Paese, si succedono con una tale rapidità che avere una forma di rigidità mentale significa mettersi fuori del flusso della storia.

Il tema dell' incontro-dibattito è molto interessante, direi il Regionalismo nella riforma dello Stato, dal momento che tutti abbiamo convenuto che l'espressione Federalismo è qualche cosa di irrealista, è qualche cosa che non corrisponde, dal punto di vista storico, al momento politico ed amministrativo del nostro Paese.

Barbera, ricorderà, che quello di cui si discuteva nella Commissione Bicamerale e quello che non mi piaceva, era il Regionalismo forte, questa era la riforma che si affrontava, intorno a questo tema si dibattevano e si arrovellavano le questioni più profonde di personaggi che avevano un indubbio spessore culturale.

Il Regionalismo forte è, secondo me, e qui sta la trasformazione e l'aggiornamento del mio pensiero, attualmente possibile perché si propone una riforma dello Stato nel senso di rendere più forte l' Esecutivo centrale. Un Regionalismo che fosse forte in presenza di un potere centrale, debole, di vita precaria e di nessuna possibilità operativa, mi preoccupava, giustamente, perché significava determinare un frazionismo all'interno della nostra struttura statale che mi doveva preoccupare così come avrebbe dovuto preoccupare tutti i Commissari che costituivano quell' organismo. L' Onorevole Barbera si ricorderà, che quando i commissari della Lega portarono sul tavolo delle trattative il progetto della divisione dell'Italia in tre entità autonome, contrarie alla storia del Paese, ma soprattutto contrarie alla realtà umana, sociale, e civile del Paese, io feci una cosa che in Italia si fa raramente, andai dal Capo dello Stato e rassegnai le dimissioni perché dissi che non volevo essere complice neppure indiretto ed occasionale, di

una tale follia disgregativa dell' unità dello Stato italiano, che ritenevo un progetto del genere pericoloso e che ritenevo una prospettazione di questo tipo contraria all'art.5 della Costituzione Repubblicana. Ecco perché io credo che un Regionalismo forte, un Regionalismo munito di maggiori poteri, un Regionalismo che sia più vicino alla gente, un Regionalismo rispettoso anche delle altre forme di Autonomie Locali del tipo della Provincia e della Regione, possa essere accettato, anche da persone e da parti politiche che hanno una diversa estrazione ed una diversa storia culturale, in vista della riforma dello Stato nel senso del potenziamento dell' esecutivo.

Ora possono esservi mille modi di battezzare questo problema che appassiona il Paese, lo si può chiamare Presidenzialismo, lo si può chiamare Presidenzialismo alla francese, lo si può chiamare perfino Cancellierato alla tedesca, ma la cosa importante è che tutti si trovino d'accordo su quello che è il nodo centrale del problema: così come è congegnata nell' architettura costituzionale la funzione e la vita dell' Esecutivo, cioè del Governo, non è assolutamente possibile tollerare ulteriormente gli esempi sempre più devastanti che l' instabilità governativa comporta per il nostro Paese.

A ben guardare anche la vicenda morale, quella di tangentopoli, di mani pulite, è un portato di questa instabilità di Governo, perché quanto più un Governo è debole, tanto più esso è ricattabile, tanto più deve essere permissivo, tanto più deve lasciare che la corruzione, gli alimenti intorno i peggiori aspetti ed i peggiori appetiti, proprio perché dal condizionamento esterno, esso trova la possibilità di sopravvivere.

Io mi rendo conto, che ha ragione Ciaffi, quando dice che il condizionamento è un po' insito nel sistema democratico, ma il condizionamento quando è incanalato in limiti istituzionali, quando è costruito in un progetto di carattere costituzionale, è cosa ben diversa da una forma di condizionamento che proprio perché può venire da tutti, è incontrollabile e porta a situazioni assolutamente anormali e deprecabili.

Io credo quindi, che un'evoluzione di pensiero in questo senso, ci sia anche da parte delle forze politiche di destra, nel nostro Paese, e quando noi diciamo che bisogna finire le guerre di religione, mettere da parte gli schemi ideologici e cominciare ad affrontare la realtà pratica di questa nostra collettività nazionale, diciamo una cosa che va nell'interesse generale, ma che va soprattutto nell'interesse della comprensione intelligente della situazione italiana. Io non ho certo necessità di far comprendere a gente

come voi che cosa significhi intelligenza degli aspetti della situazione italiana.

Viene dal latino “*intus legere*” leggere dentro, leggere oltre le apparenze, leggere oltre gli aspetti formali delle questioni quale sia veramente la soluzione possibile di un problema, che se appassiona in modo talmente profondo, l’opinione pubblica, vuol dire che è un problema che ha profonde radici anche nel sentimento popolare.

Quindi un Regionalismo forte, certo, ma un Esecutivo forte, perché un Esecutivo che abbia stabilità e capacità organizzativa, un Esecutivo che abbia un ragionevole lasso di tempo per esercitare la propria azione, può delegare, ed è nella logica delle cose, il maggior numero dei compiti possibili, alle strutture periferiche ed alle Regioni forti, che tutti quanti a questo punto ci auguriamo.

La rinascita del centralismo statale è stata proprio una conseguenza della debolezza del Governo centrale, il quale non avendo né autorità, né capacità di durata, ha instaurato con le Regioni una forma di contenzioso interno che lo ha portato pian piano a riappropriarsi di quello che aveva concesso nel 1970 e nel 1976. Così come, inutile nascondersi, esiste un contenzioso ed una conflittualità fra le Regioni e le Province in tema di deleghe, in tema di programmazione e in tema di attuazioni, ed esiste una conflittualità tra le Province ed i Comuni per quanto riguarda la gestione dei pochi compiti che sono delegati alle strutture provinciali. Da questa forma di conflittualità permanente deriva una forza delle espressioni centrifughe del nostro Paese e deriva una tendenza ad accentrare il più possibile all’interno delle strutture regionali quello che invece dovrebbe essere delegato. Io ho apprezzato il concetto dell’ On. Ciaffi che mi ha sempre trovato d’accordo, che è il concetto della efficienza. Non è che qui bisogna discutere di poteri astratti o di sovranità più o meno limitate nelle strutture locali e periferiche, il problema vero è quello che uno Stato inefficiente avrà sempre delle Regioni inefficienti, e delle Regioni inefficienti avranno delle strutture territoriali che saranno lo specchio di una realtà che non è una realtà operativa.

Ed allora il tema del dibattito è appassionante, interessante, è un tema del dibattito che possiamo esprimere anche con concetti elementari, perché fra di noi possiamo parlare questo linguaggio, che è un linguaggio di semplicità. Se, come noi pensiamo, vi sia necessità di potenziare l’efficienza delle strutture amministrative e nel potenziamento dell’efficienza vada anche

potenziata quella che l'efficienza della struttura centrale, governativa dello Stato, io credo che tutti possiamo essere d' accordo in una opera di grande riforma. Voi avete visto, come in questi giorni il dibattito politico abbia dato una sensazione di vacuità, è sembrato più un' esercitazione accademica, un volersi distinguere sulle definizioni che noi, una autentica e spassionata opera di ricostruzione di quella struttura dello Stato che ormai ha delle crepe che vanno in tutte le direzioni. Ed allora il mio invito, il mio pensiero, che può essere non rifletta l' interesse politico della parte che rappresento, ma sicuramente rappresenta l'interesse civile di questo popolo che noi rappresentiamo, è quella che, messici tutti d' accordo, intorno al concetto centrale della necessità di ridare vigore, forza, dignità, operatività al Governo ed all' Esecutivo si possa andare avanti sulla strada delle riforme. Su una strada delle riforme che può non piacere per il concetto del Sindaco d' Italia, che può essere contraddittoria, può essere ricca di spunti polemici, può essere soprattutto ricca di una forma di dietrologia che non serve più a nessuno, che non vale più niente, che è moneta falsa da spendere, quando invece vi è necessità di spendere una buona volontà costruttiva in questo Paese. Vi sono delle parti della Costituzione che sono state completamente trasgredite ed inattuate, io credo, ed in questo voglio andare controcorrente, che anche la prima parte della Costituzione debba essere modificata, perché quella prima parte della Costituzione che è la parte declamatoria, programmatica dei principi generali, non contemplava e non poteva contemplare perché i tempi erano inadeguati, alcuni problemi che invece vanno inseriti nella Carta Costituzionale, pensate per esempio a tutta la problematica della genetica sociale, al divieto di manipolazione della genetica sul grande tema della vita, pensate al diritto, all' esistenza e soprattutto alla dignità umana nella sua natura complessa. Di tutto questo nella prima parte della Costituzione non vi è traccia, bisognerà non cambiare, ma arricchire quella prima parte della Costituzione con una iniezione di concetti e con una iniezione di dettati e di norme morali che non potevano essere comprese nella Costituzione del 1948 per la semplicissima ragione che i tempi non erano ancora adeguati e che quei problemi non erano ancora sorti. Io voglio tranquillizzare anche il Senatore Marchetti, con il quale abbiamo sempre una garbata forma di polemica, non è che l'accentuazione del potere centrale determini una caduta di tono o una mancanza di spessore della Democrazia, è esatto il contrario, proprio quando il Governo centrale è debole, corrotto e condizionato e condizionabile

da tutte le parti, che si ha una caduta della Democrazia. Non per nulla i pericoli storici per la Democrazia nel nostro Paese sono venuti nel 1922 quando il Governo centrale era un Governo di estrema debolezza, e poi negli anni di piombo del terrorismo, quando era possibile organizzare la sovversione proprio perché vi era una instabilità governativa che portava ad una forma di ribellione e ad una forma di impunità di chiunque perseguisse la strada della eversione.

Bisogna che questo Stato sia uno Stato serio, sia uno Stato adeguato ai tempi, sia uno Stato soprattutto, carissimi amici di questo incontro, che dia delle risposte moderne ed effettive ai problemi che ci si presenta. Uno Stato che ancora si dibatta con i terrore del pericolo per la Democrazia, uno Stato in cui non ci si riconosca reciprocamente la buona volontà e soprattutto la buona fede, uno Stato in cui le parti politiche si muovano con una cautela come se esplorassero un terreno minato è uno Stato che ha poche possibilità di vincere la battaglia con il progresso e la battaglia soprattutto con la realtà europea che dobbiamo affrontare. Noi abbiamo delle strutture vecchie, quando Ciampi ha detto che forse neppure l'aspetto giudiziario può essere lasciato completamente all'organizzazione statale, ha detto qualcosa che obiettivamente ha destato per un attimo il mio allarme, ma poi ha destato una forma di curiosità ed una forma di interesse intellettuale, perché vi sono leggi nel nostro Paese che risalgono a tempi troppo lontani, leggi che sono state ideate per una realtà che era una realtà regionale. Pensate alla legge sull'abigeato, un residuo archeologico dal punto di vista giudiziario che sta lì nel nostro Codice e che non serve più a nessuno e che è una previsione non più attuale. Pensate all'organizzazione della nostra Magistratura, noi siamo l'unico Paese al mondo dove il potere inquisitivo della Magistratura è fuso con il potere Giudiziario, siamo l'unico Paese al mondo in cui, cioè, un giocatore di calcio può, alla fine del primo tempo, indossare la giacchetta dell'arbitro e ad arbitrare la partita. Queste sono autentiche perle di inciviltà dal punto di vista giudiziario che vanno in qualche modo ovviate, e vanno in qualche modo eliminate. Pensate al principio della carriera automatica del Magistrato. La Magistratura italiana è l'unico organismo al mondo in cui si entra da chierichetti e si è certi di uscire vestendo la veste rossa del Cardinale, oppure si entra da soldati semplici e si diventa automaticamente, per il semplice passaggio dell'età, generali di corpo d'armata. Noi abbiamo una Magistratura di quattromila unità effettive operanti, perché duemila Magistrati sono ben imboscati nei Ministeri e nelle realtà che tutti conoscia-

mo, quando in Germania noi abbiamo, caro Barbera, ventimila Magistrati che sono presenti nel territorio, che operano nel territorio, perché non l'apriamo questa corporazione così ristretta e così chiusa alle necessità vere del Paese. Finora non si è fatto perché abbiamo avuto un Esecutivo debole, che se avesse messo in cantiere una riforma di questo genere avrebbe suscitato un tale vespaio di polemiche e soprattutto un tale contrasto con il potere giudiziario, da perdere ogni possibilità di sopravvivere. La sopravvivenza dell' Esecutivo stabilisce anche una normalità di rapporti con gli altri poteri dello Stato, con il potere giudiziario e con il potere legislativo, ecco perché io credo che sia indispensabile, nel quadro generale dei rapporti fra Stato e Regione rinforzare l' Esecutivo con la formula che la saggezza e il buon senso, ma soprattutto le regole di esperienza suggeriranno. Ecco perché io credo che ci si debba mettere d' accordo sul concetto lasciando da parte i nomi e lasciando da parte le formazioni battesimali con cui si da questa o quella definizione della riforma che si vuole fare. Se non facciamo questo, cari amici, noi abbiamo di fronte un triste periodo di vacanza delle istituzioni, e se continua questa forma di disordine dal punto di vista amministrativo e della costruzione dell'architettura dello Stato, sperare che vi sia un Regionalismo forte è veramente qualche cosa che va oltre la ragione. L' esperienza mi ha insegnato, che quello che va oltre alla ragione, che quello che va oltre la possibilità di comprendere le ragioni degli altri, non appartiene alla realtà di questo mondo e non appartiene alla capacità realizzativa di una classe politica.

Ringrazio, infine, i colleghi che hanno fatto le loro belle relazioni, che io ho ascoltato con grande attenzione, perché ho l'abitudine di ascoltare e di imparare proprio perché attraverso l'apprendimento di concetti nuovi, si arricchisce la propria esperienza ed in qualche modo ci si avvicina alle idee degli altri esponendo in maniera, il più possibile chiara e lineare, quali sono le proprie posizioni.

La Camera delle Regioni? Certo, io ero contrario alla Camera delle Regioni, te lo ricordi Barbera, però mi rendo conto sempre più che questo sistema Bicamerale puro è qualche cosa di anacronistico, è qualche cosa che non serve a nulla la doppia, la tripla, la quadrupla lettura delle leggi.

Bisogna limare una parola e far ritornare tutto all'altro ramo del Parlamento con perdite di tempo incredibili, che uno Stato moderno non si può permettere (e questo mi ha anche fatto rivedere, per quanto riguarda la mia persona e la mia convinzione, la posizione sulla Camera delle Regioni

nella quale dovrebbe trasformarsi l'attuale Senato della Repubblica). Ma tutto questo presuppone uno spirito riformatore che è molto più rivoluzionario di quanto le nostre parole possono dire, presupponendo soprattutto una rivoluzione ideale che consiste nel mettere da parte le diversità e nell'accordarsi sui concetti di fondo.

Pietro Di Muccio

*componente della Commissione Affari Costituzionali
della Camera dei Deputati*

A questo punto della serata ovviamente il mio compito è facile e difficile al tempo stesso. Facile perché gli stimoli che vengono dalle intelligentissime relazioni fin qui ascoltate, presupporrebbero che io abbia almeno due ore di tempo per farvi fronte. Difficile perché ovviamente a quest' ora della sera bisogna stringere ancora di più rispetto agli altri oratori.

Io lo farò parlando quasi per proposizioni apodittiche, me ne scuserete; se poi eventualmente c'è qualcuno così addirittura voglioso di sapere, da volerne una spiegazione io gliela darò, ma diciamo così, fuori di quest' aula senza tediare ulteriormente coloro che sono qui ad ascoltare.

Quindi, Federalismo. Non sono entusiasta delle Regioni, tutt' altro, credo che esse siano un caso clamoroso di fallimento istituzionale e lo sono state perché non hanno fatto altro che ripetere in miniatura, ma io preferirei dire in sedicesimo, la struttura dello Stato. Mentre lo Stato nazionale dava grandi segni di crisi e lo Stato nazionale italiano ancora di più perché era iniziato il circolo perverso dell' indebitamento pubblico, noi realizzavamo un sistema di decentramento il quale ricalcava pedissequamente il sistema statale, un Parlamento, un Governo, una Amministrazione.

Nel termine Federalismo (io sono d' accordo con Barbera, ovviamente) ci sono due concetti indissolubili, se ne togliamo l' uno, l' altro non sta in piedi, il Federalismo non regge più. Il primo è che appunto Federalismo significa il diviso che si unisce e non l' unito che si divide. Lo stemma degli Stati Uniti d' America è: *"e pluribus unum"*, cioè un' unità fatta di molti Stati. Ma insieme, insieme a questo concetto di Federalismo, c'è intrinsecamente collegato quello di secessione. Non c'è Federalismo senza diritto di secessione, tant' è vero che il Nobel Buchanan dice che gli Stati Uniti d' America non sono più uno Stato Federale perché il diritto di secessione è stato di fatto cancellato con la guerra di secessione.

Quindi se noi dobbiamo ripensare il Federalismo in modo che i nomi significhino qualche cosa, corrispondano alle cose, allora noi dobbiamo immaginarci un Federalismo con il diritto di secessione. Qui scatta il meccanismo, forse perverso di Bossi, il quale non è ignorante come vuole dare a credere, e che propugna un Federalismo proprio perché implicitamente egli propugna un diritto di secessione.

Di Federalismo in Italia non si sarebbe mai parlato, se tutte le forze politiche non stessero ad inseguire l' elettorato di Bossi. Si parla di Federalismo perché probabilmente i voti della Lega fanno gola, perché li si vuole captare, diciamo che è una forma di blandizia raffinata e istituzio-

nale. Non c'è bisogno di parlare di Federalismo, a mio modo di vedere, perché la grandezza geografica dell'Italia è tale che sarebbe antieconomico attuarlo, perché sarebbe antistorico attuarlo in Italia se consideriamo la nostra storia e se consideriamo che dobbiamo costruire l'unione europea, che è già in atto, che dovrà essere perfezionata. E' dunque l'Italia essa stessa una regione d'Europa. Sembra paradossale che noi frazioniamo una regione nel momento stesso in cui stiamo costruendo l'Europa. Non sono d'accordo con una affermazione dell'Onorevole Ciaffi per cui le Marche non sarebbero le Marche se non ci fosse stato anche il Regionalismo e in particolare la Regione Marche. Ecco io sono sicuro che lo straordinario sviluppo, il modello marchigiano di economia e di società, sia dovuto ai marchigiani piuttosto che alla Regione Marche, ecco, Onorevole Ciaffi, probabilmente la Regione Marche in questo ha frenato più che accelerare questo straordinario processo.

Ma ora noi parliamo di costituzionalismo, Costituzione, presidenzialismo. Della Costituzione si dice che la prima parte è sacra, intoccabile, è perfetta. No, non lo è. Non lo è al punto che stabilendo la prima protezione che una Costituzione deve contenere cioè quella sulla libertà personale, la nostra Costituzione ha una norma sulla carcerazione preventiva, la quale ha consentito indifferentemente che il Parlamento portasse la detenzione preventiva fino a dodici anni nell'epoca del terrorismo, e adesso, se non vado errato, fino a dieci anni per la mafia. Forse l'Avvocato Misserville, che è un penalista, può confermare. Bene, una Costituzione che consente a un Parlamento di poter attuare una legislazione perfettamente costituzionale portando la custodia cautelare fino a dodici anni è una Costituzione che non serve letteralmente a nulla, nella mia concezione, nella nostra concezione di liberali. Una Costituzione è il limite supremo, essa è l'inibizione al Parlamento a fare determinate cose, non è semplicemente una Carta che stabilisce il modo, la procedura per raggiungere qualsiasi scopo. E' una Carta che dice: queste cose non si fanno, infatti rarissime sono le norme costituzionali che io mi sentirei di conservare da un punto di vista di libertà; per esempio, quella che vieta alla legge di imporre trattamenti sanitari che non rispettino la persona umana.

Quindi noi dobbiamo ripensare la nostra Costituzione, il nostro costituzionalismo. In Italia un costituzionalismo aggiornato che tenga al centro l'uomo e la sua libertà francamente non c'è mai stato. Io sono un estimatore del prof. Barbera che, diciamo, tra i costituzionalisti italiani di sinistra è

quello più aperto a questi temi della stabilità del Governo, delle libertà personali, etc., però, io non so se lui mi darà atto che leggendo tutti i manuali di diritto costituzionale, negli anni '50 e '60, salvo rare eccezioni, di libertà intesa nel senso classico dell' espressione, di protezione dell' individuo contro lo Stato, di Stato limitato che faccia bene le proprie cose e non si impicci di tutto, francamente non si parla. Quindi non c'è stato un insegnamento, la formazione di una classe larga di giuristi, di uomini politici che traessero da questo insegnamento una certa impostazione. E quindi è una Costituzione che va ripensata nel suo complesso, ma io sono stato anche contrario in questi giorni all' Assemblea Costituente.

Si può riscrivere la Costituzione pezzo per pezzo col procedimento dell' art. 138. Ho detto che è tutta sbagliata, ma non la voglio buttare tutta e subito nel cestino.

L' Assemblea Costituente implicherebbe una delegittimazione totale e complessiva dell' intero sistema; innescherebbe una serie di conflitti con il Parlamento che in pari tempo sedesse per giunta nella stessa Capitale.

Mi avvio alla conclusione sul tema Costituzione - Presidenzialismo. Anche qui ho sentito una sorta di, come dire, va tutto bene, abbiamo dei difetti, possiamo aggiustare le cose. E' vero, i giapponesi sostengono che l' Italia è un paese di uomini ricchi con uno Stato povero, mentre il Giappone è un Paese di uomini poveri con uno Stato ricco. Voglio sottolineare il fatto che noi siamo immersi in un mare di debiti, un mare i cui confini nessuno sa delineare, cioè i due milioni e mezzo di miliardi, quelli accertati sicuramente.

Ma non c'è una sola autorità pubblica la quale sia in grado di giurare, pena la propria testa, quale sia l' ammontare effettivo dei debiti pubblici.

E allora a questo processo di accumulazione del debito le Regioni hanno contribuito da par loro, e non dobbiamo dimenticarlo; quindi non possiamo dire che dobbiamo fare degli aggiustamenti perché si è cambiato, perché gli italiani si sono ribellati al sistema proporzionale e al sistema della corruzione. Il sistema proporzionale, il sistema della corruzione, ha prodotto una situazione di indebitamento che non ha precedenti nella storia. Noi abbiamo un debito di gran lunga superiore a quello dell' Italia uscita dalla guerra, distrutta dopo la Seconda Guerra mondiale. Questo debito, purtroppo, in base al sistema proporzionale, non ha né babbo, né mamma, tutti dichiarano di non aver contribuito a crearlo. Presidenzialismo: giustamente Barbera invitava ad usare concetti definiti. Per me è un Governo eletto dal popolo

direttamente nell'urna. Questo Presidenzialismo coincide con la migliore definizione di Democrazia che io conosca, quella di Karl Popper, il diritto del popolo di deporre pacificamente i governanti sgraditi. Allora se la Democrazia è questa, non ha a che vedere con la Scuola democratica o Magistratura democratica. L'aggettivo democratico non ha nessun significato se noi lo associamo a scopi, persone, mezzi. Democrazia significa quella sola cosa.

Se significa quella sola cosa, allora mi pare sbagliato sostenere che un Governo eletto direttamente dal popolo, sia esso un Presidente della Repubblica o sia esso un Capo del Governo, possa destare pericolo. E faccio un piccolo inciso sperando che il Professor Barbera non mi bacchetti, ma da questo punto di vista, gli Stati Uniti e l'Inghilterra sono molto più somiglianti di quanto apparentemente siano differenti, l'uno è una Monarchia, l'altro è una Repubblica, l'uno ha il Legislativo separato dall'Esecutivo, l'altro è un tutt'uno, però si somigliano perché gli inglesi e gli americani vanno a votare e votano per il Capo del Governo, e il Capo del Governo esce da quel meccanismo un poco più complicato negli Stati Uniti, che hanno una procedura barocca, un po' meno complicato in Inghilterra dove invece il Capo del Governo viene insediato quasi subito dopo le elezioni.

Ecco allora che non si può accusare il Polo delle libertà che in questi giorni, sia pure in modo confuso e sono d'accordo con lo stimato amico Misserville, in modo, anzi oltremodo confuso, ha proposto il Presidenzialismo.

La bozza Fisichella-Urbani non era chiara a sufficienza. Noi ci stiamo baloccando con delle soluzioni che il popolo non capisce. Ma dire che chi vuole un Governo eletto dal popolo ha tendenze totalitarie, tendenze autocratiche, tendenze plebiscitarie, a me sembra una esagerazione di coloro i quali non vogliono prendere coscienza che in Italia abbiamo bisogno di un potere forte, legittimato dal consenso popolare, espresso direttamente dai cittadini. Un potere che sia in grado di scardinare quei potentati economici, sindacali, politici che così tanto condizionano la vita della nostra Nazione.

Carlo Latini

*già consigliere regionale delle Marche
autore del libro “La regione negata”*

Affronterò il tema di questo incontro, il federalismo nella riforma dello Stato, a partire dal libro “ La regione negata”, uno scritto nel quale ho sintetizzato alcune vicende e riflessioni, legate alla mia esperienza di consigliere regionale.

Il senso del libro è così riassumibile. E' senz'altro vero che le debolezze della cultura politica e le pecche della classe dirigente espresse dalle regioni in generale, dalla Regione Marche in particolare sono originate da fattori istituzionali. Ad esempio l'assenza di poteri consistenti in materia fiscale ha deresponsabilizzato gli amministratori regionali, mentre i vincoli e le limitazioni centralistiche hanno impigrito e declassato la politica delle regioni. Ci sono, dunque, dei fattori istituzionali che hanno originato alcuni difetti delle regioni, per cui nella riforma dello Stato è necessario prevedere istituzioni regionali con più poteri e maggiori responsabilità. Ma ciò è solo una parte della verità. E' altrettanto vero - questa è la tesi fondamentale del libro - che le competenze e i poteri già esistenti, già conquistati sul piano istituzionale, sono stati sottoutilizzati o usati in modo distorto. Ciò è avvenuto essenzialmente per un deficit di cultura politica regionalista (localismo, carenza di progettualità e di programmazione). Le vicende raccontate nel libro offrono esempi illuminanti a tal proposito. Esistono, ovviamente, delle differenze, anche notevoli, tra regione e regione e il complesso dell'esperienza regionalista ha comunque rafforzato il tessuto democratico del nostro paese. Non si vuole proporre, quindi, una lettura liquidatoria di tale esperienza. Si vuole usare il caso delle Marche per una riflessione più generale, con le dovute cautele e senza meccaniche trasposizioni. Nel momento in cui parliamo di riforma istituzionale non dobbiamo dimenticare le carenze di cultura politica, di cui quella istituzionale rappresenta un aspetto, e i limiti di capacità progettuale, di cui la “buona politica” non può fare a meno, che si sono avute sinora. Solo con una nuova cultura politica e una spiccata capacità progettuale potranno funzionare bene le istituzioni “riformate in senso federalista”, che non saranno un sostituto della politica, ma un luogo della politica. Inoltre tali innovazioni politico-progettuali sono indispensabili per pensare e realizzare al meglio la stessa riforma dello Stato in senso federalista. Insomma: la riforma istituzionale non può eludere la questione cruciale del rinnovamento della politica. Consideriamo il principio di sussidiarietà, un principio ispiratore del federalismo. Tale principio rende necessario l'intreccio tra la progettualità politica e la progettualità istituzionale. Il principio di

sussidiarietà afferma che i poteri e le responsabilità devono essere assegnate al livello più vicino ai problemi da affrontare e gestire, prevedendo la delega a livelli diversi, superiori soltanto quando i problemi non trovano la loro soluzione più razionale ed efficace a livello inferiore.

Per valutare quale sia la soluzione più efficace e razionale del problema sono indispensabili una chiara visione politica, una forte capacità progettuale, un preciso metro di misura del rapporto di coerenza tra fini e mezzi. Di conseguenza i limiti di cultura politica che hanno fatto funzionare male le regioni con l'attuale assetto istituzionale, tanto più saranno dannosi per gestire le riforme istituzionali di cui si sta parlando. La cultura politica ispirata al principio di sussidiarietà implica la definizione degli ambiti territoriali ottimali per la soluzione dei problemi. Ciò comporta l'elasticità nella ripartizione delle competenze e una visione politico-progettuale per la definizione di tali ambiti. Le Marche ci offrono esempi molto pertinenti. Pensiamo alla riorganizzazione del sistema sanitario della nostra regione, per il quale il principio di sussidiarietà significa partire dal punto più vicino ai cittadini e via via elevarsi verso ambiti territoriali e livelli istituzionali più vasti per trovare per ogni problema la soluzione ottimale. Per far ciò è indispensabile l'intreccio tra la progettazione politica, che si riassume nel piano sanitario regionale e la progettazione istituzionale, ad esempio il numero e la configurazione istituzionale delle aziende sanitarie. Pensiamo al Corridoio Adriatico: un progetto di trasporti con un ambito ottimale sovranazionale, al quale sono interessati tanti e diversificati livelli istituzionali. Bisogna deideologizzare la parola federalismo ed entrare nel merito dei problemi. Le considerazioni svolte sinora sul principio di sussidiarietà e gli esempi fatti ci dicono che la riforma istituzionale di tipo federalista non può e non deve ridursi ad uno spostamento di poteri dal centro alla periferia ma è necessaria anche una riorganizzazione della politica, dei partiti, dello Stato dal basso verso l'alto. Comuni, Province, Regioni non devono solo avere più potere ma devono anche esprimere un diverso rapporto con il territorio, passando dalla cultura localista alla cultura dell'ambito ottimale.

Il federalismo, impostato come un movimento istituzionale che va non solo dall'alto verso il basso, ma anche dal basso verso l'alto, può trovare proprio nel localismo un ostacolo forte e a volte insormontabile: una sorta di " palla al piede ", che blocca la capacità di movimento, di elasticità, la capacità di allargare e di elevare, a seconda delle necessità, l'ambito territoriale ottimale.

Lo Stato federale come Stato più vicino ai cittadini implica non l'esaltazione del localismo ma la lotta contro di esso.

La battaglia politica e culturale contro il localismo non va condotta con prediche ma facendo leva su nuovi dati oggettivi e nuove potenzialità, sul nuovo rapporto spazio-tempo. Le distanze geografiche, culturali, politico amministrative si sono e si stanno sempre più riducendo e di conseguenza mutano il senso e le caratteristiche delle identità locali. Il federalismo, attuato attraverso il principio di sussidiarietà, rischia, non solo, di rimanere bloccato in basso, ma può essere snaturato anche dalla tendenza opposta: essere via via trascinato verso l'alto, in nome della soluzione più efficiente. Si determinerebbe un nuovo centralismo, in nome del federalismo: un bel paradosso. Per ridurre questo rischio la Camera delle regioni può rappresentare la linea di confine, il meccanismo istituzionale che fissa e garantisce un certo rapporto tra centro e periferia. Il federalismo nella riforma dello Stato è costituito, quindi, dall'incontro e dall'intreccio di due movimenti istituzionali: dal centro alla periferia con un'accrescimento dei poteri e delle responsabilità delle regioni e degli enti locali; dal basso verso l'alto per ridefinire, a partire dalle esigenze del territorio, la griglia ottimale delle funzioni e dei poteri. Concludo con una riflessione sulla parola federalismo. Ne ha parlato Barbera. Ci voglio ritornare. Il federalismo, storicamente, è stato quasi sempre un movimento dal basso verso l'alto per costruire gli stati unitari: stati più piccoli che si sono aggregati, che si sono federati, rinunciando a qualcosa come singola entità, per svolgere insieme una funzione più vasta, per avere un rango più elevato. Il regionalismo in Italia è stato concepito come movimento dall'alto verso il basso, come decentramento dei poteri di uno stato unitario già formato, anche se male, per democratizzarlo, per creare spazi di autonomia e di autogoverno. L'uso contestuale e intrecciato delle parole regionalismo e federalismo non è un banale compromesso nominalistico, né sono termini da considerare semplicemente come interscambiabili, ma l'uso di queste due parole può assumere un significato più profondo. Regionalismo e federalismo vanno tenuti insieme poiché nella riforma dello Stato il primo termine, il regionalismo, sta ad indicare lo spostamento dei poteri dall'alto verso il basso, per il quale si usa spesso, invece, la parola federalismo, mentre il secondo termine, il federalismo, sta ad indicare la riorganizzazione e l'aggregazione dei poteri locali e regionali dal basso verso l'alto, dall'ultimo comune alla Camera delle regioni. Per tenere insieme regionalismo e

federalismo è indispensabile una cultura politica dell'articolazione territoriale. Parlo di articolazione territoriale perché questa formulazione permette di cogliere l'insieme delle specificità e delle interdipendenze necessarie per essere radicati nel territorio senza scadere nel localismo, per essere protesi verso un orizzonte nazionale e sovranazionale senza perdere il contatto con la vita reale delle comunità locali.

II

DOCUMENTI

IL DOCUMENTO DI CAPRAROLA
Conferenza dei Presidenti delle Regioni
e delle Province autonome

*Il documento è stato presentato dalla Conferenza
dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome
al Capo dello Stato (11 ottobre 1995)*

1. Il significato del documento

Con l' inizio della VI legislatura regionale le Regioni hanno assunto una nuova e più alta responsabilità.

Nelle Regioni si sono costituiti governi di legislatura, legittimati direttamente dal voto popolare.

Per questo con il presente documento i Presidenti e le Giunte delle Regioni italiane, tenendo conto dell' esperienza autonomistica delle Regioni a Statuto Speciale e delle Province autonome, intendono dichiarare la propria volontà e i propri impegni, e formulare un conseguente programma di azione affinché nel corso della presente legislatura regionale possano realizzarsi le condizioni per la trasformazione dell' Italia in un paese federale pienamente integrato nella Unione Europea.

Questa iniziativa delle Regioni trova tuttora fondamento nell' articolo 5 della Costituzione là dove stabilisce che la Repubblica "adeguа i principi e metodi della sua legislazione alle esigenze dell' autonomia e del decentramento". L' Italia ha bisogno di federalismo e di forti autonomie locali e un sempre più ampio spazio per le autonomie sociali, non per chiudersi ma proprio per aprirsi; non per dividersi ma proprio per diventare più sostanzialmente unita; parliamo quindi di un federalismo unitario, solidale e cooperativo. Ed è appunto in tale prospettiva che occorre passare dall' astratta idea unitaria, valore imposto cui aderire a priori, all' unificazione, scelta consapevole e rispettosa di tutte le identità, di tutti i legittimi interessi e di tutte le diverse gravitazioni geo-politiche delle parti in causa.

Non un ideologico progetto politico, bensì la storia, l' economia e la società stanno sconfiggendo il modello dello Stato centralizzato.

Ferma restando la necessità dell' unione nazionale, le urgenze del tempo rendono necessaria un' Italia flessibile, articolata, ove ogni parte del Paese, del Nord come del Sud, possa positivamente ed efficacemente esprimere tutte le proprie potenzialità culturali, produttive, e le diverse vocazioni anche in tema di rapporti e di scambi internazionali.

Quello che qui presentiamo è dunque un programma di riforma istituzionale per la presente legislatura: un programma quindi verso il Duemila.

2. Il principio della riforma federalista

Il federalismo che vogliamo si fonda sui seguenti principi fondamentali:

1) Un federalismo che unifica l' Italia

Il federalismo serve all' intero Paese, al Nord come al Sud, alle Regioni forti e a quelle più deboli proprio in quanto promuove una riorganizzazione della forma di governo e della stessa forma di Stato fondata sui principi della autonomia e della responsabilità.

2) Un federalismo per sviluppare le libertà, il pluralismo e le autonomie sociali

Assumiamo il federalismo nella sua ispirazione più autentica: come strumento di articolazione, diffusione e divisione del potere, come strumento di espansione delle libertà, di promozione delle autonomie sociali, di valorizzazione dei gruppi intermedi, di sviluppo del pluralismo sociale e istituzionale.

3) Un federalismo per governare meglio e semplificare il rapporto tra cittadini e istituzioni

Parliamo di un federalismo anche come soluzione utile per semplificare e sburocratizzare i meccanismi di governo.

L' Italia è afflitta da una ipertrofia istituzionale e burocratica. Basti pensare che da un lato abbiamo gli 8.100 Comuni, le 108 Province, le 20 Regioni e dall' altro un Governo ed un Parlamento - suddiviso in due Camere, con competenze paritarie e sovrapposte - i quali accentrano a sé tutte le decisioni fondamentali.

Così come da un lato abbiamo gli apparati amministrativi dei Comuni, delle Province e delle Regioni e dall' altro una struttura burocratica organizzata in Ministeri accentrati cui è subordinata una estesissima rete delle amministrazioni periferiche dello Stato, in piena contraddizione con lo spirito dell' articolo 5 della Costituzione a norma del quale la Repubblica "attuata nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo". Questo assetto determina moltiplicazione e al tempo stesso accentramento dei poteri decisionali, con un effetto di sovraccarico verso il centro politico e amministrativo che si traduce nei fatti in paralisi decisionale.

La riforma deve servire a realizzare una drastica potatura dei barocchismi istituzionali e burocratici sedimentati nel corso del secolare processo che va dall' unità nazionale fino agli ultimi svolgimenti della prima Repubblica.

Occorre dunque ridefinire i livelli di responsabilità e di decisione,

restringere la dimensione dell' intervento pubblico, ridurre la mole dei vincoli burocratici, aprire nuovi spazi di libertà ai cittadini, alle forze sociali ed economiche, alle comunità locali.

In sostanza la riforma federalista deve andare di pari passo con una riforma burocratica e amministrativa cui può darsi immediatamente corso.

3. Il programma a Costituzione invariata

Mentre occorre definire al più presto il progetto e il percorso della complessiva riforma istituzionale, bisogna muovere primi passi concreti in direzione del federalismo.

Non è possibile che mentre si discetta di federalismo continuino a rafforzarsi pratiche centralistiche.

Occorre adottare una serie di misure immediate, coerenti con il progetto della riforma, che possono essere attuate a Costituzione invariata. Molto può essere fatto anche sulla base dell' ordinamento vigente. Le difficoltà e la complessità della riforma costituzionale non possono più costituire un alibi del centralismo, come fin qui nei fatti è accaduto. E' infatti paradossale che mentre si discute di riforma della Costituzione nel frattempo continuino ad essere violati i principi autonomisti già affermati dalla Costituzione vigente. Proponiamo qui nove punti sui quali è necessario introdurre fin d' ora concrete innovazioni, senza attendere l' elezione del nuovo Parlamento e lo scioglimento dei nodi complessivi della riforma.

a) Autonomia finanziaria

Anche senza riforme costituzionali, attraverso una corretta applicazione dell' art. 119 della Costituzione è possibile realizzare l' autonomia finanziaria delle Regioni in modo che le risorse del territorio possano essere utilizzate anzitutto nel territorio stesso.

Le Regioni hanno il diritto e il dovere di poter disporre di un insieme indiviso e incondizionato di entrate grazie a cui pianificare autonomamente l' insieme della loro spesa.

L' autonomia finanziaria non può, pertanto, essere concepita come un segmento di prelievo aggiuntivo dell' attuale pressione fiscale, ovvero non può tradursi in nuove tasse per i cittadini, ma deve piuttosto imporre un mutamento al centro del sistema fiscale.

Non è possibile che le leggi finanziarie si riducano a trasferire alle

Regioni quote di alcuni tributi erariali particolarmente impopolari, tagliando al tempo stesso i trasferimenti finanziari dallo Stato alle Regioni, come accade anche con la proposta dell' attuale Governo. Le Regioni rivendicano un rapporto paritetico Stato-Regioni ed un loro coinvolgimento nella definizione di un disegno organico di riforma della finanza regionale, da realizzare gradualmente nell' ambito della riforma fiscale, valutando insieme i contenuti, le implicazioni gestionali, gli oneri, l' effettiva capacità di produrre entrate, gli spazi concessi all' autonomia regionale, la portata in termini di tutela delle aree più deboli del Paese, sia nell' immediato che in una prospettiva dinamica.

Alcune prime misure si possono muovere nella prospettiva di una autentica autonomia finanziaria: ad esempio la sostituzione di una serie di tasse e tributi, a partire dai contributi sanitari e dalla tassa della salute, con le forme possibili di una compartecipazione regionale a grandi tributi statali (come l' Irpef o l' Iva) e con l' abolizione del vincolo di destinazione sulle risorse finanziarie trasferite alle Regioni.

Su questo tema le Regioni si muoveranno con assoluta determinazione.

b) Attuazione piena dell' articolo 117 della Costituzione

Prima ancora di realizzarne la modifica occorre intanto attuare pienamente l' articolo 117 della Costituzione, disponendo il trasferimento alle Regioni di una serie di funzioni ancora riservate allo Stato, su materie quali la sanità, il turismo, l' agricoltura, gli interventi di politica industriale, la gestione del mercato del lavoro, la formazione professionale, la politica scolastica, i beni culturali, i trasporti, l' edilizia residenziale.

E' anche possibile attribuire alle Regioni ordinarie la potestà legislativa in tutte le materie già attribuite alle Regioni a statuto speciale attraverso il disposto dell' ultimo comma dell' articolo 117 della Costituzione.

E' necessario in attuazione dell' articolo 95 della Costituzione determinare numero, attribuzione e organizzazione dei Ministeri in modo che non vi siano dicasteri ministeriali nelle materie trasferite alle Regioni.

In questo senso le leggi delegate previste dalla proposta di legge finanziaria dovranno rappresentare un superamento del D.P.R. 616 e andranno elaborate con la partecipazione e l' intesa delle Regioni.

c) Revisione dei meccanismi di controllo sulle leggi regionali

Le leggi regionali possono essere rinviate dal Governo solo se si devono

eccepire effettive, motivate e argomentate questioni di legittimità e non mascherando dietro apparenti eccezioni di legittimità inaccettabili valutazioni di merito, come ancora accade in numerosi casi.

d) Legislazione statale

In applicazione dell' articolo 117 della Costituzione occorre che le leggi statali, sulle materie di competenza regionale non travalichino la mera definizione dei principi e si astengano da normative di dettaglio.

e) Rappresentatività europea delle Regioni

Occorre che il Governo riconosca, come già attua l' Unione Europea, la piena soggettività delle Regioni nei loro rapporti con gli organi europei, anche attraverso l' istituzione di propri uffici a Bruxelles.

f) Processi di riforma degli apparati burocratici regionali

La riforma degli apparati regionali costituisce una esigenza prioritaria delle Regioni. A questo fine è necessario che coi provvedimenti collegati alla legge finanziaria siano favoriti gli autonomi processi di riorganizzazione burocratica delle Regioni, prevedendo forme di liberalizzazione delle procedure di mobilità, anche in collegamento con i meccanismi di trasferimento di funzioni agli Enti Locali, di incentivi al pensionamento, e di acquisizione delle nuove professionalità necessarie a riqualificare l' attività amministrativa regionale e più in generale la gestione ottimale delle risorse umane.

Si propone inoltre che lo Stato proceda ad una più radicale revisione della legislazione sul pubblico impiego assicurando spazi di autonomia nei rapporti contrattuali, nei profili professionali e nei modelli organizzativi, alle singole Regioni.

g) Riorganizzazione e qualificazione della Conferenza Stato Regioni

La Conferenza Stato-Regioni, prevista nell' ambito della riforma della Presidenza del Consiglio, deve diventare una sede autorevole di assunzione delle decisioni più rilevanti nel rapporto tra Centro e Regioni.

Essa va radicalmente trasformata, liberandola dall' inflazione di micro-decisioni, che devono essere rinviate a comitati istruttori. A tal fine i decreti legislativi previsti dal d.d.l. finanziaria devono essere elaborati con la partecipazione e l' intesa delle Regioni.

La Conferenza Stato-Regioni va in sostanza concepita come una sperimentazione e anticipazione della formazione del processo decisionale che dovrà essere instaurato a seguito della istituzione, con la riforma costituzionale, della Camera delle Regioni.

h) Trasferimento dell' Amministrazione statale periferica

Anche in relazione alla potestà legislativa regionale ex articolo 117, ultimo comma, può essere trasferita alle Regioni e alle Province l' amministrazione periferica statale nelle materie di potestà amministrativa regionale ed anche statale. Per quanto riguarda i dirigenti delle altre amministrazioni periferiche dello Stato in attesa dell' attuazione delle riforme istituzionali, la nomina dovrà essere soggetta ad un parere preventivo dei Presidenti delle Regioni. Di conseguenza il reclutamento, la nomina e la mobilità del personale e della dirigenza pubblica viene gestita dalle Regioni e dalle Province autonome.

i) Regioni e sistemi di informazione e di comunicazione

Le Regioni sono oggi sotto-rappresentate dal sistema delle comunicazioni, di stampa e radiotelevisive.

Tale situazione appare paradossale, se è vero che le istituzioni regionali devono costituire il soggetto fondamentale della riforma dello Stato.

Occorre che il sistema dei mass-media, e in particolare il sistema radio-televisivo, sia ridisegnato in senso regionalista e federalista.

In questo senso, occorre che vengano adottate misure di riforma strutturali, quali quelle relative alla regionalizzazione di una Rete nazionale pubblica.

4. Gli impegni delle Regioni

Le Regioni devono conquistarsi una credibilità anzitutto avviando una nuova pratica di governo e di amministrazione.

A questo fine vanno individuati tre obiettivi prioritari.

1) Attuazione della legge 142/90

I Presidenti delle Regioni e le Giunte regionali si impegnano a promuovere atti legislativi significativi diretti a valorizzare la nuova dimensione di relazioni che occorre costruire secondo la logica federalista tra Regioni e

Autonomie Locali. In particolare le Regioni promuoveranno l'attuazione dell'articolo 3 della legge 142 del 1990 per quanto riguarda le funzioni delle Province e dei Comuni e gli interventi di incentivo alle unioni e fusioni comunali, nonché la revisione del capo VI della legge 142/90, in termini tali da renderne praticabili i contenuti.

2) Riforma della organizzazione e degli apparati regionali

La credibilità delle istituzioni regionali passa attraverso il riconoscimento della autorevolezza e della capacità, in primo luogo, delle classi politiche regionali e, in secondo luogo, degli apparati burocratici regionali.

Le Regioni hanno oggi un bisogno vitale di mettere mano a una forte riqualificazione dei loro apparati, facendo leva sulle migliori risorse professionali di cui sono dotate, tagliando molti rami secchi e dotandosi di nuove qualificate professionalità.

Occorre una radicale riforma degli assetti burocratici regionali, diretta in primo luogo a produrre una drastica semplificazione delle procedure burocratiche, e al tempo stesso Governo e Parlamento devono fornire gli strumenti necessari a realizzare, in tempi brevi, tale riorganizzazione .

3) Collaborazione tra Regioni

E' necessario rafforzare i momenti di collaborazione fra Regioni in tutte le attività di comune interesse.

In particolare occorre valorizzare il ruolo e l'organizzazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, nell'ambito della quale si possono definire posizioni comuni sulle principali questioni di interesse regionale ed elaborare documenti, proposte, pareri e comuni basi di intesa da sottoporre all'attenzione del Parlamento e del Governo.

5. La riforma costituzionale: obiettivi di fondo

1) Definizione delle competenze tra Stato e Regioni

In base al principio di sussidiarietà, va superato l'attuale criterio di ripartizione della potestà legislativa prevista dall'articolo 117 della Costituzione definendo le materie su cui si esercita la potestà legislativa dello Stato e attribuendo alle Regioni una competenza generalizzata su tutte le altre materie.

2) Camera delle Regioni

Va superato l'attuale sistema bicamerale perfetto, costituendo una Camera delle Regioni in cui siano direttamente rappresentati gli Enti Regione.

3) Finanza regionale

Occorre uscire decisamente dal meccanismo della finanza regionale derivata e del trasferimento di fondi dallo Stato alle Regioni, che è stato all'origine del sostanziale svuotamento dell'esperienza regionale. A questo fine è necessario garantire autonomia impositiva agli Enti locali, attribuire direttamente alle Regioni le entrate derivanti da determinati tributi nazionali e da aliquote di tributi nazionali in rapporto al gettito fiscale prodotto nelle singole Regioni e specifici tributi regionali, prevedere meccanismi di riequilibrio solidaristico attraverso un Fondo nazionale volto esclusivamente a perseguire l'obiettivo della perequazione dei livelli di sviluppo e della qualità della vita. La stessa autonomia finanziaria garantita alle Regioni deve essere garantita in Costituzione agli Enti locali territoriali. Dovrà prevedersi per le Regioni autonomia di gestione economica delle proprie risorse naturali.

4) Regolarizzazione dell'Amministrazione periferica dello Stato

Essenziale è l'intreccio tra potestà legislativa e riforma amministrativa. La funzione amministrativa va esercitata riformando profondamente l'apparato pubblico e trasferendo le residue strutture periferiche dello Stato alle Regioni, le quali ne determineranno il livello istituzionale di collocazione sul territorio. Vengono fatte salve le strutture necessariamente centralizzate come quelle preposte a funzioni di difesa e di ordine pubblico, di Agenzie specializzate, in particolare, negli interventi sulle aree meno sviluppate del Paese.

Va affermato in sostanza il principio per cui l'amministrazione periferica è, salvo poche e limitate eccezioni, esclusivamente amministrazione regionale e locale, anche nelle materie di potestà legislativa statale. Cosicché anche la rappresentanza sul territorio dello Stato spetta agli organi regionali e locali e non ad organi statali decentrati.

5) Regioni ed Autonomie locali

Il rapporto tra Regioni ed Autonomie locali va risolto secondo il

principio di sussidiarietà. Occorre superare l'attuale rapporto Stato-Regioni-Enti locali che ha originato il costante riaffermarsi della logica centralistica, regolando su basi autonomistiche la relazione reciproca tra Stato-Regioni e Regioni-Autonomie. Alle leggi regionali è riservata la funzione ordinatrice del sistema delle autonome locali.

Le Regioni devono essere enti di legislazione e di governo e non di mera gestione. In questa prospettiva occorre garantire le Autonomie non solo sul piano costituzionale ma nella stessa scala regionale.

6) Composizione della Corte Costituzionale

Nel quadro della riforma della composizione della Corte Costituzionale, occorre attribuire alle Regioni la nomina di almeno un terzo dei componenti della Corte.

7) Il sistema dei controlli

Occorre la revisione costituzionale degli articoli 100, comma 2, e 124-125-127-130, nel senso della riduzione e semplificazione. Contro le leggi regionali il Governo può solo ricorrere alla Corte Costituzionale.

8) Regioni e Unione Europea

Occorre definire con un articolo specifico della Costituzione il ruolo delle Regioni nell'Unione Europea e nella cooperazione internazionale, nell'ambito della politica estera dello Stato. Va riconosciuta la potestà delle Regioni di concorrere alla formazione degli organi della Unione Europea, fissando principi e procedure che consentano la partecipazione delle Regioni in riferimento alle materie di loro competenza.

9) Il problema meridionale

La riforma federalista si farà in Italia quando essa diventerà una rivendicazione delle istituzioni e delle stesse popolazioni meridionali. E' evidente che fin qui il centralismo e l'assistenzialismo hanno aggravato, piuttosto che risolvere, l'antica questione meridionale. Bisogna mettere fine ad ogni pratica assistenziale, sul genere delle vecchie casse del Mezzogiorno e puntare ad una forte responsabilizzazione delle classi dirigenti del Meridione. La mancata soluzione di cronici problemi del sub-sviluppo meridionale non solo emargina il Sud rispetto all'Italia e all'Europa, ma penalizza l'intero sistema.

L' Italia e le stesse Regioni più ricche del Settentrione hanno bisogno del Sud. La forza del Paese consiste nel valorizzare e portare a nuove e più efficaci sinergie le sue storiche differenze.

Occorre oggi ritrovare un nuovo equilibrio tra solidarietà ed efficienza. Una società democratica infatti non può rinunciare alla solidarietà. Ma una solidarietà che si allontana a lungo dall' efficienza finisce per minare le basi stesse della democrazia. Perciò occorre promuovere un processo che stimoli la responsabilizzazione della classe politica e della società meridionale. Impegnarsi per la realizzazione di una riforma istituzionale corrisponde ad un concreto interesse del Mezzogiorno. Il federalismo possibile non può prescindere dai valori fondamentali della solidarietà. La soluzione del problema è dunque nella individuazione di meccanismi perequativi adeguati e rispondenti alle esigenze del Sud e perciò coerenti con la concreta realizzazione delle "pari opportunità" regionali.

Va redatta conseguentemente la revisione costituzionale, con particolare riguardo all' articolo 119, terzo comma.

10) Il valore della "specialità"

Nel corso del processo di riforma e nel quadro del nuovo assetto costituzionale si dovranno altresì salvaguardare e valorizzare le forme di autonomia speciale per meglio corrispondere alle esigenze peculiari legate alle caratteristiche etniche, culturali, linguistiche, storiche, geografiche, frontaliere, insulari.

Il riconoscimento di tale autonomia speciale non esclude che alla Regione ordinaria sia attribuita la potestà legislativa nelle stesse materie oggi attribuite alle Regioni a Statuto speciale.

11) La dimensione territoriale delle Regioni

Va respinta l' obiezione secondo cui la riforma in senso federalista non può essere imperniata sulle attuali Regioni, alcune delle quali sarebbero troppo piccole, in termini territoriali, demografici e di dimensione socio-economica per costituire soggetti credibili di un riassetto federale dello Stato.

La dimensione federale, come dimostra l' assetto degli Stati federali moderni, dagli Stati Uniti alla Repubblica Federale Tedesca, non si basa infatti su astratti indici quantitativi, ma su elementi di identità e di qualità. Cosicché uno stato federale moderno può articolarsi anche su unità federale

di minori dimensioni. Ogni decisione di eventuali accorpamenti tra Regioni o correzioni territoriali di confini è affidata alla diretta iniziativa delle istituzioni regionali e locali e delle popolazioni interessate.

Dovrà comunque essere prevista la incentivazione per la formazione di Consorzi interregionali.

6. Riforma federalista e forma di Governo.

Le procedure della riforma

La prospettiva di riforma qui indicata si muove nella logica di una complessiva riforma costituzionale e si intreccia con il problema della forma di governo nazionale oltre che della forma di Stato.

Riteniamo che le Regioni non debbano in quanto istituzioni pronunciarsi a favore dell'una o dell'altra ipotesi variamente formulate nel dibattito politico. Ma riteniamo anche di non poter eludere la questione di fondo della necessaria revisione della forma di governo, che si impone tanto più in quanto ci si muova nella prospettiva federalista.

Le Regioni dovranno partecipare da protagoniste alla elaborazione e promozione dei progetti di riforma istituzionale, qualunque sarà la procedura adottata.

Sia con questo Parlamento, per quanto esso potrà ancora fare, sia con il prossimo rivendicheremo e praticheremo il diritto/dovere di essere attori e protagonisti, e non soggetti passivi, della riforma.

7. Il programma di azione

Sulla base del presente documento la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome si propone di svolgere un insieme di iniziative.

Al Presidente del Consiglio chiederà di convocare sui temi qui proposti una seduta straordinaria della Conferenza Stato-Regioni.

Promuoverà, d'intesa con i Presidenti dei Consigli regionali, occasioni di confronto con i Presidenti del Senato e della Camera, con le Commissioni parlamentari, con le diverse forze politiche, con le Associazioni rappresentative del sistema delle Autonomie locali e con i Sindaci delle città capoluogo di Regione.

Chiederà che alle iniziative delle Regioni sia offerto uno spazio adeguato

dai mezzi di informazione. Promuoverà sedute straordinarie della Conferenza stessa per le diverse città capoluogo di Regione e specificamente dedicate all' esame dell' evoluzione del confronto e delle iniziative sul tema delle riforme istituzionali.

Da qui al Duemila le sedute della Conferenza dovranno rendere visibile l' obiettivo di fondo perseguito dalle Regioni: unire l' Italia valorizzando l' autonomia, la responsabilità e la solidarietà delle sue componenti territoriali.

Intervento
di François Stevenin
a Caprarola

*François Stevenin, Presidente della Valle d' Aosta,
è intervenuto a Caprarola in qualità di coordinatore
dei Presidenti dell' Assemblea e dei Consigli regionali
e delle Province autonome*

E' nella veste di Coordinatore dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome che prendo la parola a questo incontro. Incontro che ha un grande merito, quello di rilanciare il dibattito sul ruolo delle Regioni nel processo delle riforme istituzionali.

Devo sottolineare, in premessa, che i Presidenti dei Consigli, nella riunione di Bologna del 29 settembre, dopo aver evidenziato aspetti positivi limiti e necessità di approfondimento del documento dei Presidenti delle Giunte regionali, definito dalla Presidente Guerra punto di partenza, hanno assunto l' impegno di coinvolgere tempestivamente le rispettive assemblee sul tema della riforma dello Stato in senso regionalista e federalista, per arrivare in tempi rapidi all' approvazione di un documento unitario e successivamente di un articolato comune che segua poi l' iter di proposta di legge costituzionale secondo quanto previsto dall' articolo 121 della Costituzione.

Ma veniamo al merito: credo non sia un compito facile discutere oggi seriamente e concretamente di progetti di riforma soprattutto a causa della presenza di un clima politico molto surriscaldato che vede la tendenza a privilegiare le forme spettacolari anziché i contenuti. Che la situazione sia complessa tutti convengono. Il Governo della Repubblica infatti si trova ad affrontare difficili emergenze politiche sia di carattere economico, sia di carattere sociale. Il Parlamento, che è la sede naturale di ogni dibattito istituzionale, soffre purtroppo di "una crisi di identità" e il discorso delle riforme istituzionali sembra essere eluso. Se si fa eccezione della agenda presentata negli Stati Uniti dal Presidente del Consiglio dei Ministri, Lamberto Dini. Di riforme tutti ne parlano, ma manca un avvio concreto, in Parlamento, della complessa procedura di modifica. L' ultimo sforzo organico lo si è avuto nella XI legislatura con quella bozza di riscrittura della parte seconda della Costituzione, interessante e perfettibile, specie per la riformulazione degli articoli 117 (a vantaggio delle Regioni verso un modello quasi federalista) e 116 (a tutela delle specialità).

Insomma, la riforma dello Stato in senso regionalista e federalista sembrava essere elemento prioritario per la costruzione di uno Stato moderno, più democratico, caratterizzato da maggiore efficienza, progetto questo realizzabile attraverso il conferimento di maggiore autonomia e di maggiori responsabilità alle Regioni, con il fine ultimo di avvicinare maggiormente il cittadino alle istituzioni.

In questa legislatura, rari sono stati fino ad oggi, i buoni propositi per

voler mettere in cantiere un progetto di riforma prendendo spunti dalle proposte esistenti anche se la soluzione “federalista” pare essere un’ idea condivisa da quasi tutte le forze politiche presenti in Parlamento. Purtroppo ci sono stati grossi ritardi ed un serio discorso riformatore tarda ancora a decollare.

In questa fase di stallo le Regioni hanno il diritto-dovere di riproporre con forza all’ attenzione delle massime istituzioni dello Stato la necessità improcrastinabile di intraprendere il cammino verso una riforma regionalista e federalista dell’ Italia.

E’ indubbio che, pur con tutti i limiti imputabili ad un clima di sostanziale ostilità dei vari Governi nei confronti della trasformazione in senso regionalista dello Stato fortemente voluta dai padri costituenti, le Regioni abbiano operato sostanzialmente in modo positivo, abbiano dato in gran parte prova della propria efficienza. A tale riguardo mi preme sottolineare che la costituzione delle Regioni ha coinciso con una notevole accelerazione del processo di crescita di ampi territori prima depressi. In alcuni casi - ed è questa la parte dolente - la deresponsabilizzazione degli amministratori, conseguente alla mancata attribuzione alle Regioni di più ampie competenze e di una reale autonomia finanziaria, ha sostanzialmente favorito la svalutazione delle istanze e delle cariche regionali, troppo spesso viste come semplice trampolino per ben più ambiti traguardi a livello nazionale.

In sintesi, credo che alla luce di più di un quarantennio di attività, sia possibile affermare che quanto non funziona nel sistema regionale italiano sia da riassumere con il detto “troppo poco e troppo tardi”.

E’ noto a tutti che, il nostro sistema delle autonomie regionali è articolato in due filoni: quello delle autonomie ordinarie, nate soltanto nel 1970 e quello delle autonomie speciali operante dall’ immediato dopoguerra. Due filoni che qualcuno ha voluto contrapporre tra di loro. Mai però come oggi tale contrapposizione appare fuori luogo in quanto sia le Regioni speciali, sia le Regioni ordinarie, pur nella diversità della loro origine, hanno un obiettivo comune che è quello di rendere veramente decentrato uno Stato fortemente centralizzato.

Oggi, e credo si stia procedendo in tale direzione, è avvertita più che mai la necessità di perseguire l’ obiettivo del raggiungimento di una riforma credibile in grado di rivoluzionare i metodi di gestione della cosa pubblica. Questa sarà finalmente la Seconda Repubblica, perché la numerazione (e

cioè il passaggio dalla Prima alla Seconda) non è un semplice cambio di etichetta, ma di sostanza in un momento di riscrittura della Costituzione, senza il quale parlare di novità è un semplice artificio retorico che nasconde lo stallo e l'incapacità di avviarsi lungo la strada delle riforme.

In questo senso i Consigli regionali hanno profuso un impegno costante nel proporre iniziative e suggerimenti anche per pervenire alla elaborazione di una proposta di riforma in senso regionalista e federalista dello Stato, facendo tesoro anche delle indicazioni, già ricordate, della Commissione bicamerale che, al di là di alcune lacune, ha dato indicazioni utili ad un processo costruttivo di riforma.

In questi ultimi tempi, facendo perno sull'istituto della Conferenza dei Presidenti dei Consigli, i Consigli regionali hanno avuto modo di incontrarsi, di elaborare proposte costruttive e concrete. Ed in modo particolare voglio ricordare gli appuntamenti di Venezia, di Bologna ed in ultimo di Roma che hanno visto riuniti sia i rappresentanti degli esecutivi che dei Consigli regionali. Proprio a Roma, l'11 novembre 1994, sono state formulate diverse proposte che hanno portato alla emanazione di un documento conclusivo che rispecchia pienamente la volontà delle Regioni tutte, di intervenire in prima persona nel processo di riforma stesso, nella convinzione che deve essere salvaguardata la volontà delle popolazioni interessate e l'iniziativa delle istituzioni locali. Mi permetto di soffermarmi su quegli aspetti che mi paiono più pregnanti e cioè poteri e competenze delle Regioni, finanza regionale, forma di Stato, Regioni e autonomie locali e autonomie speciali.

Il documento dei Presidenti delle Giunte regionali, illustrato dall'Assessore Mariucci, lo consideriamo come un contributo importante che dovrà essere portato all'esame dei Consigli regionali.

Mi sia consentita una piccola ma necessaria riflessione conclusiva su quello che è il tema del giorno: la trasformazione dello Stato in senso federale.

Grandi democrazie, come gli Stati Uniti, la Svizzera, la Germania, dimostrano come sistemi federali, pur differenti fra di loro, abbiano in comune alcuni concetti di base. Se è vero infatti che il federalismo è anzitutto, attraverso il principio della sussidiarietà, la convivenza e il completamento reciproco di diversi centri di potere, è altrettanto vero che il federalismo è un modo di pensare, perché il rispetto del potere politico locale è il rispetto per il cittadino, per la persona e per la propria comunità

di appartenenza. Non siamo di fronte ad uno smembramento dell' unità fine a se stesso, bensì si propone un' unità della Repubblica che sia rispettosa delle diversità interne. E' la libertà di tutte le parti nel rispetto dell' ordine e dell' interesse comune in una logica sinergica di cooperazione reciproca.

Avviandomi alla conclusione mi pare doveroso sottolineare che i Consigli regionali sono oggi chiamati ad apportare il loro contributo ad una proposta di riforma, facendo sintesi dei numerosi progetti già elaborati dagli organi di governo delle Regioni, Giunte e Consigli regionali o da specifiche commissioni istituzionali come nel caso delle Regioni a Statuto speciale.

Vorrei infine ribadire il concetto: i Consigli regionali, in ossequio al principio della "centralità del Parlamento", intendono sottolineare con forza il loro ruolo di Assemblee elettive che deve essere altrettanto centrale.

Noi crediamo nella stagione delle riforme e siamo perciò disponibili al dibattito e pronti a dare il nostro impegno e la nostra disponibilità al confronto e al dibattito e a concordare il programma d' azione per realizzarla.

Intervento di
Domenico Maroscia,
Presidente
del Consiglio regionale della Basilicata

*Firenze, convegno nazionale
su "Riforme costituzionali e federalismo"
7 marzo 1996*

Sono qui in nome e per conto della Conferenza dei Presidenti dei Consigli Regionali e delle Province Autonome.

Pur apprezzando l'iniziativa delle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna, devo subito dire che essa prende le mosse, ancora una volta, dal mancato coinvolgimento, sia nella fase organizzativa che di merito, dei Consigli Regionali e, per essi, della Conferenza dei Presidenti dei Consigli.

E' da ritenere che a nulla siano serviti i buoni propositi professati nell'assise di Caprarola e successivamente nell'incontro tenuto al CINSEDO tra i Presidenti di Giunte ed i Presidenti dei Consigli perché ci si muovesse in unità di intenti e di elaborazioni progettuali comuni in tema di riforme costituzionali.

Eppure i Consigli Regionali, attraverso la Conferenza dei loro Presidenti, hanno lavorato e prodotto quasi permanentemente documenti propositivi in tali materie, a partire dagli anni '80, partecipando e seguendo attivamente il dibattito che, nelle sedi istituzionali (Commissione Bozzi, De Mita, Iotti), si andava sviluppando e si va sviluppando sulle riforme.

Siamo infatti convinti che tali riforme, così profonde e rilevanti, non sono conquistabili senza un coinvolgimento, uno sforzo, la fatica dei vari soggetti in campo.

Tra questi soggetti vi sono certamente le Giunte Regionali, ma sicuramente vi sono i Consigli Regionali, la Conferenza dei loro presidenti, così come vi sono i rappresentanti dell'intero mondo delle autonomie locali e, perché no, delle parti più vive della società, le forze sociali, culturali e produttive. A volte mi chiedo se il mancato realizzarsi delle tanto auspiccate riforme costituzionali ed istituzionali, anche quelle possibili, non sia imputabile alla scarsa capacità di saper sviluppare, nei momenti decisivi della vita politica ed istituzionali, i necessari punti di aggregazione delle istanze.

In questo senso, e senza voler entrare nel merito della proposta che oggi viene avanzata in tema di riforme costituzionali, di riorganizzazione autonomista e federalista della Repubblica, che tra l'altro non ho il piacere di conoscere e sulla quale sono, comunque, nella impossibilità di esprimere alcuna valutazione, non essendo il testo pervenuto alla Conferenza di Presidenti dei Consigli, né tantomeno ai singoli Presidenti dei Consigli, mi preme sottolineare lo sforzo che, come Conferenza dei Presidenti dei Consigli, abbiamo inteso produrre per offrire non una proposta, ma, riteniamo un contributo concreto e sostanziale in materia.

Nella Conferenza, tenutasi a Napoli il 29 febbraio, il gruppo di lavoro della Conferenza, coordinato egregiamente dal qui presente Presidente Passaleva, ha prodotto una prima ipotesi di riforma del titolo V della Costituzione che, nella sua articolazione normativa, può costituire un utile punto di partenza (limitandosi all'esame degli articoli dal 114 al 119 della Costituzione), del progetto federalista che, per il suo carattere di processo induttivo, non può che partire dal "basso", dal sistema delle autonomie. Sistema che, nella sua interezza e unitamente alle forze vive della società, sarà chiamato a valutarne la percorribilità nel convegno nazionale che la Conferenza dei Presidenti organizzerà a Venezia il 22 di questo mese.

Il progetto, definito come progress-report, noi riteniamo, servirà a fornire alla riflessione, alla valutazione ed alla decisione politica un quadro sufficientemente rappresentativo dei principali temi e problemi della riforma, a far intravedere lo sviluppo sequenziale delle altre soluzioni, interne e non al titolo V.

Tale contributo sarà presentato non con l'enfasi della sua assunzione a "Proposta" delle Regioni sulle riforme costituzionali e sul federalismo, ne tantomeno delle autonomie locali, ma come punto di partenza, in questa legislatura, per un coinvolgimento nel suo ulteriore sviluppo di tutte le forze politico-istituzionale, delle forze vive della società e, per quanto riguarda le Regioni, dei Consigli Regionali.

Ritengo infatti che se non riusciamo a trovare alcuni contenuti di compattezza fra i Consigli, Giunte, Movimento regionalista e delle Autonomie nelle sue articolazioni sociali, culturali e produttive, sarà messa in gioco anche la fattibilità della riforma.

Dal punto di vista politico e mio personale, ho sempre creduto e continuo a credere che, nei passaggi importanti della vita delle istituzioni, un ruolo privilegiato debbano assumere le espressioni istituzionali più vicine alla base popolare, ossia le Assemblee elettive.

E' con questo spirito e con l'auspicio che questo Convegno non voglia rappresentare, così come è presentato da alcuni organi di stampa, la fase finale del processo propositivo delle Regioni e del sistema delle autonomie locali per la riforma costituzionale ed istituzionale, processo che, se pure avviato ha necessità di svilupparsi con ulteriori ed approfonditi momenti di riflessioni e passaggi nelle sedi istituzionali proprie, che a norme della Conferenza dei Presidenti dei Consigli, colgo l'occasione per invitare tutte le rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie, delle forze

parlamentari e politiche, sociali, produttive e culturali al confronto che, sul tema delle riforme, avverrà a Venezia.

Intervento di Vito D' Ambrosio nella sessione
veneziana della Conferenza dei Presidenti
dell' Assemblea e dei Consigli regionali
e delle Province autonome

Venezia, 22 marzo 1996

Sono molto onorato di trovarmi tra voi, in questa vostra riunione odierna, come rappresentante della Conferenza dei Presidenti delle Giunte Regionali, per esprimere la nostra posizione, relativamente all' argomento per discutere del quale vi siete riuniti.

Probabilmente dovrei anche provare un minimo di preoccupazione, perché, se è vero che ambasciator non porta pena, è altrettanto vero che comunque può rivelarsi pesante il compito di non lasciare spazio ad equivoci, e insieme non dare adito ad ulteriori polemiche, assolutamente inopportune, e dannose addirittura, su un argomento che nel passato recente è stato fonte di incomprensioni tra di noi.

Ma, sia pure con la consapevolezza di tutte le difficoltà, non sono preoccupato quasi per nulla, e spero di riuscire a chiarirne i motivi alla fine del mio intervento.

Per svolgere al meglio il mio incarico mi sembra necessario un approccio al tema, che gli dia tutto lo sfondo necessario, dal punto di vista politico istituzionale, sfuggendo alle illusioni prospettiche del clima elettorale.

Per essere più preciso, sono convinto che il nuovo Parlamento, e forse anche il nuovo governo, potrebbero essere un interlocutore delle nostre proposte di riforma molto più credibili di quanto avrebbero potuto esserlo le Camere appena sciolte; da questa convinzione, però, non mi sembra affatto che derivi necessariamente l' equazione: interlocutore più autorevole = interlocutore più ben disposto, anzi ho il timore opposto. Ho paura, cioè, che la tematica federalista sia identificata con uno degli schieramenti politici in campo, e quindi l' atteggiamento di chi sarà invitato a pronunciarsi su una eventuale proposta federalista (o a regionalismo avanzato) dell' insieme delle Regioni subisca il contraccolpo di questa situazione; inoltre, temo pure che l' intreccio di problemi davanti al quale si troverà chiunque abbia l' incarico di provare a governare questo nostro strano Paese, sarà talmente aggrovigliato, da spingere a ritenere del tutto secondario il problema della costruzione di uno Stato riformato in senso autonomista.

Ulteriore elemento di probabile confusione potrebbe essere quello di una moltiplicazione dei protagonisti del confronto, i quali recitano a soggetto parti non sufficientemente armonizzate, così da dare luogo a risultati insopportabilmente cacofonici. Mi riferisco alla presenza corpora, nel dibattito istituzionale, del mondo delle autonomie locali (Comuni e Province, principalmente), che si presenta come portatore di interessi autonomi, anche se non sempre omogenei, né tra categorie, né all' interno delle

categorie, ponendoci l' ulteriore problema di stipulare accordi ragionevoli con questi alleati particolarmente difficili.

Una sicura difficoltà aggiuntiva sarà quella derivante da una proposta che si incentri principalmente, o addirittura esclusivamente, su un disegno di modifica costituzionale: basta pensare alla situazione che si verificherebbe, se il tema del cambiamento della forma di Stato, che è la cornice necessaria delle nostre proposte, venisse accomunato, nel dibattito del dopo elezioni, a quello della modifica della forma di governo, e questa conseguenza sarebbe inevitabile, almeno sul punto della scelta delle strade da seguire per modificare la Costituzione.

Se ci andiamo ad infilare nel tunnel delle discussioni sulle varie forme di presidenzialismo, o sulla necessità di nominare una commissione bicamerale per la riforma della Costituzione invece di seguire la strada indicata dall' art.138 della Carta fondamentale, vedo scomparire oltre l' orizzonte del tempo ragionevole le speranze di cominciare a riformare lo Stato, applicando l' art.5 della Costituzione.

Questo è il panorama delle difficoltà che ci attendono, un panorama preoccupante, ma che va disegnato con il massimo di precisione, per non trovarci impreparati.

Se, allora, non ho peccato di pessimismo eccessivo, che in genere non rientra tra i miei difetti, dobbiamo attrezzarci ad un viaggio lungo e difficile, nel quale sarà fondamentale fare le scelte giuste sui percorsi e sugli equipaggiamenti, nonché sui compagni di viaggio.

Fuori di metafora, vorrei proseguire sul piano della riflessione interna, che analizzi cioè il nostro rapporto con il tema delle riforme e il nostro rapporto reciproco. Bisogna partire da una osservazione tanto ovvia, che si può correre il rischio di dimenticarla.

La caratteristica fondamentale della Regione, come istituzione, è l' autonomia legislativa. L' architettura della Repubblica, quale si ricava dalla Costituzione, è basata su una triade di soggetti, Regioni, Province e Comuni, il primo soltanto dei quali può "emanare norme legislative": qualunque tentativo di trarre dal primo principio, quello dell' art. 114 della Costituzione conseguenze anche sul secondo piano, modificando in tal senso l' art.117, mi sembra (ci sembra), vada risolutamente respinto, pena una inammissibile confusione legislativa, che renderebbe assolutamente utopistica qualunque pretesa di governare il Paese (e in tale direzione si sono riscontrate le maggiori difficoltà alla prosecuzione del dialogo con

Anci e Upi, che pure non può essere abbandonato da chi vuole modificare la forma di Stato, prima di quella di governo). Se concordiamo su questa premessa, come penso sia scontato, la conseguenza ulteriore é che qualunque proposta di riforma non abbia senso e non possa trovare spazio, se non viene esaminata ed approvata dai Consigli regionali, cioè dagli organi titolari del potere legislativo in ambito regionale; questo vale anche se non saranno necessari interventi legislativi veri e propri, perché ogni Presidente di Giunta dovrà basare la sua azione politica su linee emergenti dalle maggioranze consiliari. Alla luce di questa premessa assiomatica credo vada posto il problema del nostro ruolo rispettivo, che però a questo punto non mi sembra più né il problema centrale, né il problema più difficile, se partiamo da premesse corrette. Anche qui la riflessione non può partire che dalla Costituzione. La diversità di ruolo, espressamente indicata dagli articoli 121 e 122 della Costituzione, tra Presidente della Giunta e Presidente del Consiglio Regionale, e ribadita dalle previsioni della legge elettorale con la quale siamo stati eletti, deve far concludere che il Presidente della Giunta ha il ruolo politico, di espressione e responsabilità emblematica delle maggioranze politiche della Regione, mentre il Presidente del Consiglio ha il compito di presiedere i lavori del Consiglio stesso, e quindi si pone come garante, nello specifico, di tutte le forze politiche componenti del Consiglio, tanto da essere necessariamente assistito da un ufficio di presidenza, nel quale ovviamente trovano espressione anche le forze dell' opposizione, o comunque della minoranza consiliare anche in tema di eventuali modifiche statutarie.

Questo significa che il ruolo e i compiti dei due presidenti sono di volta in volta in primo piano, secondo i valori da tutelare prioritariamente nello specifico contesto.

Questa conclusione vale come premessa per trovare la chiave interpretativa della nostra questione: tutte le volte che occorre una sottolineatura politica, dovrà essere evidenziato il Presidente della Giunta, mentre il ruolo del Presidente del Consiglio sarà prioritario ogni volta che occorrerà richiedere l' intervento del Consiglio. Quando, invece, ci si troverà su terreno non peculiarmente caratterizzato, “neutro” per così dire, allora i ruoli saranno, o potranno essere, indifferenti.

Quindi, quando si tratterà di riflettere e di confrontarsi su singole proposte di riforma, o sulle linee portanti della riforma, Presidenti di Giunta e Presidenti di Consiglio saranno sullo stesso piano, nessuna delle proposte

elaborate avrà maggior valore per il fatto solo di provenire dai Presidenti degli esecutivi o dei consigli. Le conclusioni di Caprarola, perciò, possono essere una piattaforma privilegiata soltanto perché sono cronologicamente prioritarie, e quindi offrono un terreno di confronto già predisposto e preparato. Ma ciò non significa che siano da preferire perché elaborate dai Presidenti degli esecutivi. Così le vostre conclusioni, di Venezia se le raggiungerete in questa sede, o quando comunque le raggiungerete, saranno un contributo ulteriore al dibattito che su questi temi proseguirà anche dopo Venezia, così come è proseguito dopo Caprarola. E le vostre osservazioni al documento di Caprarola non sono sentite come polemiche dalla Conferenza dei Presidenti, così come, credo, nemmeno voi valutereste negativamente una eventuale mia riflessione critica che, se anche avessi tempo, voglia e capacità di fare qui ed ora, certo avanzerei con intento costruttivo (ed in tale direzione mi permetto soltanto di sottolineare la necessità di mantenere alla Regione l' esclusiva dell' autonomia legislativa e il pericolo di confusione istituzionale derivante dall' introduzione del nuovo meccanismo di coordinamento dell' art. 117 bis, con il ricorso ad una figura, il C.R.E.L., che potrebbe rendere addirittura superflua la Camera delle Regioni).

Ma la Conferenza dei Presidenti delle Giunte non ritiene di dover ulteriormente intervenire sul merito dei problemi, perché non ci sembra che lo stato del dibattito lo richieda, e non vogliamo correre neppure il rischio di apparire inutilmente polemici, quasi per partito preso. Perciò io mi asterrò dal commentare il vostro documento, che trovo comunque interessante, e al quale mi sentirei soltanto di suggerire, oltre ad una sottolineatura in senso solidaristico, una aggiunta sulla riforme già possibili a Costituzione invariata (il che in un certo senso costringerebbe gli interlocutori di domani a misurarsi da subito sul terreno delle concretezza, senza alibi per ulteriori rinvii). Ben venga, quindi, una vostra elaborazione ulteriore, una riflessione più approfondita su temi ampiamente esplorati, è vero, ma che comunque necessitano ancora di occasioni di confronto, prima di dare luogo al momento della proposta solenne e formale. In questo cammino, nell' utilità di questo tipo di approccio noi crediamo, e siamo certamente disposti a confrontare, nel merito, le nostre e le vostre posizioni, per tentare di giungere ad un insieme di proposte se non proprio unitario, almeno omogeneo il più possibile.

Quando, però, si tratterà di gestire politicamente la proposta delle

Regioni - dal momento preliminare del confronto all' interno delle maggioranze degli esecutivi, a quello della eventuale trattativa al tavolo delle regole con le autonomie locali, a quello ancora del confronto con il Governo nella conferenza Stato-Regioni - allora dovrà riemergere il ruolo di chi é investito di responsabilità politiche, e necessariamente resterà sullo sfondo quello di chi, impegnato piuttosto sul piano della garanzia, indubbiamente si troverebbe a doversi confrontare con gli elementi di necessaria cautela derivanti da questa caratterizzazione (si pensi soltanto alla composizione degli uffici di presidenza, che non sarà possibile tener fuori da questa vicenda). E questo non influirà, non dovrà influire affatto sul piano del galateo istituzionale (ovviamente non accenno nemmeno a quello dei rapporti personali, che resta assolutamente impregiudicato e "non influenzato" per definizione).

Con questa precisa definizione di ruoli e competenze, credo, emergerà un contributo importante di chiarezza che la nostra azione di questi mesi porterà ad un dibattito politico, nel quale purtroppo quanto più aumentano le rissosità polemiche tanto più si allontana il confronto dialettico tra posizioni e contenuti concreti, nel che consiste l' anima stessa delle democrazie.

Questa ultima riflessione fa da premessa alla conclusione di questo mio ormai perfino troppo lungo intervento.

Le vicende politiche che vanno dalla fine della legislatura ad oggi hanno mostrato, qualunque sia la posizione personale di ognuno di noi, la necessità di una profonda riflessione sulla accettabilità di regole, a cominciare da quelle elettorali, che hanno, purtroppo, sommato le degenerazioni del sistema elettorale maggioritario con quelle del proporzionale, non arrecando, credo, alcun vantaggio sul piano della governabilità, che pure é un valore: si sente sempre più, allora, l' importanza di un atteggiamento che inizi da subito, ad urne appena chiuse, verrebbe da dire, a ricercare il terreno e le occasioni per costruire le nuove regole, che salvino il meglio delle vecchie e vadano avanti, tentando di costruire strade più efficaci per governare la complessità del nostro modello di democrazia.

Questa osservazione, di per sé sempre valida, diventa ancora più calzante nell' ambito dei nostri problemi, data la situazione di stallo nella predisposizione dei procedimenti necessari per poter procedere a quel trasferimento massiccio di competenze e di compiti dal governo centrale alle Regioni e alle autonomie locali, imposto dal collegato alla Finanziaria

e finora affrontato, con risultati molto deludenti per noi, da una burocrasia ministeriale arroccata nel suo costume centralistico e non governata da un vertice politico, impegnato in altre vicende.

Avere pronto, allora, un “pacchetto” di riforme da proporre subito, sulle quali il mondo delle autonomie ha lavorato e continua a lavorare al di là delle distinzioni politiche, che pure lo attraversano, sarà un esempio estremamente positivo, un modello di confronto costruttivo, non necessariamente unanimistico, ma comunque pacato e concreto, che potremo offrire come contributo specifico alla costruzione di una nuova esperienza di governo, chiunque sia chiamato ad effettuarla.

Questo, credo, è il compito che stiamo svolgendo, dimostrando nei fatti la possibilità di confrontarsi su temi centrali e concreti, senza lasciarsi paralizzare almeno finora, da differenze politiche anche notevoli.

Se su questo sapremo andare avanti, e ogni occasione di confronto tra noi, come quella di oggi, sarà un passo avanti, avremo dimostrato che la nuova esperienza regionalista ha un senso e un significato profondo, un ruolo centrale per la costruzione di una democrazia migliore.

Se su questo siamo d’ accordo tutto il resto passa in secondo piano.

E la mia profonda convinzione sull’ accordo generale tra tutti noi presidenti giustifica pienamente l’ assenza di preoccupazione, di cui parlavo all’ inizio, perché non è importante ricercare ad ogni costo parole mielate, anche se ipocrite, ma impiantare fondamenta chiare e robuste per iniziare la costruzione dell’ Italia delle Regioni, l’ Italia dell’ autonomia.

Intervento di Silvana Amati
nel convegno sul federalismo
promosso dal Cnel

Roma, 27 marzo 1996

Nel quadro foltissimo delle iniziative di studio e proposta sul “regionalismo/federalismo” l’iniziativa della Commissione, specifica, del CNEL si iscrive con connotazioni di indubbio interesse, per l’indirizzo di informazione sulle esperienze europee. La Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali italiani, che qui rappresento come vicepresidente, ha quindi accolto l’invito a partecipare con vivo interesse. Porto anzi anche il saluto ed il ringraziamento del presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni Italiane, Stevenin, che per altri impegni, in precedenza assunti, non è potuto essere presente. Non c’è stata fase della Conferenza, che non abbia avuto all’ordine del giorno la questione del “federalismo”. Del resto non poteva essere altrimenti per il quadro del dibattito politico in atto, nè poteva essere altrimenti per i riscontri alla forte iniziativa assunta, già da tempo, dai presidenti degli esecutivi regionali, sfociata con la illustrazione a Caprarola, presente il Presidente della Repubblica, di una proposta dei governi regionali per la riforma federalista dello Stato. Per chiarezza storica devo subito ricordare che la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali ha puntualmente e contestualmente (è agli atti il discorso del presidente Stevenin) criticato le modalità di formazione della proposta di Caprarola, invocando a più riprese almeno un lavoro sinergico tra Consigli e Giunte regionali sui temi di evidente interesse istituzionale. Anche la Conferenza dei presidenti dei Consigli regionali si è dotata di una commissione di studio sull’argomento, avviando la prospettiva di arricchire il panorama di un’ulteriore proposta (al momento in itinere). La buona intenzione di contribuire al chiarimento del problema c’è indubbiamente in ogni soggetto, ma l’aumento continuo delle voci potrebbe non facilitare le possibilità di ascolto, soprattutto appiattendo il problema del regionalismo e del federalismo nel più ampio contenitore delle problematiche e dei ruoli delle autonomie. Del grande lavoro finora compiuto restano comunque varie indicazioni, che potrebbero utilmente essere colte nel dibattito a venire. La prima di queste indicazioni credo sia l’emergere, ancora una volta, della centralità delle “regioni” come momento di innovazione, se non di grande rivoluzione, inserito nella costituzione repubblicana.

La storia? E’ quella di Regioni infine attuate, ma di regioni negate, regioni dimenticate nella prassi di un centralismo conservatosi quello d’altri tempi. Realtà infine invocate nell’attuale crisi della politica e della rappresentanza. Un male che ha fatto pensare ad interventi massicci sulla stessa Costituzione, per i quali sono venute poi a mancare le maggioranze

parlamentari, avvitando ancora di più la spirale politica. Un male di fronte al quale la chirurgia istituzionale non ha trovato altri rimedi che la proposta di interventi di demolizione e ricostruzione. Chirurgia di alta manualità, poco attenta però alle sofferenze del malato e alla sua qualità della vita dopo la “cura”. Nel testo di Caprarola, a mia personale opinione, risaltano i contributi relativi ad un programma federalista a “Costituzione invariata”, con la premessa che “non è possibile che mentre si discetta di federalismo continuino a rafforzarsi pratiche centralistiche”. Difficoltà della riforma costituzionale alibi del centralismo? L’ autonomia finanziaria, ad esempio, è realizzabile attraverso una corretta applicazione dell’ art. 119 della Costituzione, mentre non può essere concepita, come al presente, quale segmento aggiuntivo dell’ attuale pressione fiscale, ovvero non può tradursi in nuove tasse per i cittadini. E’ evidente poi che se si attuasse pienamente l’ art. 117 della Costituzione potrebbe essere disposto il trasferimento alle Regioni di una serie di funzioni ancora riservate allo Stato, in materie quali la sanità, il turismo, l’ agricoltura, gli interventi di politica industriale, la gestione del mercato del lavoro, la formazione professionale, la politica scolastica, i beni culturali, i trasporti, l’ edilizia residenziale. E’ in corso il braccio di ferro (o la collaborazione, si vedrà) tra Governo e Regioni, allineate con le altre autonomie locali in merito alla sussidiarietà, sul testo di decreto delegato per il trasferimento delle funzioni statali previste dal collegato alla Finanziaria 1996. E’ stato, inoltre, richiesto che il Governo riconosca, come già attua l’ Unione Europea, la piena soggettività delle Regioni nei rapporti con gli organi europei anche attraverso l’ istituzione di Uffici a Bruxelles. Non basta, sempre a Costituzione vigente, potrebbe essere trasferita alle Regioni (ma anche alle Province) l’ amministrazione periferica, statale nelle materie di potestà amministrativa regionale (e statale), mentre, *dulcis in fundo*, le Regioni hanno rivendicato una rappresentanza nel sistema delle comunicazioni e radiotelevisivo, a partire dalla regionalizzazione di una rete nazionale pubblica. Non contrasta di certo con il disegno costituzionale vigente neppure la concezione di una Camera delle Regioni, vista l’ indicazione della base regionale del Senato. Una revisione costituzionale di “routine”, parecchie ne sono state fatte senza clamori, potrebbe ritoccare il sistema di elezione, con la garanzia, io credo da sottolinearsi fortemente, che la Camera delle Regioni, non sia un prolungamento degli esecutivi, ma un’ espressione dei legislativi regionali. Sul punto potrebbe iniziare la disputa sui modelli stranieri di Camera delle

Regioni. Una disputa di cui tener conto per quanto riguarda gli effetti, ma dalla quale prescindere quando si voglia prendere come parametro delle decisioni la ratio costituzionale repubblicana. Una ratio che pone, non in antinomia con il sistema delle autonomie come qualcuno dice, le regioni quale momento di innovazione dell'organizzazione statale. Come Conferenza delle Regioni, proprio nella recente Conferenza di Venezia, abbiamo anche approfondito le modalità di superamento dell'impatto che deriverebbe dalla mancata realizzazione della Camera delle Regioni proposta dal disegno di Caprarola (attraverso un organismo di coordinamento tra le regioni, detto Crel). Per chiudere vorrei ricordare che tra le tante iniziative sui temi delle Regioni alle quali ho partecipato, come presidente di uno dei consigli regionali eletti lo scorso anno, ricordo con emozione l'inaugurazione al Quirinale della galleria delle Regioni, con l'esposizione permanente delle bandiere di tutte le regioni italiane. Condivido quanto disse nell'occasione il presidente della Repubblica: "Ecco dunque lo stato delle autonomie, lo stato indivisibile" per il quale "occorre che crediamo fermamente nella coesistenza di due valori e di due principi: l'unità indivisibile della Repubblica e la ricchezza delle autonomie vere ed efficienti"

Testo della proposta di riforma
del Titolo Quinto della Costituzione
sottoposta alla valutazione
dei Consigli regionali
dalla Conferenza dei Presidenti
dell'Assemblea e dei Consigli delle Regioni
e delle Province autonome

PRESENTAZIONE

La Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli regionali e delle Province autonome si pone quale organismo di valorizzazione del ruolo istituzionale delle Assemblee legislative e quale sede idonea a realizzare gli opportuni coordinamenti e scambi di esperienze onde migliorare le attività che competono alle Assemblee stesse.

Sin dal momento della sua costituzione, la Conferenza, al di là della normale attività di coordinamento, si è posta l'obiettivo di pervenire alla istituzionalizzazione dei rapporti tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali, come avviene per la Conferenza Stato e Regioni, sede di confronto permanente tra il Governo della Repubblica ed i Governi regionali.

La valorizzazione del ruolo delle Assemblee elettive è, infatti, un momento indispensabile per la vitalità di una democrazia efficacemente rappresentativa.

In questi ultimi due anni di attività, caratterizzati da un dibattito costante sulla necessità di riformare lo Stato, la Conferenza ha voluto affrontare soprattutto due temi vitali per una società moderna quali le riforme istituzionali e l'informazione radiotelevisiva pubblica e privata. Temi che sono stati, attraverso un paziente lavoro, oggetto di confronto costante e che hanno determinato l'approdo a proposte altamente qualificate ed in grado di smuovere le acque stagnanti del dibattito politico per portarlo su un binario fatto di concretezza.

Nei giorni scorsi, dopo alcuni mesi di approfondimenti, la Conferenza ha licenziato un progetto di riforma federalista del Titolo Quinto della Costituzione, elaborato dal Gruppo di lavoro per le riforme istituzionali, coordinato con competenza dal Presidente del Consiglio regionale della Toscana, Angelo Passaleva.

Si tratta di un progetto estremamente innovativo che riprende le conclusioni più avanzate del dibattito sul federalismo in Italia e che, dopo le necessarie verifiche e le eventuali integrazioni da parte dei Consigli regionali, sarà inoltrato agli Organi dello Stato competenti in materia ed in particolare alla istituenda Commissione bicamerale incaricata di riscrivere la Costituzione repubblicana.

E' un progetto che sta a dimostrare l'impegno dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali e che rappresenta un punto di partenza per la riscrittura della Costituzione, al fine di pervenire alla realizzazione di uno Stato moderno, in grado di rispondere ai bisogni dei cittadini, responsabilizzandoli e permettendo loro di partecipare alle decisioni importanti.

E' un progetto innovativo, aperto ai contributi migliorativi che saranno proposti, ai fini di un successivo inoltro per un confronto con l'istituenda Commissione bicamerale per le riforme istituzionali.

François Stévenin

Coordinatore della Conferenza
dell'Assemblea e dei Consigli regionali
e delle Province autonome

INTRODUZIONE

La proposta di legge di modifica costituzionale elaborata ed approvata dai Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli delle Regioni e delle Province Autonome, ha il significato di uno strumento di lavoro che è messo a disposizione delle regioni, degli enti locali, del parlamento e della bicamerale.

Si tratta di un articolato che è stato elaborato in otto mesi di lavoro da un gruppo tecnico e che è stato discusso in più sedute della conferenza dei Presidenti. Ovviamente esso rappresenta il punto di maggior convergenza politica e vede quindi posizioni differenziate su alcuni aspetti.

Proprio per questo il documento è "aperto" ad ogni contributo. Fra le tante soluzioni possibili, comprese fra un "federalismo spinto" con autonomie pressoché totali in tutti i settori dell'ordinamento legislativo e amministrativo e un "regionalismo compiuto", con alcuni poteri in più alle regioni, ma una sostanziale permanenza del centralismo statale, la scelta è stata quella di una via di mezzo che vede comunque sullo sfondo uno Stato fortemente unitario, che conserva, quindi, potestà di ordinamento in materie per le quali è palesemente necessario un forte coordinamento nazionale nell'interesse delle Regioni federate.

Va tenuto ben presente che il documento si limita strettamente alla proposta di modifica del titolo V della Costituzione e comprende soltanto l'inevitabile modifica dell'Art. 70 che definisce le materie nelle quali lo Stato conserva capacità legislative. E' evidente che la riforma istituzionale in senso federalista dovrà estendersi anche alle altre parti della Costituzione ed in particolare dovranno essere affrontati i temi della camera delle Regioni e della composizione della Corte costituzionale.

E' anche chiaro che il testo dovrà subire aggiustamenti anche in funzione delle modifiche apportate agli altri titoli della Costituzione. Ad esempio i compiti e la composizione del CREL andranno rivisti a secondo di quale struttura e quali funzioni verranno attribuite alla camera delle rappresentanze locali. La conferenza dei Presidenti ha deciso di affrontare anche questi temi e lo farà a partire dal prossimo autunno.

Intanto si è ritenuto utile far conoscere il presente documento, che è il primo tentativo di produrre un articolato di legge, per iniziare un confronto su proposte concrete, dato che il dibattito sui temi generali e i documenti di

principio è già stato ampio, e, spesso, troppo generico e poco concludente.

Ci auguriamo che una vera riforma in senso federalista, fortemente ancorata ai principi di solidarietà e sussidiarietà all'interno di uno stato saldamente unitario, veda il coinvolgimento di tutte le autonomie locali, perché la Costituzione è e deve essere di tutti; sarebbe assurdo, sostituire il vecchio centralismo statale con un neo centralismo regionale. Il nostro intento è di dare la massima diffusione alla proposta per attivare discussioni e confronti a tutti i livelli.

Utopia? Speriamo proprio di no. Presunzione? Certamente no: pensiamo soltanto di aver fatto un lavoro serio, di utilità per tutti e che potrebbe essere di qualche aiuto nell'accelerare il cammino verso la nascita del federalismo in Italia.

Angelo Passaleva

Coordinatore del Gruppo di lavoro
sulle riforme istituzionali

RELAZIONE

Avvertenze preliminari

Il progetto di riforma del titolo V della Costituzione è stato elaborato seguendo l'ordine degli articoli della vigente Costituzione. Tuttavia alla conclusione dei lavori, e quindi nel testo cui la presente relazione fa riferimento, si è proceduto ad una ridefinizione della struttura logico - funzionale dell'intero titolo V.

Questa ridefinizione potrebbe sembrare un atto di presunzione. Rappresenta invece una necessità, in conseguenza di alcune scelte che avrebbero alterato la numerazione attuale, avrebbero imposto l'inserimento di numeri "bis", "ter", ecc.; e avrebbero tolto coerenza all'attuale ordine sistematico degli articoli. Queste scelte consistono:

- nella soppressione totale o parziale di alcuni articoli del testo vigente (120, 124, 129, 130),
- nell'aggregazione di parti di articoli del testo vigente ad altri articoli;
- nell'avvenuto inserimento di nuovi articoli.

A queste ragioni, puramente pratiche, si aggiunge l'opportunità di riordinare le varie disposizioni normative in una più rigorosa ed organica sequenza logico - funzionale.

Nel vigente testo, infatti, troviamo norme sull'autonomia statutaria poste dopo quelle sulla potestà amministrativa; norme sul controllo di costituzionalità delle leggi poste dopo la disciplina del controllo sugli atti amministrativi; disposizioni sul modello organizzativo collocate prima di quelle sullo statuto; disciplina delle funzioni amministrative inserita prima della completa definizione della potestà legislativa. Queste posposizioni e questa frammentazione impediscono di rintracciare una chiave di lettura coerente al diverso sviluppo logico - giuridico dell'intero titolo quinto.

Per queste ragioni, premessa la riscrittura dell'articolo 70 sulle competenze legislative dello Stato, si propone una nuova articolazione del titolo quinto secondo il seguente schema:

Sezione prima: L'ordinamento federale

Articolo 114 - Ordinamento della Repubblica federale.

Articolo 115 - Autonomia dei Comuni, delle Province, delle Regioni.

Sezione seconda : L'ordinamento e le funzioni regionali.

Articolo 116 - Autonomia statutaria regionale. Organi regionali e forma di governo.

Articolo 117 - Il Governo regionale.

Articolo 118 - Il Presidente del Governo regionale : funzioni.

Articolo 119 - Il Parlamento regionale - Elezione.

Articolo 120 - Scioglimento del Parlamento regionale.

Articolo 121 - Potestà legislativa regionale.

Articolo 122 - Illegittimità costituzionale delle leggi regionali.

Articolo 123 - Programmazione economica nazionale e coordinamento nazionale delle politiche economico - sociali e territoriali delle Regioni.

Articolo 124 - Regioni e Unione Europea.

Articolo 125 - Attività sovranazionale delle Regioni.

Sezione terza : La potestà amministrativa di Comuni,

Province e Regioni.

Articolo 126 - La potestà e le funzioni amministrative: loro determinazione ed esercizio.

Articolo 127 - Controllo di legittimità e finanziario.

Articolo 128 - Controllo interno di gestione.

Sezione quarta : Autonomia finanziaria, fiscale - Bilancio.

Articolo 129 - Autonomia finanziaria e fiscale.

Articolo 130 - Fondi di finanziamento aggiuntivo.

Articolo 131 - Bilanci e copertura della spesa.

Sezione quinta : Le circoscrizioni di Comuni, Province e Regioni.

Articolo 132 - Le Regioni.

Articolo 133 - Le circoscrizioni comunali, provinciali e regionali.

I titoli delle sezioni e degli stessi articoli hanno un valore puramente indicativo: consentono però di cogliere l'articolarsi di una sequenza che va dalla definizione generale dell'ordinamento; ai soggetti dell'ordinamento; alla Regione, con il suo ordinamento, i suoi organi, la sua potestà legislativa che ne costituisce il *proprium* nel sistema delle autonomie, la sua azione

sovra-regionale; alla potestà amministrativa del “sistema delle autonomie”; agli strumenti dell’autonomia; alle circoscrizioni territoriali. D’altra parte, è chiaro che ogni sequenza ha forti elementi di arbitrarietà. Si prenda questa sequenza, quindi, come un semplice stimolo al riordinamento sistematico di una normativa che, oggi come oggi, non è sistematicamente organizzata.

La ridefinizione della struttura del titolo quinto potrebbe rendere difficile o disagiata il raffronto tra le disposizioni attuali e quelle proposte dal presente progetto. Per agevolare il confronto, ogni articolo del progetto reca in calce delle note in carattere “tondo”, che richiamano le disposizioni vigenti riprese, modificate o sostituite dal progetto. Seguono poi delle note in carattere “corsivo” che puntualizzano osservazioni e considerazioni che non potevano essere inserite nella presente relazione introduttiva senza appesantirla e renderla ancor più farraginoso di quanto già sia.

Un’ulteriore avvertenza. Come si vedrà, il progetto non riprende l’idea delle “leggi organiche”, come leggi contenenti limitazioni alle potestà regionali e caratterizzate, oltre che dal loro specifico contenuto, anche da una particolare procedura di approvazione e da una speciale sfera di destinatari. L’accantonamento delle “leggi organiche” deriva dalla equivocità e dall’incertezza di questo istituto; ma anche dal non aver previsto, nel corpo del presente progetto, modifiche all’attuale bicameralismo - ed in particolare una “Camera delle Regioni” - che consentissero di individuare uno speciale procedimento legislativo riservato alle “leggi organiche”. Sulle cause della pretermissione, per altro provvisoria, della “Camera delle Regioni”, si tornerà tra poco: se ne è accennato ora per spiegare l’assenza (che non riteniamo oggetto di rimpianto) delle “leggi organiche”.

Se mancano le “leggi organiche”, spesseggiano invece le “leggi generali dello Stato”. Nel testo vigente del titolo quinto, la locuzione “legge generale della Repubblica” è presente solo all’articolo 128, e non è ben chiaro cosa significhi. Nell’intenzione dei redattori del presente progetto, “legge generale dello Stato” vuole invece avere un significato ben preciso. Si intende per “legge generale dello Stato” una legge, di competenza del Parlamento nazionale, che dà attuazione a norme costituzionali e che costituisce, in tal modo, anche un parametro di costituzionalità “derivata” delle leggi regionali (si veda l’articolo 122 del progetto). Le “leggi generali” sono identificabili per un dato formale: quello di essere previste, e di trarre quindi l’indicazione del loro contenuto e la loro particolare

qualificazione, da norme costituzionali. Si è scelta la locuzione “legge generale *dello Stato*”, e non “*della Repubblica*”, perché in un ordinamento di tipo federale, quale è quello disegnato dal presente progetto, anche le Regioni “sono” la Repubblica, ed anche le loro leggi sono, quindi, leggi dell’ ordinamento della Repubblica. Perciò, per indicare leggi spettanti al Parlamento nazionale, è sembrato più chiaro parlare di leggi “dello Stato”. Non è comunque il caso di formalizzarsi troppo su questioni terminologiche: chiarite le idee, le locuzioni seguiranno.

Un’ultima avvertenza. Alcuni articoli, o alcuni commi all’ interno di un articolo, sono redatti in “ipotesi” o alternative diverse. Queste ipotesi o alternative stanno ad indicare una possibilità di “graduazione” dell’ autonomia, o la possibilità di ottenere risultati molto simili attraverso percorsi normativi diversi. La sostanza delle disposizioni, pur offerte in “confezioni” parzialmente diverse, sembra però non equivoca.

1. Introduzione

Il presente progetto non ha, ovviamente, aspirazioni di definitività. Può tuttavia fornire un quadro di riferimento adeguato a cogliere i diversi aspetti della riforma regionalista ed a promuovere la riflessione e la valutazione politica su molti dei problemi che sottostanno alla trasformazione della Repubblica in Stato federale. Può anche porre le basi per lo sviluppo sequenziale di altre soluzioni interne ed esterne al titolo V.

Il progetto ha preso in esame, direttamente ed esclusivamente, la normativa contenuta nel titolo V della Costituzione; e, per inscindibile connessione, ha considerato - e riscritto - anche il vigente articolo 70. Non si è invece ritenuto di dover intervenire sulle altre parti della Costituzione, pur essendo evidente che una riforma di ispirazione federale non si esaurisce nell’ intervento su una specifica parte della Costituzione, ma implicitamente od esplicitamente permea gran parte della Carta Costituzionale.

In particolare, non si è entrati nelle problematiche riguardanti la “regionalizzazione” di organi costituzionali come la Corte costituzionale, la Corte dei conti, il Consiglio di Stato; né, come già si è accennato nelle “avvertenze preliminari”, si è toccato il punto della “Camera delle Regioni”. Né tanto meno si è considerato, pur avendolo ben presente, il rapporto tra la parte seconda della Costituzione, nella quale è inserito il titolo quinto,

e la parte prima. L'evidente connessione che esiste tra le due parti, ed in particolare tra la nostra proposta sul titolo quinto e gli articoli 1 e 5, potrà essere sviluppata successivamente, al momento in cui saranno sciolti i nodi di fondo che la presente proposta intende affrontare.

Queste omissioni derivano da due ordini di ragioni:

a) la prima è la complessità delle argomentazioni politiche che questi temi comportano: una complessità di fronte alla quale il dibattito politico non ha ancora fornito indicazioni e direttive sufficienti per scegliere orientamenti precisi. Qualsiasi ipotesi si fosse formulata, sarebbe stata il risultato di opzioni del tutto "private", certamente rispettabili e meditate, ma prive di agganci rispetto ad indicazioni previe da parte di quel complesso di soggetti politici (Regioni, Autonomie locali, Parlamento, Governo) che dovranno poi essere gli attori delle riforme.

b) la seconda è che per parlare di "regionalizzazione" di organi costituzionali e di "Camera delle Regioni" è necessario sapere a quale tipo di Regioni si vuol ricondurre il tutto. Il presente progetto tende a disegnare le nuove Regioni di uno Stato federale: e ancor più a ripensare ed a rifondare su basi autonomistiche l'intero ordinamento della Repubblica. I risultati di questa riforma dovrebbero rappresentare il fondamento, e non il tetto, del nuovo edificio costituzionale. Quindi solo dopo aver sciolto questo nodo sarà possibile razionalmente affrontare gli altri problemi.

Sotto questi aspetti, quindi, il presente progetto si pone come un primo blocco, che lascia da ogni lato gli addentellati per l'inserimento delle ulteriori parti a completamento della costruzione.

2. Il "sistema di rete" tra autonomie indipendenti e solidali

Dovendo ipotizzare uno schema federalista che va a mutare una situazione esistente e fortemente radicata sul piano politico e storico, è necessario partire dal basso, "ricreando" gli elementi che compongono una federazione: Comuni, Province e Regioni.

Gli "input" politici tenuti come punto di partenza sono quelli del "documento di Caprarola". La linea seguita è quella di operare una ridefinizione del sistema di potere - nelle sue componenti di potestà legislativa, potestà amministrativa, potestà finanziaria e fiscale - con un rilevante spostamento a favore del sistema delle autonomie. L'attuazione di questa linea non rifiuta qualche aspetto di gradualità e di "morbidezza",

reso opportuno dalla necessità di operare una transizione non traumatica del vecchio al nuovo assetto, anche attraverso una disciplina transitoria che, pur nella gradualità realistica dei necessari adattamenti evolutivi, renda sicuro il risultato di una integrale attuazione della riforma. Il risultato finale si presenta però, alla conclusione, come una “rifondazione” della Repubblica.

E’ anche necessario evitare che la ristrutturazione del sistema in senso federale porti a costituire centri di potere chiusi nella cerchia della propria autonomia, e quindi incapaci o riluttanti al dialogo istituzionale. Si è perciò puntato ad un assetto che, accanto al disegno ed al sistema di un riequilibrio “statico” dei poteri, crei anche un sistema di “rete” capace di far nascere una più matura capacità di governo e, per tale via, una reale riforma della intera Pubblica Amministrazione.

I capisaldi di questa rete sono stati individuati:

a) in una precisa indicazione delle competenze, accompagnata da un sistema di conoscenza e di informazione certa e veritiera;

b) in un metodo, adeguatamente strumentato, concertato e “dialogante” con lo Stato, per l’ auto - coordinamento e la programmazione a livello nazionale ed europeo;

c) nell’ introduzione di norme capaci di avviare un sistema di controllo di risultato.

3. Il sistema normativo a livello nazionale, regionale e locale

Il **potere legislativo**, nel suo complesso, viene ridistribuito su due livelli: quello statale e quello regionale.

Per determinare il potere legislativo statale, si è operato su quattro criteri:

1. ricognizione e classificazione analitica delle materie da riservare allo Stato, per ottenere un sistema di potestà legislativa statale il più realistico ed efficace possibile, nel rispetto dei principi di autonomia politica e legislativa delle Regioni.

2. l’indicazione, nelle materie di competenza delle Regioni, di una “zona necessaria di presenza del legislatore statale” rispetto ad insopprimibili esigenze unitarie della Repubblica.

Di conseguenza si è riservata al legislatore statale - ma non attraverso la cosiddetta “legge organica”, equivoca nel suo significato e nei suoi

contenuti essenziali - la sola determinazione di quegli istituti giuridici che sono da ritenersi indispensabilmente costitutivi dell' unitarietà dell' ordinamento giuridico.

3. la riconduzione ad una sede di "auto-coordinamento" regionale, ed insieme di concertazione Stato-Regioni, di tutti quei contenuti afferenti il rilievo nazionale delle scelte e delle politiche regionali, ritenuti invece in molti studi ed in diverse proposte come competenze necessariamente statali. Viene così tolto ogni margine all' uso del potere legislativo statale come strumento diretto o indiretto, di indirizzo o di coordinamento per questi aspetti.

4. il mantenimento della possibilità di delega di poteri legislativi dallo Stato a singole Regioni, come strumento di rafforzamento della potestà legislativa regionale, e in subordine come possibile via di aggiornamento o di nuova configurazione delle autonomie regionali differenziate.

Per il potere legislativo regionale:

1. si è sancita la natura esclusiva della potestà legislativa delle Regioni in tutte le materie non espressamente riservate allo Stato;

2. si è prevista la delega di potere normativo di attuazione, cioè in sostanza di poteri regolamentari, agli enti locali: una delega la cui esistenza, i cui limiti e le cui modalità sono rimesse però agli Statuti regionali;

3. si è ricondotto l'ambito del rilievo nazionale delle politiche di programmazione economica, espresse dalle Regioni nelle materie di loro competenza, ad una sede di auto - coordinamento e di concertazione con lo Stato: una sede (definita come "Commissione delle Regioni per l' Economia e il Lavoro" - CREL) che organizzativamente ed istituzionalmente promana dalle Regioni, ancorché opportunamente integrata con lo Stato per la definizione concertata delle politiche pubbliche di rispettiva competenza; e che viene costituzionalmente abilitata ad indirizzare le corrispondenti decisioni delle singole Regioni ed a rappresentare il loro unitario indirizzo politico in seno all'Unione Europea.

Ciò rafforza e chiarisce il potere legislativo delle Regioni, liberando il campo da interventi normativi, anche a maglia larga, dello Stato, sugli aspetti di rilievo nazionale delle politiche regionali.

4. si è garantita l' esclusività della potestà legislativa delle Regioni nelle materie di loro competenza nei confronti degli atti normativi dell' Unione Europea, escludendo l' atto di recepimento o di attuazione dello Stato.

4. Il sistema delle potestà amministrative

Il sistema delle potestà e delle funzioni amministrative è ricostruito sulle seguenti linee.

Viene superato il principio del cosiddetto “parallelismo” tra competenze legislative e competenze amministrative. Così sul versante statale, restano allo Stato solo le funzioni amministrative in alcune materie tassativamente indicate, in ragione di un preminente criterio di organicità. Le altre funzioni di amministrazione attiva, o già esercitate in forma decentrata attraverso organi statali periferici, o da decentrarsi per effetto della riforma, vengono esercitate dal “sistema delle autonomie” (Comuni, Province e Regioni) secondo la ripartizione fatta con legge regionale sulla base dei concorrenti principi di autonomia e di sussidiarietà.

Le funzioni amministrative di rilievo nazionale o sovra-regionale nelle materie di competenza regionale sono esercitate dalle Regioni, attraverso organismi costituiti dalle Regioni stesse e funzionanti in nome, per conto ed a carico loro, operanti unitariamente sull’intero territorio nazionale. Il progetto non detta norme su questo punto: lascia alla piena autonomia regionale l’ “invenzione” e la creazione di questi organismi. Importa piuttosto rilevare che il rilievo sovra - regionale di funzioni riguardanti materie di competenza regionale non viene più considerato una ragione capace di fondare una competenza statale. Ciò che è regionale resta regionale, quale che sia la dimensione in cui va a riflettersi o ad incidere.

In particolare, per il coordinamento delle funzioni di “alta amministrazione”, ossia di programmazione, di rilievo inter - regionale, nazionale ed europeo, si è previsto un organismo unico di rilevanza costituzionale, dotato di poteri di indirizzo espressi in direttivo cogenti: la CREL, di cui si dirà in appresso.

Per quanto riguarda le funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale (alle quali finiscono per essere assimilate, come si è accennato, anche le funzioni decentrate nelle materie di competenza legislativa statale), la potestà amministrativa fa capo all’intero “sistema delle autonomie”. In via di principio la potestà amministrativa è riconosciuta in pari misura, e con pari dignità a tutti gli enti esponenziali di questo “sistema” (Comuni, Province e Regione), come espressione della loro equiordinazione quanto ad autonomia. La determinazione delle rispettive competenze avviene con legge regionale, rispetto alla quale i principi di

autonomia e di sussidiarietà sono elevati a canoni di costituzionalità.

Si è però cercato di fissare specifici criteri oggettivi per rendere efficace, e non meramente declamatoria, l' applicazione dei principi di sussidiarietà e di autonomia. Questi criteri sono stati identificati in:

- adeguatezza della dimensione demografica e territoriale;
- adeguatezza della capacità finanziaria;
- adeguatezza amministrativa.

I criteri indicati coincidono con i tre fondamentali obiettivi della riforma della Pubblica Amministrazione, collegata col riassetto di ispirazione federalista: obiettivi che possono essere schematizzati in:

a) titolarità di risorse economico - finanziarie adeguate, correlate ad entrate fiscali proprie o compartecipate, per ogni livello di autonomia: titolarità di risorse legata al possesso di una idonea dimensione demografico - territoriale

b) capacità di governo rispetto alle competenze amministrative riconosciute;

c) buona amministrazione, rappresentata dall' adeguamento delle risorse tecnico - organizzative e misurata sul controllo di risultato.

5. Il sistema finanziario

Per affermare e convalidare il principio costituzionale che riconosce autonomia finanziaria al "sistema delle autonomie" - nodo politico e giuridico fondamentale e decisivo della riforma federalista dello Stato - ci si è attenuti ai seguenti criteri:

a) affermare la necessaria corrispondenza tra autonomia politica e autonomia finanziaria, intesa come autonomia di entrata e di spesa. La competenza impositiva e fiscale è il principale strumento della autonomia finanziaria, rispetto alle altre fonti di entrata.

b) creare un sistema di finanza pubblica che trasferisca a livello regionale e locale la maggioranza, in termini percentuali, delle entrate fiscali. Tale risultato, tuttavia, non può essere sancito in Costituzione e deve, per contro, essere riservato alle decisioni "congiunturali", di adattamento dinamico della legge dello Stato all'andamento dell'economia e ai bisogni generali della finanza pubblica. In Costituzione si può però vincolare il legislatore

statale a ripartire a tal fine -tra Comuni, Province e Regioni- le entrate dei tributi a “compartecipazione”, lasciando alla legge la disciplina dell’organizzazione nazionale del prelievo. L’ introito dei tributi “a compartecipazione” dovrà essere ripartito, senza vincolo di destinazione, tenendo conto del gettito tributario prodotto nelle rispettive circoscrizioni, in modo tale da garantire alle diverse articolazioni della Repubblica federale la copertura delle spese inerenti le funzioni loro attribuite, e in particolare il rispetto dei minimi inderogabili posti dal legislatore statale ai sensi dell’ art. 70;

c) riconoscere, a tal fine, paritariamente, alle Regioni e agli enti locali, pienezza di competenza normativo - regolamentare in materia tributaria, con l’imposizione di tributi propri, sia pure nel limite posto, attraverso le tipologie tributarie e i criteri di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dalla legge dello Stato, dal livello massimo della pressione tributaria complessiva: limite che, naturalmente, riguarda anche l’imposizione tributaria dello Stato. L’autonomia impositiva è resa obbligatoria, ed è contemporaneamente finalizzata alla esplicita e verificabile realizzazione di politiche o di obiettivi predeterminati, da perseguire con azioni di cui siano misurabili e controllabili il risultato e la gestione. L’autonomia impositiva è finalizzata:

- 1) a fornire alle autonomie risorse finanziarie ulteriori rispetto a quelle loro ripartire col gettito dei tributi a compartecipazione,
- 2) a responsabilizzare più efficacemente i governi
- 3) a favorire il controllo democratico del cittadino contribuente.

d) creare un unico fondo di finanza trasferita per il sostegno allo sviluppo delle aree svantaggiate, che, agganciato alle risorse finanziarie messe a disposizione dall’ Unione Europea, sia destinato al co - finanziamento e alla realizzazione degli obiettivi definiti secondo le direttive e le determinazioni di auto-coordinamento e controllo delle Regioni. L’opzione politica innovativa consiste nel superare la concezione “assistenziale” del finanziamento a favore delle aree o regioni in via di sviluppo o arretrate. Ciò avviene introducendo un fondo non vincolato, le cui risorse siano destinate a provvedere a scopi specifici, a particolari progetti, e attraverso il quale sia possibile, col rigoroso metodo della progettazione e del controllo interregionale, favorire veramente l’autonoma capacità di crescita delle Istituzioni e delle popolazioni, attraverso il governo democratico dello sviluppo economico e sociale.

Il federalismo fiscale si basa sulla identità tra prelievo e spesa: deve quindi fondarsi su una chiara e corrispondente “responsabilità” nella riscossione e nella spesa. Senza tale responsabilità non può esservi neppure il contenimento della spesa pubblica. E’ noto, infatti, che il tradizionale sistema del trasferimento delle risorse dallo Stato, che è circa del 90%, induce di per sé all’ assistenzialismo e alla lievitazione della spesa. Soltanto sapendo di “dover fare i conti con le proprie tasche”, v’è responsabilità e controllo (nell’esazione e nella spesa), premessa di una vera autonomia interdipendente e solidale, nonché di una efficace programmazione.

6. Parità di autonomia: diritti, doveri e responsabilità nel sistema a rete

La ridefinizione dei sistemi di potere inerenti alla potestà legislativa e normativa, a quella amministrativa, ed a quella finanziaria-fiscale, costruisce l’autonomia politica delle diverse articolazioni della Repubblica in senso federalista.

Il principio ispiratore di tutto ciò è la pari dignità dei diversi soggetti istituzionali delle suddette articolazioni della Repubblica; pari dignità che deve sostanziarsi nei principi fondamentali della Costituzione:

- il carattere democratico della Repubblica;
- il dovere di solidarietà tra i soggetti, persone e istituzioni;
- l’autonomia e la conseguente responsabilità;
- l’interdipendenza tra le autonomie e l’unità della repubblica.

Questi valori e questi principi sono e vanno collegati tra loro nella progettazione dell’ipotesi di riforma; talché ogni elemento di incoerenza diviene difficile da motivare se non con la forza della storia passata e la “vischiosità” dagli errori e dalle ingiustizie del passato.

Pari dignità vuol dire, dunque:

a) che tutte le Regioni devono avere lo stesso ambito di potestà legislativa e amministrativa, e, grazie ad esse, la stessa autonomia quale strumento di migliore e più efficace capacità di conoscere, partecipare, decidere e controllare rispetto alla realtà economico - sociale e territoriale.

Si è, quindi, esclusa l’ ipotesi di un diverso dosaggio di poteri (auto o etero-disposto) rispetto alle diversità reali, vere o presunte. Non entrano in questo discorso le autonomie speciali, il cui problema dovrà essere affrontato e risolto con altro approccio. Proprio per non indebolire

questa tendenziale pari potenzialità di effettiva ed efficace autonomia, si è ritenuto di non prevedere la creazione di altre Regioni. Per questo si ritiene di proporre l'abrogazione del primo comma dell' art. 132 della vigente Costituzione, per sostituirlo con un altro che disciplini soltanto il processo di fusione di Regioni esistenti; processo da realizzare non con atti di imperio, bensì con libera scelta, motivata dalla consapevolezza piena e generalizzata dell'esigenza di fattori oggettivi, nella prospettiva di far coincidere la Regione geopolitica con quella economico-sociale, ritenuta ottimale rispetto alla situazione esistente.

b) che ci deve essere parità anche nella attribuzione e nel controllo delle responsabilità, e quindi delle risorse e dei mezzi strumentali sui quali si misura la responsabilità. Senza ciò, sarebbe inutile costruire il sistema della gestione nazionale delle attività e delle funzioni di rilievo nazionale nelle materie di competenza regionale. Sarebbe inutile anche l' assegnazione aggiuntiva di risorse finanziarie per il sostegno allo sviluppo. In definitiva, risulterebbero inefficaci le funzioni di "rete", quelle che, a garanzia delle interdipendenze, collegano autonomia a cooperazione, ed intrecciano strettamente la responsabilità per sé con la responsabilità per gli altri. In ultima istanza, non avrebbe senso la stessa rivendicazione di autonomia da parte delle Regioni nei confronti dello Stato accentrato, o degli enti locali nei confronti del neo-centralismo regionale. Uguaglianza di "responsabilità" che, tuttavia, presuppone che la Repubblica si basi e viva su un comune codice di conoscenza delle realtà, ma soprattutto dei risultati delle azioni di governo e di amministrazione: uno stesso codice di verifica della "verità".

Il policentrismo delle autonomie, senza soluzione di continuità, dal livello minimo del Comune a quello massimo dell'Unione Europea, deve saper coniugare i principi fondamentali della solidarietà, della sussidiarietà, della responsabilità.

Alla crescita delle interdipendenze nello spazio e nel tempo delle azioni umane e delle attività economiche, rese possibili dalle innovazioni tecnologiche e dalla liberazione dei vincoli (fisici, economici, giuridici) dei mercati (locali, regionali, nazionali, internazionali), corrisponde una uguale crescita della interdipendenza dei processi conoscitivi e decisionali e quindi della politica.

Qualunque cosa muova le riforme, idealità o interessi, non può non misurarsi con la capacità e la necessità crescenti di interrelazione o di interdipendenza. Ma più si allarga l'ambito territoriale e istituzionale -

politico delle interdipendenze decisionali, e più il livello di governo (europeo o nazionale o locale), quando restasse lontano dalla realtà economica e sociale, risulterebbe di per sé inadatto a svolgere la funzione di coordinamento e di tramite con le realtà e le comunità locali. Per contro, più le autonomie locali risultassero incapaci di dotarsi di sistemi idonei ed efficaci di “auto - coordinamento”, di dialogo, di strategie di cooperazione ai superiori e più ampi livelli, più sarebbero vittime delle loro velleità e miopie localistiche.

La costruzione di una rete di relazione tra i soggetti del sistema delle autonomie è, dunque, l’imprescindibile strumento di coordinamento non solo per l’efficacia della loro azione, ma per la loro stessa esistenza, sia a livello nazionale, che regionale.

La conoscenza degli effetti, il controllo della spesa e dei risultati delle proprie azioni sono le condizioni dell’assunzione di responsabilità e della partecipazione. Solo così, responsabilità e partecipazione diventano fattori di sviluppo economico.

7. Nuovo ordinamento federale

Vediamo ora gli sviluppi da questi punti di partenza. Si è ritenuto, per sciogliere in radice ogni equivoco e liberare il terreno da riserve mentali, di stabilire espressamente che l’ordinamento repubblicano è un “ordinamento federale”, costituito da Comuni, Province, Regioni e Stato.

Non è certamente questa la sede per una analisi teorica del “federalismo”, nelle sue varie accezioni e nelle sue possibili configurazioni. E’ storicamente acquisito che il federalismo è stato lo strumento per unire e collegare entità politiche nate come distinte ed autonome tra di loro. Oggi peraltro è parimenti acquisito che il federalismo può essere lo strumento per rinnovare, potenziare e rilanciare le ragioni di una unità, già esistente, ma sorta senza articolazioni interne sufficienti a rispettare, valorizzare ed esaltare, in un quadro di armonico coordinamento, le peculiarità e le differenze presenti all’ interno dello Stato unitario.

Per uno Stato che non sia nato federale, ed in cui si manifesti l’ inadeguatezza di una unità governata essenzialmente dal centro, il federalismo diventa lo strumento utile a “distinguere per unire”, a dislocare e ridistribuire il potere e le responsabilità politiche tra le varie istituzioni, ricostituendo su nuove basi di autonomia una unità senza uniformità.

Nel federalismo, specialmente in un federalismo che va ad innestarsi su una preesistente struttura unitaria e centralista, i vari attori istituzionali, le varie comunità esistenti sul territorio, ritrovano il loro ruolo naturale, non più mortificato e compresso.

Per questo il presente progetto non si limita ad istituire un legame federale tra Stato e Regioni, ma estende l' impostazione federale agli Enti locali. E' chiaro che questo complica il quadro istituzionale, che risulterebbe invece assai semplificato se al centralismo statale si sostituisse un molteplice centralismo regionale all' interno del quale gli Enti locali sopravvivessero più o meno nelle condizioni attuali. Ma abbassare il livello del centralismo disseminandolo sul territorio non è federalismo. Il federalismo, che è bello ma può essere scomodo, è un modo d'essere dei rapporti tra enti esponenziali di comunità, e deve investire tutti gli enti e tutte le comunità: altrimenti perde la propria coerenza interna.

Come già si è detto, Comuni, Province e Regioni (l'ordine "ascendente" non è casuale) godono, secondo il progetto, di una pari autonomia e di una pari dignità. Questo non significa identità di funzioni materiali, ma riconoscimento della uguale importanza entro l'assetto federale.

L'autonomia delle Regioni è limitata solo per quegli aspetti che implicherebbero la vera e propria sovranità. E' ovviamente commisurata ed adeguata alla necessità di una cura integrale degli interessi della comunità regionale: interessi tanto localizzati sul territorio regionale, quanto riflessi al livello nazionale. Ciò comporta una pienezza di poteri statutari (auto - ordinamentali), ed il potere di esprimere, insieme alle altre Regioni, organi di auto - coordinamento per gli aspetti nazionali delle politiche regionali.

L' autonomia degli Enti locali, anch'essa costituzionalmente garantita, trova come unico limite quello dei principi posti da leggi generali della Repubblica. In un quadro del genere, la questione delle autonomie regionali speciali potrà essere rivisitata in nuove prospettive, inquadrata in un assetto nel quale non si fa più questione di gradi o livelli diversi di autonomia, ma solo di poteri adeguati alla cura degli interessi delle specifiche comunità locali.

8. L'autonomia regionale:

Statuti, organi, competenze, controlli sulla legislazione

L'autonomia statutaria delle Regioni riconosce come unici limiti quelli

espressamente disposti dalla Costituzione: una Costituzione che si pone come espressione di un nuovo patto politico tra le Regioni e lo Stato.

Risultato importante di questa rinnovata autonomia statutaria è la possibilità di scelta della “forma di governo” regionale, all’ interno di una serie di opzioni, combinabili tra loro in vario modo. Si è ritenuto di proporre opzioni che possono condurre all’ elezione diretta del Presidente della Regione, con una forma di “presidenzialismo” razionalizzato; o a forme di “cancellierato” o di semi - cancellierato. Date le linee di tendenza desumibili dalle recenti riforme riguardanti la “forma di governo” di Comuni e Province, e alcuni orientamenti impliciti nella nuova legge elettorale per le Regioni, si è concluso di escludere la forma di governo parlamentare pura, così come quella di tipo assembleare - parlamentare.

Federalismo significa anche maggiore partecipazione dei cittadini alle grandi scelte. Per questo si è prevista una duplice possibilità di referendum sullo Statuto. Uno, nettamente “deliberativo” o “costitutivo”, ed eventuale, riguardante le norme statutarie sulla forma di Governo, giustificabile anche in considerazione della incidenza che la scelta della forma di governo ha sulla legislazione elettorale, egualmente rimessa al potere legislativo regionale. L’altro, necessario, confermativo, sull’intero Statuto.

Lo Statuto dovrà poi disciplinare altre forme di referendum, ed essenzialmente i referendum costitutivi ed abrogativi delle leggi e dei provvedimenti amministrativi della Regione.

Lo Statuto non è soggetto ad approvazioni esterne. Resta il più solenne atto legislativo regionale, soggetto soltanto ad un controllo eventuale di costituzionalità da parte della Corte costituzionale, su richiesta del Governo dello Stato.

Gli organi fondamentali della Regione sono Il Presidente, il Governo regionale, il Parlamento regionale ed il suo Presidente.

Al Presidente della Regione competono - oltre alle tradizionali funzioni di rappresentanza della Regione, di emanazione dei regolamenti - i compiti di guida del governo regionale. Il Governo esercita la potestà amministrativa regionale, ed anche il potere regolamentare.

Dopo matura riflessione si è ritenuto di inserire espressamente tra gli organi della Regione anche il Presidente del Parlamento regionale. Gli argomenti per questo inserimento sono forti ed univoci, e si fondano sulle funzioni che il Presidente stesso è chiamato ad esercitare. Per un esame più particolareggiato si rinvia alle note apposte in calce agli articoli 116 e 118

del presente progetto. Al Presidente del Parlamento regionale viene affidata, tra l'altro, la funzione di promulgare le leggi. Questa scelta -più ampiamente illustrata in nota all' articolo 116 del progetto- appare la più idonea e congruente a mantenere l' unità del procedimento legislativo in sede regionale. Manca infatti nell'ordinamento regionale un organo in grado di svolgere quella funzione di garanzia e di controllo costituzionali svolta dal Capo dello Stato per le leggi statali : in questa situazione, attribuire la promulgazione delle leggi al Presidente della Regione appare solo frutto di una "attrazione" esercitata dalle funzioni di legale rappresentante dell'ente, senza alcuna giustificazione giuridica o istituzionale.

Il Parlamento regionale è il depositario del potere legislativo. La sua composizione numerica è demandata allo Statuto di ogni Regione, in coerenza con la nuova autonomia riconosciuta alle Regioni dall' assetto federale.

Sono state eliminate quelle cause di scioglimento del Parlamento regionale poste dall' attuale art. 126 della Costituzione. Come cause di scioglimento anticipato restano soltanto quelle previste dallo Statuto regionale, anche in dipendenza della forma di governo prescelta. Resta poi lo scioglimento per impossibilità di funzionare: eventualità sottratta però a qualsiasi valutazione discrezionale o politica esterna alla Regione.

L'ambito della potestà legislativa regionale è determinato rovesciando il vigente criterio. Non più un potere concorrente, su materie tassativamente indicate; ma un potere esclusivo, su tutte le materie che non rientrino tra quelle tassativamente attribuite allo Stato nella nuova versione dell' articolo 70.

E' prevista la possibilità, da lasciare peraltro a libere scelte statutarie, di una delega agli Enti locali per l' esercizio di un potere regolamentare attuativo delle leggi regionali. Potrebbe sembrare una scelta discutibile: ma è pienamente coerente con un vero federalismo, basato su una pari dignità tra gli enti.

Non una limitazione, ma un vincolo interno all' esercizio del potere legislativo, è costituito dal dovere di inserire l' attività legislativa in una cornice di preventiva fattibilità e di successiva verifica dei risultati. Solo con questo vincolo il potere legislativo diventa politicamente responsabile nei confronti dei cittadini e dell' intero sistema.

E' soppresso ogni controllo preventivo sulle leggi regionali. Rimane solo un controllo successivo di costituzionalità, attivabile dal Governo o,

per particolari limiti costituzionali, dalla CREL. Emerge chiaramente che, in attuazione di un vero federalismo, viene meno ogni posizione di sovraordinazione dello Stato nei confronti della Regione.

9. Il coordinamento e l' armonizzazione delle politiche economiche regionali

L' autonomia regionale emerge nettamente anche sul versante del coordinamento nazionale delle politiche economiche regionali.

Oggi questo coordinamento, pur poco ricorrente a causa della debolezza e della disorganicità delle competenze regionali, è affidato allo Stato, con un concorso non determinante delle Regioni. Nel presente progetto, lo schema si rovescia. Il coordinamento, che è anche strumento per il coordinamento della finanza pubblica, è affidato ad un organo espresso dalle stesse Regioni. E' quindi un "auto - coordinamento", nel quale si esalta quel sistema "a rete" che abbiamo delineato all' inizio di questa relazione. La presenza, in questo organo (la Commissione Regionale per l' Economia e il Lavoro - CREL), di rappresentanti del Governo dello Stato ha la funzione di inserire nell' auto - coordinamento delle Regioni anche le politiche pubbliche di livello statale; ed ha inoltre la funzione di attuare il coordinamento tra Regioni e Stato nell' esercizio delle funzioni di governo delle rispettive politiche pubbliche.

Queste funzioni fondamentali della CREL si esercitano mediante atti, le "direttive", alle quali il progetto assegna una rilevante cogenza, non diversamente dalle direttive dell' Unione europea. Questa cogenza giunge fino a costituire le "direttive" della CREL come parametri di costituzionalità delle leggi, regionali e statali, e come parametri di legittimità dell' attività amministrativa.

Perché non sorgano equivoci, sarà bene spendere qualche ulteriore parola sulla CREL.

Questa Commissione non è una alternativa o un surrogato alla "Camera delle Regioni" o delle Autonomie. Con la "Camera delle Regioni" si potrà configurare una partecipazione delle Regioni al potere legislativo statale, e un concorso delle Regioni alle scelte politiche statali. La CREL è soprattutto un organo **delle** Regioni **per le** Regioni, tramite il quale le Regioni realizzano ed esercitano il loro ruolo nazionale, e determinano insieme le linee di quelle loro scelte politiche che devono ricomporsi ed

armonizzarsi a livello nazionale ed europeo. Come si è cercato di esplicitare in nota all'articolo 123, CREL e "Camera delle Regioni" o delle Autonomie sono due organismi che non si sovrappongono, ma si integrano. La CREL opera sul versante del governo e dell'alta amministrazione, inserendo a pieno titolo le Regioni nella complessiva attività di governo della Repubblica federale. La "Camera delle Regioni" opera sul versante legislativo, ed attua la partecipazione delle Regioni alla legislazione statale; in tale ruolo, dovrebbe avere una competenza riservata, o comunque particolarmente rilevante, per l'attività legislativa che incide sui poteri e le funzioni regionali.

Non si deve poi credere, tornando alle politiche regionali, che gli Enti locali siano tagliati fuori dalle scelte regionali. Il progetto prevede un loro necessario concorso, secondo modalità regolate dagli Statuti regionali, alla determinazione dei programmi regionali di sviluppo.

10. Le Regioni in Europa. Le Regioni e l'attività internazionale

Con norme redatte in alternative parzialmente diverse, il presente progetto prevede che le Regioni siano le protagoniste

a) nella determinazione degli atti a contenuto normativo, ed in generale nelle decisioni della Unione Europea che comunque incidano sulle materie di competenza regionale ;

b) nel recepimento e nell'attuazione dei medesimi atti normativi.;

c) nella formazione degli organi dell'Unione Europea destinati a rappresentare le Regioni stesse.

Viene meno quindi ogni intermediazione statale tra Regioni ed Unione Europea, per quanto riguarda le decisioni che ricadono su materie di competenza regionale. I principi di autonomia e di sussidiarietà acquistano qui una portata sovranazionale, in armonia, del resto, con le previsioni del trattato di Maastricht.

Con una norma assolutamente nuova, si riconosce alle Regioni anche una limitata capacità di agire di diritto internazionale. Si dà infatti ad esse, per le materie di loro competenza, il potere di concludere accordi, che hanno natura di atti di diritto internazionale, con Stati esteri o con enti territoriali all'interno di Stati esteri. Non è un potere illimitato, poiché questo potere è formalmente collegato con la materia "politica estera" che resta di competenza statale: ma è segno importante di un federalismo

condotto il più avanti possibile. Si ammette infatti che la cura e l' esercizio, all' interno delle proprie materie, degli interessi delle comunità regionali possano esercitarsi anche fuori dei confini nazionali.

11. I controlli sull' esercizio delle funzioni legislativa ed amministrativa

Già abbiamo precisato il carattere esclusivo della competenza legislativa regionale. Aggiungeremo ora che viene a cadere ogni controllo preventivo sulle leggi regionali.

La legge regionale, in realtà, non è soggetta ad alcun controllo che ne condizioni l' entrata in vigore. Resta possibile una impugnazione, da parte del Governo, davanti alla Corte costituzionale, per contrasto con la Costituzione o con altri parametri ugualmente previsti in modo espresso dalla Costituzione. Ma è una impugnazione che può avere solo eventualmente un effetto sospensivo dell' efficacia della legge regionale: e che comunque, in via di principio, non comporta alcun effetto diverso o aggiuntivo rispetto a quelli conseguenti all' impugnazione di una legge dello Stato da parte di una Regione.

Esiste sulle leggi un' altra forma di "controllo", generale e diffuso, affidato ai cittadini. Strumenti per questo controllo sono gli studi preventivi di fattibilità, che devono accompagnare l' attività legislativa regionale, e le verifiche successive di risultato. Con questi mezzi si attiva un controllo politico democratico sulla legislazione regionale, oggi inattuabile.

Si è riconosciuto un potere di impugnativa davanti alla Corte anche alla Commissione Regionale per l' Economia e il Lavoro, ma solo rispetto ad alcune ipotesi di incostituzionalità, strettamente collegate alle funzioni della Commissione stessa. Risulta in questo modo ripensata ed assorbita l' ipotesi di incostituzionalità per "conflitto di interessi" tra Regioni..

La potestà amministrativa, come si è ripetutamente chiarito, è distribuita sull' intero "sistema" delle autonomie, sulla base di un principio di equiordinazione e di pari dignità degli Enti che compongono questo sistema. In coerenza con questo principio si atteggiano anche i controlli sull' attività amministrativa.

Cade ogni ipotesi di controllo di merito sulla attività amministrativa. I controlli di legittimità non sono più affidati, come oggi, ad organi che esprimono una sovraordinazione dello Stato sulle Regioni, o, rispettiva-

mente, delle Regioni sugli Enti locali. Ogni controllo di legittimità, per i cui casi e la cui ampiezza dovrà soccorrere una legge dello Stato, è demandato alla Corte dei Conti, quale organo con competenza unitaria per l' intero ordinamento della Repubblica e, per ciò stesso, indipendente e portatore non di una sovraordinazione ma di una funzione generale di tutela della regolarità nell'amministrazione.

Al controllo di legittimità, che comporta le tradizionali "misure" fino ad oggi di efficacia limitata e dubbia, si affianca un controllo successivo interno di gestione, che potrà avere un significato rilevantissimo in termini di trasparenza e di sindacato democratico sull' attività di tutta la Pubblica Amministrazione. Il controllo di gestione è il primo e fondamentale passo per trasformare una amministrazione "per atti" in una amministrazione "per risultati" ; e per disporre di strumenti di continuo adattamento delle scelte legislative e di governo, nonché degli strumenti organizzativi e finanziari.

12. Altri aspetti. Rinvio

Per altri aspetti del progetto, come quelli sulla autonomia finanziaria e sulle circoscrizioni regionali, molto è già stato detto; e per alcuni particolari è certamente opportuno fare rinvio alle note apposte in calce ad ogni articolo del progetto.

13. L'attuazione e la disciplina transitoria della riforma: quale strategia?

Definito, almeno nelle linee portanti, il progetto, occorre affrontare un problema di non minore difficoltà: quello riguardante la sua attuazione e la strategia con cui governare questa delicatissima fase, anche attraverso una adeguata disciplina transitoria.

Chiari sono infatti i limiti del progetto, quando si considerino:

a) la stretta connessione tra tutte le parti del progetto di riforma, e la difficoltà di rendere operativa questa connessione e di farla giocare organicamente sui numerosi e diversi elementi che sono coinvolti nel progetto.

Vale a dire

1) le finalità: quella della riforma istituzionale e quella della riforma della Pubblica Amministrazione;

2) il nuovo ordinamento del sistema delle autonomie e dei relativi poteri, della potestà legislativa, di governo, finanziaria e fiscale;

3) i rapporti tra i numerosi soggetti in cui si articola la Repubblica federale e la difficoltà di coordinarne il funzionamento tra i diversi piani di operatività - locale, regionale, nazionale ed europeo - per le naturali resistenze e per le vischiosità inevitabili del vecchio sistema;

b) le innovazioni introdotte dal progetto e le difficoltà di realizzarne gli intenti attraverso una comune capacità ed una volontà condivisa e permanente di efficiente ed efficace attuazione. Ci sono ostacoli da rimuovere; vecchie strutture da sopprimere; processi di difesa o di riproduzione dell'esistente con contenuti vecchi e forme apparentemente nuove (il "gattopardismo" come via di fuga dalle riforme) da bloccare. Occorre poi creare nuovi strumenti innovativi "di processo", relativi alla gestione comune sotto il profilo nazionale ed europeo; di programmazione ad ogni livello; di coordinamento e di controllo. Solo così potrà essere garantita l'innovazione "di prodotto".

c) il carattere evolutivo di talune innovazioni, e in particolare quelle relative al riordino della Pubblica Amministrazione; alla riallocazione delle funzioni amministrative secondo il principio di sussidiarietà; alla redistribuzione delle risorse per una effettiva autonomia finanziaria ed impositiva; al dimensionamento degli ambiti di governo comunale, provinciale e regionale. Queste innovazioni devono essere comprese e fatte proprie da tanti "soggetti", cui toccherà affrontare il travaglio della rinascita, talvolta nella "fusione" col proprio consimile.

Non è pensabile che questa necessità sia immediatamente accettata e condivisa. Ci saranno soggetti - già oggi peraltro inidonei e destinati a soccombere nella competizione economico - politica nazionale ed europea - che offriranno resistenze.

d) la diversità temporale che si avrà nell'attuazione della riforma circa il raggiungimento di quei traguardi che rappresentano l'effettiva "pari dignità" delle istituzioni, e quindi l'uguaglianza delle opportunità per dispiegare pienamente l'autonomia. Questa diversità deve essere guidata, controllata, sollecitata affinché quei traguardi siano raggiunti compiutamente e nel più breve tempo possibile, come condizione generale del successo,

nell' interesse comune, dell' intero progetto.

e) il carattere necessariamente parziale ed incompiuto di questo progetto, come di ogni altro possibile. Non ci riferiamo soltanto al fatto di non avere, peraltro volutamente, superato i limiti di materia posti dal Titolo quinto, arrendoci sulle soglie di una completa e coerente riforma della seconda parte della Costituzione. L' incompiutezza deriva dalla mancanza di altre riforme connesse: quella dell' ordinamento dell' Unione Europea e quella di quanto concorre - come suo antefatto economico, sociale, civile - al funzionamento coerente dell' intero ordinamento giuridico, cioè della organizzazione della vita politica, economica, sindacale, sociale e civile.

f) la necessità di "inventare" tempi e modalità per la soluzione delle questioni del debito pubblico e del deficit di bilancio. Sono questioni che investono non solo la riforma possibile, in senso federalista, del sistema fiscale e finanziario a Costituzione invariata, ma anche e soprattutto l'ordinamento federale della finanza pubblica così come definito nel presente progetto.

Per sua natura, infatti, il progetto è una "ipotesi". La sua validità si misurerà dai risultati, e qui saranno decisivi quelli a breve ed a medio termine. Ma si misurerà soprattutto dal rigore del metodo seguito nella sua verifica "sperimentale", e dunque nella sua attuazione. Durante questa fase, per giungere il più vicino possibile al risultato atteso e sperato, nulla deve essere lasciato al caso, alle dinamiche spontaneiste, al volontarismo, all' anarchia più o meno ammantata di "principi".

Accanto al progetto del "prototipo" deve sussistere, fin dall' inizio, un progetto di monitoraggio della fase transitoria.

Occorre poter rilevare tempestivamente ogni scarto, ogni divario, rispetto agli oggetti, alle modalità, ai tempi ed alla incisività della riforma in corso. Chi guida la riforma deve avere gli strumenti di conoscenza e di intervento per dirigerne e controllarne l' attuazione, e, occorrendo, per rimettere a punto il progetto.

Le norme transitorie devono avere oggetto definito e tempo limitato. La proposta ha, come già si è rilevato, carattere dinamico: avvia il processo di realizzazione del federalismo attraverso fasi di "dissolvenza" e di contestuale nuova messa a fuoco di situazioni politiche ed istituzionali, rispetto alle quali le istituzioni vanno considerate, come effettivamente sono, mezzi e non fini.

La riforma ha una valenza pluridirezionale. Investe il rinnovamento,

dalle fondamenta, delle istituzioni. Investe il rinnovamento dell'intera Pubblica Amministrazione, sostituendo la cultura del risultato a quella dell'atto. Vuole rigenerare, portandolo su piani nuovi, lo stesso rapporto tra cittadini ed istituzioni.

Quindi l'azione, davvero trasparente e verificabile, delle istituzioni deve concorrere a far sì che la democrazia, secondo la lucida indicazione di Popper, si affermi e si consolidi come giudizio di popolo, più ed oltre che come governo di popolo: giudizio che, alle scadenze fissate, non può non essere formulato ed espresso con cognizione di causa, con piena consapevolezza e forte senso di responsabilità.

Le norme transitorie debbono perciò dare certezze di indirizzo nella transizione tra le due forme di ordinamento istituzionale.

Devono consentire un governo del cambiamento graduale, ma decisivo, con punti di non ritorno e con chiarezza di prospettiva operativa, soprattutto al fine di evitare vuoti nell'azione complessiva da compiere.

Tentennamenti ai vari livelli di decisione, zone d'ombra, situazioni di indeterminatezza di diverso ordine e grado, potrebbero portare, tra l'altro a stati di confusione tali da condurre al disordine la stessa convivenza civile.

Poiché dunque la posta in gioco è la democrazia, il metodo di "monitoraggio" della verifica sperimentale deve vedere la partecipazione dei destinatari dell'innovazione:

- i cittadini, cui si deve dar conto, in corso d'opera dei risultati intermedi;
- gli enti locali, su cui si devono basare la rinascita democratica dello Stato e la rifondazione della Pubblica Amministrazione;
- le Regioni, come nuove protagoniste, a livello nazionale ed europeo, del federalismo;
- il Parlamento, infine, garante e responsabile dell'intero progetto, cui compete l'adozione dei provvedimenti di attuazione e di correzione intermedia e di verifica finale.

Si sta per porre mano ad un effettivo e duraturo mutamento. Ma senza continuità della volontà riformatrice, e senza adeguati strumenti di quel controllo di risultato che sta alla base della responsabilità e di ogni valore ad essa riferibile, si rischia che tutto o molto cambi senza che nulla realmente cambi.

Questo è l'insegnamento della storia: severo insegnamento di una severa maestra, troppe volte trascurato od eluso.

Testo della proposta di riforma del Titolo Quinto della Costituzione con note a commento

Art. 70

Funzione legislativa: la potestà legislativa dello Stato

1. Il potere legislativo spetta allo Stato e alle Regioni.
2. Allo Stato è riservato il potere legislativo costituzionale.
3. La funzione legislativa statale è esercitata dalle due Camere.
4. Lo Stato ha competenza legislativa nelle seguenti materie:
 - a) la persona:**
 - 1) i diritti soggettivi previsti dagli articoli da 13 a 22, nonché dagli articoli 33, 39, 40, 49 e 51; la cittadinanza, lo stato civile, la condizione giuridica degli stranieri;
 - b) i diritti di difesa della persona:**
 - 1) l'ordinamento civile e penale, e le sanzioni penali;
 - 2) l'ordinamento della giustizia civile, penale, amministrativa, tributaria e contabile;
 - c) lo Stato nei suoi rapporti internazionali:**
 - 1) la politica estera, salvo quanto disposto dagli articoli 124 e 125;
 - d) la sicurezza esterna ed interna:**
 - 1) difesa e forze armate;
 - 2) armi ed esplosivi;
 - 3) la sicurezza pubblica, ivi comprese le misure di prevenzione, esclusi i compiti di polizia locale;
 - 4) la protezione civile di pronto soccorso nelle grandi calamità naturali;
 - e) gli organi costituzionali:**
 - 1) la formazione e l'ordinamento degli organi costituzionali; l'ordinamento giudiziario e degli organi ausiliari previsti dagli articoli. 100 e 123
 - f) lo Stato: ordinamento e strumenti:**
 - 1) ordinamento del sistema elettorale per le elezioni del Parlamento;
 - 2) statistica nazionale e la diffusione dei dati relativi ad essa;
 - 3) tributi e contabilità dello Stato;
 - 4) l'organizzazione sovraregionale della ricerca scientifica, tecnologica

e culturale, strumentali alle materie di competenza dello Stato;

g) la formazione del cittadino:

1) le finalità, i principi e i livelli minimi dell'istruzione scolastica e i relativi ordini, gradi e titoli di studio; l'istruzione universitaria;

2) la proprietà artistica, letteraria ed intellettuale;

3) i criteri generali per una regolamentazione omogenea delle concessioni alle emittenti;

4) la determinazione dei criteri e degli standard minimi per la tutela e valorizzazione del paesaggio e del patrimonio culturale della Nazione;

h) l'ambiente e la salute del cittadino:

1) i livelli minimi inderogabili a tutela della salute e i requisiti minimi dei vincoli e degli interventi a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema;

2) i criteri e gli standard minimi inderogabili per la tutela e valorizzazione dei parchi naturali;

i) l'economia nazionale:

1) pesi e misure;

2) sistema monetario, valutario e creditizio, salvo il credito agevolato;

3) produzione e distribuzione nazionale dell'energia;

4) disciplina generale della circolazione;

5) servizi postali;

6) trasporti e comunicazioni nazionali e internazionali;

7) ordini professionali;

8) minimi inderogabili di trattamento normativo nei rapporti di lavoro;

9) ordinamento generale della tutela e sicurezza nel lavoro;

10) istituti previdenziali obbligatori;

5. Ipotesi a):

Per esigenze di carattere unitario, nelle materie in cui le Regioni hanno competenza legislativa ai sensi dell' art. 121, lo Stato può fissare esclusivamente i principi fondamentali che configurano istituti giuridici comuni alle legislazioni regionali.

Ipotesi b)

Soppressione del comma.

6.- Con propria legge, previa intesa con la Regione interessata, lo Stato può delegare a una, a più o a tutte le Regioni la disciplina di materie di

competenza statale. La legge di delegazione, stabilendone i casi, i fini e i risultati, prevede la copertura amministrativa e finanziaria, la durata e i modi di cessazione della delega.

Note

Questo articolo costituisce la riscrittura dell' articolo 70 secondo il principio del rovesciamento del criterio di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni. Si passa da un elenco tassativo di competenze regionali (articolo 117), con competenza residua affidata allo Stato, ad un elenco tassativo delle competenze dello Stato, con competenza residua affidata alla legislazione esclusiva delle Regioni.

Per i criteri seguiti nella compilazione delle materie di competenza statale, si rinvia alla ampia documentazione costituita dai verbali e dai "progress report" del gruppo di lavoro.

Si ritiene che sui primi due commi non vi siano, in questa sede, osservazioni particolari da esporre

Il comma 3, in una prima stesura, risultava: "La funzione legislativa statale è esercitata collettivamente dalle due Camere". Era, di fatto, la riproduzione del comma 1 del vigente art. 70. Nella presente stesura si è tolto l' avverbio "collettivamente", per due ragioni:

1. l' istituzione di una "Camera delle Regioni" o delle Autonomie dovrebbe riflettersi, in modi ancora da determinare, sul procedimento legislativo statale: potrebbe cioè distribuire diversamente la competenza legislativa tra le due Camere, o prevedere procedimenti legislativi differenziati per le leggi che incidono sui poteri e sulle funzioni regionali;

2. mantenere l' avverbio "collettivamente" potrebbe anche essere interpretato come una tendenza alla conservazione dell' attuale "bicameralismo perfetto", con la obbligatoria "doppia lettura" delle leggi ecc., anche in presenza di una Camera delle Regioni o delle Autonomie. E su questo punto le opinioni sono varie e ampiamente difformi tra di loro.

Al comma 4, lett. i, è stata inserita anche la materia dei "servizi postali, che non era presente nella prima stesura.

Comma 5 Si è affrontata la questione della competenza legislativa dello Stato alla fissazione di principi fondamentali attinenti esigenze di carattere

unitario, nelle materie di competenza regionale. Il gruppo di lavoro ha, a maggioranza e con molti dubbi, raggiunto la convinzione che una tale competenza debba essere riconosciuta. Ha altresì ritenuto che la competenza statale in questo campo possa risultare sufficientemente contenuta introducendo le tre limitazioni contenute in questo comma:

- deve trattarsi di principi fondamentali, non di norme di dettaglio;*
- devono essere principi che non condizionino la libera determinazione delle Regioni se non per quanto riguarda la configurazione di istituti giuridici comuni alle legislazioni regionali:*
- deve trattarsi di principi configuranti istituti giuridici che devono essere comuni alle Regioni per esigenze di carattere unitario.*

Il riferimento ad “istituti giuridici” va inteso in senso stretto. Si tratta, cioè, di principi che sovrintendono alla “organizzazione” di complessi normativi che sono

- limitati in sé, ossia nella loro funzione, che è quella di configurare, con disposizioni generali ed astratte, la mera istituzione di quelle categorie di atti di esercizio di funzioni amministrative (quali la concessione, l’ autorizzazione, ecc.) che siano ritenute uniformemente necessarie all’ esercizio delle politiche pubbliche;*
- e, di conseguenza, limitati nel numero.*

La puntualità, anche solo relativa, di queste limitazioni, consente alle Regioni di attivare con buona efficacia il ricorso alla Corte costituzionale, nel caso di loro violazione: è quindi una accettabile garanzia.

Si ricorda che, in presenza di una Camera delle Regioni, il procedimento di approvazione di queste leggi risulterà presidiato dal ruolo e dalle funzioni particolari di questa Camera; si potrebbe anche arrivare a configurare - in altre norme costituzionali - una competenza esclusiva o comunque prevalente della Camera delle Regioni su questi temi.

Non si è ritenuto di prevedere un “concorso” delle Regioni alla elaborazione o all’ approvazione delle leggi in argomento

per non intaccare o ridurre il possibile ruolo da assegnare alla Camera delle Regioni

per non riprodurre quelle incertezze e quelle confusioni cui il “concorso” ha dato luogo in molti casi: in un sistema federale è necessario ricercare la massima nettezza di confini tra le competenze delle Regioni e

quelle statali. Quindi, o si proceduralizza molto chiaramente il “concorso”, stabilendo con quale “peso” e con quale potere determinante le Regioni intervengono, o è meglio non parlarne.

E' comunque chiaro che l' operatività di questo comma sarà relativamente alta nella fase di transizione dall' attuale sistema al sistema federale; e diverrà sempre meno incisiva a mano a mano che la transizione sarà completata. Per certi aspetti quindi, questo comma potrebbe essere considerato una norma transitoria.

Comma 6. Riprende l' ipotesi presente nell' attuale articolo 117, ultimo comma, introducendo però alcune innovazioni. La delega deve essere preceduta da intesa; e può riguardare anche soltanto una od alcune Regioni. In questo modo :

- possono essere più adeguatamente colte e valorizzate peculiari esigenze o situazioni locali;*
- si evita di conferire deleghe a Regioni che non abbiano interesse ad esercitarle;*
- si possono proporzionare le deleghe alle reali possibilità di esercizio da parte delle singole Regioni.*

TITOLO V

SEZIONE PRIMA: L'ORDINAMENTO FEDERALE

Art. 114

Ordinamento della Repubblica federale

1. - L'ordinamento della Repubblica federale è costituito dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato.

Note

Questo articolo sostituisce il vigente articolo 114. A questa nuova stesura dovrebbero conseguire anche modifiche all'articolo 1, comma 1, della Costituzione, con la introduzione del carattere "federale" della Repubblica italiana.

Si è ritenuto di introdurre espressamente l'aggettivo "federale" non per una pura questione nominalistica, ma per segnalare immediatamente il nuovo e preciso orientamento della proposta. Nel caso in cui non si ritenesse opportuno sottolineare in modo così aperto l'ispirazione federale del nuovo ordinamento, l'aggettivo potrebbe anche essere soppresso.

Si segnalano, per opportuna conoscenza, altre due formulazione alternative alle quali peraltro il gruppo di lavoro ha preferito quella riportata nel testo.

- Alternativa 1) - L'ordinamento della Repubblica federale si ripartisce sul territorio in Comuni, Province, Regioni e Stato.

- Alternativa 2) - La Repubblica federale è ordinata sul territorio dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato.

In prima stesura era stata prevista anche una "ipotesi b)" del seguente tenore:

Ipotesi b)

1.- L'ordinamento della Repubblica federale è costituito dai Comuni, dalle Regioni e dallo Stato.

2.- La Regione, su richiesta dei Comuni interessati, può costituire con

propria legge, nel rispetto dei limiti di popolazione posti da leggi generali dello Stato, le Province quali enti intermedi.

Questa ipotesi b) istituirebbe come articolazioni necessarie dello Stato federale le Regioni ed i Comuni; lascerebbe all' iniziativa congiunta della Regione e dei Comuni l' istituzione delle Province quali enti intermedi. Ove si ritenesse di discuterla, sarebbe necessaria una ulteriore puntualizzazione circa l' iniziativa e le procedure per l' istituzione delle Province; e soprattutto una inequivoca precisazione circa le attuali Province autonome.

Art. 115

Autonomia dei Comuni, delle Province, delle Regioni

1.- I Comuni, le Province e le Regioni sono enti autonomi con poteri, funzioni e competenze propri.

2.- I Comuni e le Province, nell'ambito della propria autonomia, fatto salvo quanto disposto dall' articolo 127, determinano il proprio ordinamento nel rispetto dei principi fissati dalle leggi generali dello Stato.

3. - Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino - Alto Adige, al Friuli - Venezia Giulia e alla Valle D' Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali.

Note

I commi 1 e 2 sostituiscono i vigenti articoli 115 e 128.

Il comma 3 riprende alla lettera l' attuale articolo 116.

Al comma 1 si afferma, in via di principio, come già fatto all' articolo 114, le "equiordinazione" tra Regioni, Province e Comuni. Tra i tre enti non c' è gerarchia, né distinzioni di funzioni o competenze per livelli. Ognuno dei tre enti gode di una posizione di autonomia costituzionalmente garantita, il cui contenuto "materiale" non è tuttavia fissato una volta per tutte, ma è dinamico e soggetto ad adeguamenti e redistribuzioni.

Va messo in rilievo, infatti, che "poteri, funzioni e competenze propri"

sono riferite al **sistema** delle autonomie che costituiscono , insieme allo Stato, la Repubblica federale. Non ci sono cioè, in partenza, determinazioni tassative dei poteri “propri” della Regione, delle Province, dei Comuni. C’è un complesso di poteri, funzioni e competenze che viene riferito globalmente alla comunità regionale di cui Regione, Province e Comuni sono globalmente, su articolazioni diverse, “enti esponenziali”.

In questo quadro, mentre poteri, funzioni e competenze legislative sono riservate alla Regione, con possibilità di attribuzione agli Enti locali di poteri regolamentari (si veda il seguente articolo 121, comma 4), poteri, funzioni e competenze amministrative sono organizzate tra Comuni, Province e Regione nei modi stabiliti dal successivo articolo 126.

Naturalmente, ove si accogliesse per l’ articolo 114 del progetto l’ ipotesi b) che configura la Provincia come ente ad istituzione eventuale nelle singole Regioni, questo comma ed il comma 2 andrebbero adeguati.

Mentre per l’ ordinamento delle Regioni dispongono gli articoli della sezione seconda, il comma 2 stabilisce che l’ autonomia dei Comuni e delle Province, pur costituzionalmente “coperta”, è regolata anche da leggi generali dello Stato, che peraltro si limitano a fissare principi di fondo. La menzione di “leggi generali della Repubblica” esclude che l’ autonomia degli Enti Locali (intesa come “status” politico - istituzionale) possa formare oggetto di interventi regionali. Le Regioni, come si vedrà all’ art. 126, possono soltanto determinare - adeguandosi ad un complesso di garanzie stabilite a favore degli Enti locali - i contenuti materiali che formano oggetto di questa autonomia.

Il comma 3 fa salve le attuali Regioni ad autonomia speciale. Si è mantenuta la previsione di “statuti speciali adottati con leggi costituzionali” da un lato per sottolineare la eccezionalità di queste autonomie, dall’ altro per evitare di dover prevedere complicati meccanismi di passaggio dall’ assetto attuale, già consolidato, ad un nuovo assetto che, pur facendo salve le autonomie differenziate, togliesse agli Statuti delle Regioni speciali il carattere di fonte costituzionale.

E’ stata segnalata l’ opportunità di prevedere forme più snelle di quanto non prescriba l’ attuale articolo 138 per la revisione degli statuti (leggi costituzionali) delle Regioni e delle Province ad autonomia speciale. Il

problema indubbiamente esiste, ma è il risvolto della speciale rilevanza di queste autonomie. Potrà comunque essere affrontato su due versanti, alternativi o concorrenti tra di loro:

- quello della “Camera delle Regioni” o delle Autonomie, alla quale potrebbe essere attribuito un ruolo particolare, ed una competenza esclusiva o determinante speciale, per questi Statuti;

- quello di una riforma globale delle procedure di modifica costituzionale, cioè dell’ articolo 138 attuale: riforma nel cui quadro potrebbero essere previsti procedimenti speciali per le speciali leggi costituzionali contenenti gli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata.

Nella prima stesura del presente progetto era stata prevista anche una ipotesi alternativa, consistente nel non inserimento del comma 3.

Non si è ritenuto opportuno, e meno che mai necessario, riprendere l’ articolo 120 della Costituzione, secondo il quale le Regioni non possono istituire dazi, ostacolare la libera circolazione di persone e cose tra le Regioni ecc. La norma poteva avere un senso nel 1948: oggi, con l’ Italia entrata nell’ Unione Europea, e con l’ esperienza compiuta dalle Regioni, la norma appare anacronistica.

SEZIONE SECONDA: L' ORDINAMENTO E LE FUNZIONI REGIONALI

Art. 116

Autonomia statutaria regionale

Organi regionali e forma di governo

1.- La Regione ha autonomia statutaria nei limiti della Costituzione e delle leggi costituzionali.

2.- Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa popolare e dei referendum costitutivi ed abrogativi delle leggi e dei provvedimenti amministrativi della Regione.

3.- Ipotesi a)

Sono organi della Regione il Parlamento regionale, il Governo regionale, il Presidente della Regione e il Presidente del Parlamento regionale. Lo statuto disciplina l'organizzazione, l'esercizio delle funzioni ed i rapporti tra gli organi regionali, nel rispetto dei limiti posti dalla Costituzione.

3 - Ipotesi b

Sono organi della Regione il Parlamento regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione. Lo Statuto disciplina ecc.

4. - La Regione determina, nel proprio statuto, la forma di governo, nell'ambito dei seguenti principi alternativi:

a) elezione del Presidente della Regione con votazione contemporanea e distinta rispetto a quella per il Parlamento regionale, secondo le norme della legge regionale, in armonia con i principi fissati dalla legge dello Stato, a suffragio universale diretto, con secondo turno riservato ai due candidati più votati al primo turno; oppure elezione del Presidente della Regione da parte del Parlamento regionale, tra i componenti del Parlamento o fuori di esso;

b) nomina del Governo regionale da parte del Presidente della Regione; oppure nomina da parte del Parlamento regionale, entro o fuori del proprio seno, su proposta del Presidente;

c) possibilità di revoca, da parte del Parlamento, del Presidente eletto con

voto popolare diretto, alla quale consegue automaticamente lo scioglimento del Parlamento; oppure possibilità di revoca, da parte del Parlamento, del Presidente eletto dal Parlamento stesso, esclusivamente mediante approvazione di una mozione di revoca contenente l' indicazione del nuovo Presidente.

5. - Le norme dello Statuto che regolano la materia di cui al comma 4, e ogni loro successiva modifica, sono approvate a maggioranza dei due terzi dei componenti il Parlamento regionale.

6. - Nel caso in cui non si raggiunga la maggioranza di cui al comma 5, si provvede ad indire referendum popolare. Al referendum sono sottoposti, in alternativa, i due complessi di norme più votati tra quelli proposti al Parlamento e riguardanti la materia di cui al comma 4. Viene inserito nello Statuto regionale il testo che, nel referendum popolare, abbia conseguito la maggioranza dei voti validamente espressi.

7. - Il referendum di cui al comma 6 può essere rinnovato, nella seconda legislatura successiva a quella in cui ha avuto luogo, su richiesta di un terzo dei parlamentari regionali o su iniziativa di almeno un ventesimo degli elettori della Regione.

8. - Lo statuto è approvato dal Parlamento regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Lo statuto è sottoposto a referendum popolare se, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, lo richieda almeno un ventesimo degli elettori della Regione. Lo Statuto si ha per approvato, viene promulgato ed entra in vigore se consegue la maggioranza dei voti popolari validamente espressi.

9. - Nel caso in cui abbia già avuto luogo il referendum di cui al comma 6, le norme approvate con tale referendum non sono sottoposte al referendum sull'intero statuto. Nel caso in cui sia stato indetto, ma non ancora svolto, il referendum di cui al comma 6, e sia stato richiesto il referendum sull'intero statuto, i due referendum si svolgono separatamente, a distanza di non meno di tre mesi l'uno dall'altro.

10. - Terminata la procedura di approvazione dello Statuto, il testo dello

Statuto approvato è promulgato e pubblicato, ed è inviato al Governo della Repubblica. Entro 30 giorni dal ricevimento, il Governo può sollevare davanti alla Corte costituzionale la questione di costituzionalità dello Statuto esclusivamente per contrasto con le disposizioni della Costituzione. Lo Statuto entra in vigore 45 giorni dopo la sua pubblicazione. In caso di ricorso del Governo alla Corte costituzionale, il Parlamento regionale può deliberare la sospensione dell' entrata in vigore dello Statuto.

Note

I commi 1 e 2 riprendono il comma 1 dell' attuale articolo 123.

Il comma 3 riprende l' attuale comma 1 dell' articolo 121, ed anche il comma 1 dell' articolo 123.

Il comma 4 sostituisce il comma 5 dell' articolo 122, introducendo rilevanti innovazioni che sono poi sviluppate nei commi 5, 6, 7.

Il comma 8 riprende, modificandolo, il comma 2 dell' articolo 123.

Il comma 9 sviluppa ed armonizza le innovazioni apportate dei commi da 4 a 8.

Comma 1. accentua l' autonomia statutaria regionale, dichiarando che essa è limitata soltanto dalle norme costituzionali. Il principale contenuto "necessario" degli Statuti regionali è indicato ai commi 2, 3 e 4.

Comma 2.: introduce nell' ordinamento regionale i referendum "costitutivi" o "approvativi", attualmente previsti solo per la fusione di Regioni esistenti e per la creazione di nuove Regioni. Si è ritenuto che di fronte alla "federalizzazione" della Repubblica dovessero essere potenziati anche i diritti di partecipazione e di decisione diretta dei cittadini. Non si è introdotto il referendum "consultivo", che in realtà non è un vero referendum: anzi è troppo spesso uno strumento di manipolazione del consenso. In ogni caso le Regioni restano libere di disciplinare nel loro Statuto anche il referendum "consultivo".

Comma 3. Sono stati previsti soltanto gli organi “fondamentali” della Regione, così come accade nel vigente articolo 121, comma 1. Questo non impedisce, come non ha impedito fino ad oggi l’ art. 121, che ogni Regione possa poi, nello Statuto o con altri atti normativi, “sostituirne” la propria organizzazione introducendo altri organi. C’ è peraltro da augurarsi che l’ alleggerimento delle funzioni amministrative operato dal seguente articolo 126 ponga un limite al dilatarsi dell’ organizzazione regionale, diretta e indiretta.

*Nella **ipotesi a)**, è stato inserito tra gli organi “fondamentali” della Regione anche il Presidente del Parlamento regionale. L’ ipotesi è stata ampiamente discussa. Non si tratta di un mero desiderio di rafforzare, per via di proclamazioni che potrebbero sembrare forzature, il ruolo del Parlamento e del suo Presidente. Si tratta invece di prendere atto:*

1. che già nel progetto al Presidente del Parlamento vengono affidate importanti funzioni di rilevanza esterna, quali la promulgazione delle leggi e il potere di proporre al Presidente della Repubblica lo scioglimento del Parlamento nei casi di cui al seguente articolo 120;

2. che nelle proposte di modifica di alcuni Statuti regionali si è prevista l’ attribuzione al Presidente del Consiglio regionale di funzioni che travalicano quelle, a rilevanza puramente interna, del semplice presidente di una assemblea parlamentare;

3. che, date le variabili ipotizzate nel presente articolo quanto alla forma di governo regionale, è molto probabile che i futuri nuovi Statuti debbano attribuire al Presidente del Parlamento regionale funzioni di notevole rilievo come snodo politico e giuridico nei rapporti tra Governo e Parlamento.

Quindi, dichiarare il Presidente del Parlamento regionale quale “organo” è una logica conseguenza delle sue attuali e future funzioni.

*Si è comunque riportata anche l’ **ipotesi b)** che non indica tra gli organi il Presidente del Parlamento.*

Comma 4. E’ la parte più innovativa dell’ articolo. Va a sostituire il comma 5 dell’ articolo 122. Senza entrare in disquisizioni giuridico - politologiche, per le quali questa non è la sede adatta, si può dire che la forma di governo delineata dall’ articolo 122, comma 5, della Costituzione

vigente , così come è poi stata sviluppata dagli Statuti regionali, è una forma di governo di tipo “assembleare”, o “assembleare - parlamentare” (assembleare quanto all’ elezione, pur parzialmente corretta dalla presentazione di “documenti politico - programmatici” che peraltro accompagnano l’ elezione senza determinarla; parlamentare quanto allo svolgimento ed alla previsione di forme di “sfiducia”). Le linee tendenziali delle pur ambivalenti riforme elettorali adottate nel 1995 sembrano invece sottendere la preferenza per altre forme di governo. La “federalizzazione”, a sua volta, rende ancora più incongrua una forma di governo che la Costituzione pare aver mutuato sostanzialmente dall’ ordinamento prefascista degli Enti Locali: Enti Locali per i quali le ultime riforme hanno previsto invece forme di governo presidenziali o quasi - presidenziali. Si è quindi fatta la scelta di lasciare agli Statuti regionali la determinazione della forma di governo. Si è ritenuto però che questa scelta non potesse essere lasciata assolutamente senza indicazioni, per non rischiare che, data la vischiosità degli ordinamenti e la probabile difficoltà di raccogliere maggioranze adeguate ad una forte riforma, si finisse per non cambiare nulla. Per questo si sono previste alcune indicazioni alternative riguardanti

- a) l’ elezione del Presidente della Regione
- b) la nomina del Governo regionale
- c) la revoca del Presidente (e conseguentemente del Governo).

L’ aver dato indicazioni separate ed alternative separatamente su questi tre punti consentirà alle Regioni di disporre di una gamma abbastanza varia di combinazioni, col solo limite della coerenza delle scelte sui tre punti cardine della forma di governo.

Il comma 5 prevede una particolare maggioranza per l’ approvazione delle norme statutarie sulla forma di governo.

Peraltro, per non creare situazioni di stallo, il comma 6 introduce un referendum approvativo mediante il quale sia possibile superare l’ impossibilità di raggiungere nel Parlamento regionale la speciale maggioranza richiesta.

E’ peraltro evidente che il ricorso al referendum approvativo su questa materia è veramente l’ *extrema ratio*.

Il comma 7 prevede una ipotesi particolare di rinnovo del referendum.

anche come stimolo al Parlamento regionale nella fase di “rodaggio” della nuova forma di governo.

Il comma 8 regola l’ approvazione dello Statuto. E’ prevista la maggioranza già indicata oggi dall’ articolo 123, comma 2 della Costituzione. Si introduce una possibilità di referendum “confermativo”, che pare conforme a quei principi di maggior sovranità popolare cui un ordinamento federali deve ispirarsi.

Il comma 9 regola i rapporti tra il referendum “costitutivo” di cui al comma 6 e quello “confermativo” di cui al comma 8.

Il comma 10 disciplina il controllo di costituzionalità dello Statuto, che non viene più approvato definitivamente con legge dal Parlamento nazionale. Lo Statuto resta un atto della Regione, per il quale è peraltro sembrato necessario prevedere un controllo di costituzionalità.

In sede di osservazioni al progetto, la Regione Molise ha proposto la soppressione dei commi 5, 6, 7 e 9.

Art. 117

Il governo regionale

1- Il Governo regionale è composto dal Presidente della Regione, che lo presiede, e da un numero di componenti determinato secondo le norme dello Statuto.

2. - Il Governo regionale esercita, secondo il metodo della programmazione, la potestà amministrativa regionale.

Note

Questo articolo sostituisce il comma 3 dell’ articolo 121.

Comma 1. Si è ritenuto di attribuire espressamente allo Statuto, in

aderenza a quanto di fatto già accade, la normativa circa la determinazione del numero dei componenti del Governo regionale. “Determinazione” peraltro è concetto che non implica necessariamente l’ indicazione di un numero fisso; si ha “determinazione anche con l’ indicazione di un numero minimo e massimo, o solo di un numero massimo; o anche mediante rinvio ad una decisione lasciata al Parlamento regionale o, a seconda della forma di governo prescelta, anche al Presidente della Regione.

Comma 2: Insieme alla disposizione di cui al comma 2 dell’ articolo 121, che vedremo, potenzia il Governo regionale sottraendolo alle angustie di “organo esecutivo” cui è ridotto dall’ attuale articolo 121, comma 3.

Va notato che, in linea di principio, la ripartizione costituzionale delle competenze tra Parlamento regionale e Governo regionale è piuttosto netta: competenza legislativa al Parlamento, competenza amministrativa al Governo. Questo non impedisce però che gli Statuti regionali possano assegnare al Parlamento competenze amministrative, senza per questo alterare la ripartizione di fondo.

Il nodo sta nella programmazione, intesa non come metodo, ma come documenti che contengono e danno giuridica esistenza all’ attività oggetto della programmazione. Posta la linea di demarcazione sopra indicata tra Parlamento e Governo regionali, è chiaro che l’ approvazione degli atti amministrativi di programmazione compete al Governo (beninteso in coerenza con gli indirizzi politici approvati dal Parlamento); può competere al Parlamento solo nel caso in cui lo Statuto regionale, o una legge regionale, disponga che l’ approvazione avvenga con legge. D’ altra parte - si è osservato nel gruppo di lavoro - più che approvare i “programmi” con legge, è necessario approvare leggi con logiche di programma.

Merita comunque di essere ricordato il fatto che, in virtù dei commi 5 e 6 del seguente articolo 121, anche gli atti amministrativi di programmazione o di ordine generale devono essere preceduti da studi “sulla loro fattibilità e sugli effetti previsti”; e devono indicare “elementi e criteri per la verifica dei loro risultati e per il controllo dell’ efficacia e dell’ efficienza della relativa attuazione amministrativa”. Anche per questa via, parzialmente indiretta, si rafforza la dipendenza dell’ attività amministrativa di programmazione dalle direttive politiche espresse dal Parlamento regionale; e si rafforzano parimenti le potenzialità di controllo politico del Parlamento regionale sulla attività amministrativa di programmazione.

Art. 118

Il Presidente del Governo regionale: funzioni

1. Il Presidente del Governo rappresenta la Regione nei rapporti con gli altri soggetti dell'ordinamento repubblicano, europeo ed internazionale.

2. Alternativa a)

Il Presidente emana i regolamenti regionali.

Alternativa b)

Il Presidente promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali.

3. Il Presidente dirige le funzioni amministrative statali a livello regionale di cui all' art. 126, comma 5.

Note

Sostituisce il comma 4 dell' attuale articolo 121.

Comma 1. Dato che in successivi articoli si attribuiscono alle Regioni nuovi poteri per quanto attiene i rapporti con l' Unione Europea, e si riconosce alle Regioni una parziale capacità di diritto internazionale, è sembrato opportuno adeguare a questo assetto l' indicazione dei poteri di "rappresentanza" del Presidente.

Comma 2. Si sono distinti i poteri di promulgazione (per le leggi) e quelli di emanazione (per i regolamenti), perché il seguente articolo 121, comma 2 attribuisce (innovando rispetto all' attuale articolo 121 comma 2) a Governo regionale il potere regolamentare.

*Nella **alternativa a)** il potere di promulgazione delle leggi è stato tolto al Presidente del Governo: viene poi assegnato al Presidente del Parlamento, al successivo articolo 119. Questo per ragioni di coerenza logica e giuridica. La promulgazione nell' ordinamento regionale ha funzioni parzialmente diverse da quelle che ha nell' ordinamento statale. Per lo Stato, la promulgazione è l' atto dell' organo supremo, che non partecipa - né sostanzialmente né formalmente - al procedimento legislativo ma che*

tuttavia ha, nei confronti della legge approvata, un potere pur limitato di rinvio. Nessun potere di rinvio ha invece l'organo che promulga le leggi nell'ordinamento regionale. Restano le altre funzioni proprie della promulgazione:

a) la funzione di attestare l'esistenza della legge, dichiarandone l'avvenuta approvazione da parte dell'organo legislativo attraverso un regolare procedimento legislativo;

b) la funzione di documentare in modo solenne il testo della legge, riproducendo quel testo che dovrà successivamente essere pubblicato in tale redazione;

c) la funzione di intimare, in modo ugualmente solenne, ai soggetti pubblici competenti di porre in essere i successivi adempimenti necessari e ai destinatari di prestarvi osservanza.

Nell'ordinamento statale la promulgazione è affidata al Presidente della Repubblica. Nell'ordinamento regionale l'organo che appare più adatto e più congruo è indubbiamente il Presidente del Parlamento regionale. Egli infatti, come "regista" e guida dell'organo legislativo ha una indiscutibile legittimazione a certificare l'esistenza della legge e la regolarità del procedimento, avendovi sovrinteso; è il custode del testo ufficiale, la cui conformità a quanto deliberato attesta con la propria firma. Quanto alla funzione di intimare il rispetto e l'esecuzione della legge, si tratta di una funzione che consegue al potere legislativo, che è potere non solo di porre comandi ma anche di ordinarne il rispetto. Se questa intimazione restasse in capo al Presidente del Governo, avremmo un organo che rivolge un comando a sé stesso. E' fuori di ogni logica che sia il capo dell'esecutivo a porre il sigillo formale e solenne ad un atto del potere legislativo; mentre, in mancanza di un organo che sia superiore ed esterno ai due poteri (come è il Presidente della Repubblica) è perfettamente logico e coerente che il procedimento legislativo, con gli effetti ultimi della perfezione e dell'efficacia della legge, si esaurisca nell'ambito dell'organo legislativo.

L'alternativa b), che si riporta come originaria stesura del progetto, sembra più che altro un residuo tratteggio dell'attuale ordinamento.

Art. 119

Il Parlamento regionale - Elezione

1. Il Parlamento regionale è eletto a suffragio universale diretto, secondo le norme stabilite dalla legge regionale, in armonia con i principi fissati da legge generale dello Stato.

2. Il numero dei componenti del parlamento regionale è stabilito dallo Statuto regionale.

3. Il Parlamento regionale elegge nel suo seno un Presidente e un Ufficio di presidenza. Lo Statuto regionale ed i regolamenti interni del Parlamento regionale ne determinano le competenze e il funzionamento.

4. Il Presidente del Parlamento regionale promulga le leggi .

5. Nessuno può appartenere contemporaneamente ad un Parlamento regionale e ad una delle Camere del Parlamento nazionale, o al Parlamento europeo, o ad un altro Parlamento regionale.

6. I parlamentari regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell' esercizio delle loro funzioni.

Note

Commi 1 e 2. Sostituiscono il comma 1 dell' attuale articolo 122.

Commi 3 e 5. Riprendono, il comma 3 (con qualche ampliamento) ed il comma 2 dell' attuale articolo 122..

Comma 6. Riprende il comma 4 dell' attuale articolo 122.

Comma 1 Stabilisce che ogni Regione si dà una propria legge elettorale. Questo è conforme alla previsione che ogni Regione scelga anche la propria forma di governo. I principi demandati alla legge generale dello Stato riguardano essenzialmente i casi di ineleggibilità, di incompatibilità, e in genere i limiti al diritto di elettorato attivo e passivo.

Comma 2. Si è ritenuto che debba rientrare nell' autonomia di ogni

Regione anche la determinazione del numero dei parlamentari regionali. Tra l'altro questa determinazione è collegata anch' essa eventualmente con la forma di governo e con la legge elettorale regionale. Il verbo "stabilire" qui usato indica che lo Statuto dovrà prevedere un numero fisso di parlamentari regionali, o comunque un numero di parlamentari calcolabile in base a parametri obiettivi e prestabiliti (per es.: un parlamentare ogni "x" abitanti).

Comma 3. Non si sono precisate, come invece fa oggi il comma 32 dell' articolo 122, le funzioni del Presidente del Consiglio e dell' Ufficio di presidenza, fatto salvo il potere di promulgazione che il seguente comma 4 affida al Presidente del Parlamento. Infatti, a seconda della forma di governo prescelta, lo Statuto potrà affidare al Presidente del Parlamento anche funzioni la cui rilevanza esuli dalla semplice funzione di "direzione dei lavori" attribuitagli dalla Costituzione vigente.

Una importante funzione gli è affidata, nel presente progetto, dall' articolo 120, comma 2.

Comma 4. Viene affidata al Presidente del Parlamento la promulgazione delle leggi regionali. Per l' illustrazione di questo comma si rinvia alle note riguardanti il comma 3, alternativa a) del precedente articolo 118.

Se si decidesse di accogliere l' alternativa b) del comma 2 dell' articolo 118, questo comma dovrebbe naturalmente essere soppresso.

Commi 5 e 6: Nulla da osservare.

Art. 120

Scioglimento del Parlamento regionale

1. Il Parlamento regionale può essere sciolto:

- nei casi espressamente previsti dallo Statuto regionale;
- quando risulti non essere più in grado di funzionare.

2. Il Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Parlamento regionale sentito il Presidente della Regione, dispone con proprio

decreto lo scioglimento del Parlamento e contestualmente indice le elezioni che devono svolgersi entro tre mesi.

3. Finché non sia riunito il nuovo Parlamento, sono prorogati i poteri del precedente, salvo che esso sia stato sciolto per impossibilità di funzionamento. In tal caso, col decreto di scioglimento, i consiglieri cessano dalle loro funzioni. Resta altresì in carica il Governo regionale per la gestione dell'ordinaria amministrazione.

Note.

Questo articolo sostituisce integralmente l'attuale articolo 126.

Comma 1 La disciplina oggi vigente, e contenuta nell'articolo 126 della Costituzione, non si concilia con uno Stato federale. Oggi lo scioglimento del Consiglio è visto, nelle fattispecie di cui ai commi 1 e 3 dell'articolo 126, come una "sanzione" che un organo sovra-ordinato infligge ad un organo, anzi ad un ente, sotto-ordinato.

Si è ritenuto che la nuova disciplina costituzionale e le vigenti norme amministrative e penali approntassero rimedi sufficienti ad impedire o a reprimere, senza interventi governativi di tipo gerarchico od autoritario, eventuali comportamenti anticostituzionali o illegittimi degli organi regionali. Ove si rilevassero lacune dell'ordinamento, sotto questi aspetti, si potrà rimediare tempestivamente.

D'altro lato va rilevato che il potere di scioglimento dei Consigli regionali, come disciplinato dal vigente articolo 126, comporta un potere di apprezzamento discrezionale da parte del Governo, che non è compatibile con un assetto federale.

Per questo si sono ridotte a due le ipotesi di scioglimento anticipato.

La prima riconduce ad espresse previsioni statutarie, collegate eventualmente con la forma di governo prescelta dallo Statuto (per es.: in caso di opzione per l'elezione popolare diretta del Presidente della Regione è chiaro che in caso di revoca, da parte del Parlamento regionale, del Presidente si addivenga anche allo scioglimento del Parlamento).

La seconda si riferisce alla impossibilità di funzionare per qualsiasi motivo. Non si sono indicate figure sintomatiche di questa impossibilità di funzionare. Alcune di esse potranno derivare da previsioni statutarie; per altre si farà ricorso a valutazioni di fatto (per es., dimissioni simultanee

di un certo numero di parlamentari; o impossibilità di sostituire i dimissionari per esaurimento dei candidati).

Comma 2. Si è ritenuto che, soprattutto nel caso di impossibilità di funzionamento del Parlamento regionale, debba esservi un organo che rileva questa impossibilità ed avvia la procedura di scioglimento. Non poteva essere un organo fuori dell' ordinamento regionale, se si voleva salvaguardare la particolare autonomia di cui la Regione gode in un ordinamento federale. Né poteva essere il Presidente della Regione, portatore eventualmente di interessi politici particolari o, in qualche ipotesi, concausa del disfunzionamento del Parlamento. Si è ritenuto che l' organo più adatto ad attivare la procedura fosse il Presidente del Parlamento, che meglio di ogni altro può valutare con imparzialità il funzionamento del Parlamento stesso.

Comma 3. Regola le conseguenze dello scioglimento anticipato, sempre all' interno dell' ordinamento regionale.

Art. 121

Potestà legislativa regionale

1. La Regione ha potestà legislativa esclusiva nelle materie non espressamente indicate nell' articolo 70.

2. La potestà legislativa è esercitata, in via esclusiva, dal Parlamento regionale. Spetta al Governo regionale l' approvazione dei regolamenti e degli altri atti generali di attuazione od esecuzione della legge regionale.

3. L' esercizio della funzione legislativa può essere delegato al Governo regionale esclusivamente per la redazione di testi unici, al fine di snellire e semplificare la legislazione regionale. La delega deve essere fatta con determinazione di principi e criteri direttivi, soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti, e nel rispetto delle condizioni e delle procedure previste dallo Statuto regionale.

4. Il Parlamento regionale può presentare proposte di legge al Parlamento nazionale.

5. La Regione può disciplinare, nel proprio Statuto , criteri, modalità, limiti e procedure per l' attribuzione, nelle materie di propria competenza, di potestà regolamentare di attuazione delle leggi regionali ad enti locali territoriali.

6. L' approvazione delle leggi, dei regolamenti, degli atti amministrativi aventi contenuto normativo o di ordine generale deve essere preceduta da adeguati studi sulla loro fattibilità e sugli effetti previsti.

7. Le leggi e gli altri atti di contenuto normativo o di ordine generale devono indicare elementi e criteri per la verifica dei loro risultati e per il controllo dell' efficacia e dell' efficienza della relativa attuazione amministrativa.

Note

Comma 1. In combinazione col nuovo testo proposto per l' articolo 70, sostituisce l' articolo 117.

Commi 2 e 4. Sostituiscono il comma 2 dell' attuale articolo 121.

Commi 3, 5, 6 e 7. Introducono previsioni non contenute nell' attuale Costituzione.

Comma 1. Insieme al nuovo testo proposto per l' articolo 70 attua quel "ribaltamento" della competenza legislativa nel quale si è identificata una delle chiavi del riassetto "federale", o almeno del "nuovo regionalismo" della Repubblica italiana. Si è prevista una competenza legislativa "esclusiva", che resta tale anche ove venisse accolta l' ipotesi a) proposta come comma 4 del nuovo articolo 70: infatti la configurazione, ivi prevista, di leggi statali di principio è molto limitata e non è certamente tale da far degradare la legislazione esclusiva a legislazione "concorrente".

Comma 2. Distingue il potere legislativo, spettante esclusivamente al Parlamento regionale, dal potere regolamentare, oggi riservato anch' esso al Consiglio regionale. L' esperienza ha evidenziato che l' auspicabile "delegificazione" attuabile attraverso atti normativi dell' esecutivo risulta, con l' attuale Costituzione, pressoché impraticabile in un sistema regionale in cui anche gli atti "delegificati" vengono a far capo al

Consiglio regionale con un procedimento che si distingue da quello legislativo soltanto per il diverso apparato di controlli esterni. Per questo si è ritenuto di affidare il potere regolamentare, ed in genere il potere normativo di mera esecuzione od attuazione, al Governo regionale.

Comma 3 . Si pone , anche per le Regioni, il problema della delega al Governo di poteri legislativi. L' infelice esperienza dei decreti legge ha sconsigliato dal prevedere le delega di poteri legislativi d' urgenza. Piuttosto discutibile è apparsa anche l' esperienza, in campo nazionale, del decreti legislativi E' sembrato invece opportuno affrontare il problema dei "testi unici" a carattere compilatorio: a ciò provvede il presente comma, che pone una disciplina di principio e rinvia agli Statuti regionali per una regolamentazione più particolareggiata. Nella prima versione del progetto, il presente comma era riportato tra le note, in una stesura lievemente diversa.

Comma 4. Riprende una disposizione del comma 2 dell' attuale articolo 121.

Comma 5. Accanto ai regolamenti regionali per l' esecuzione delle leggi regionali, si è prevista la possibilità di regolamenti locali allo stesso scopo. Questa previsione, che concreta una facoltà e non un obbligo della Regione, sembra particolarmente congrua ad un assetto federale nel quale anche il potere normativo deve diffondersi per tutto l' ordinamento, secondo i principi di sussidiarietà e di autonomia.

Commi 6 e 7. Costituiscono una innovazione, coerente con l' assetto federale e con i principi, sopra richiamati, di autonomia e di sussidiarietà.

Federalismo significa potenziamento delle responsabilità istituzionali e delle possibilità di controllo da parte dei cittadini. Oggi le responsabilità istituzionali collegate con la legislazione restano nella massima vaghezza; ed altrettanto vaga è la possibilità di controllo dei cittadini. Introducendo nel procedimento legislativo gli studi di fattibilità, si contribuisce a precisare le responsabilità ed a rendere meglio comprensibile e valutabile, da parte dei cittadini, l' attività legislativa. Indubbio è poi il miglioramento qualitativo della legislazione che potrebbe conseguirne. Uguale è il discorso per i controlli di efficienza e di efficacia dell' azione amministra-

tiva legata alla attuazione delle leggi. Troppo spesso ci si riduce a misurare la sola velocità di spesa, senza altri parametri ben più significativi. Provvedimenti legislativi che contengano anche una indicazione, il più possibile in termini misurabili, degli obiettivi da conseguire sono una manifestazione di democrazia sostanziale e di trasparenza indispensabili sempre, ma a maggior ragione indispensabili in un sistema federale.

Art. 122

Illegittimità costituzionale delle leggi regionali

Ipotesi a)

1. La legge regionale approvata dal Parlamento regionale è promulgata entro dieci giorni ed entra in vigore non prima di trenta giorni dalla sua pubblicazione.

2. Se una legge è dichiarata urgente dal Parlamento regionale la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinati ai termini sopra indicati.

3. Entro il termine per la promulgazione, le leggi regionali sono trasmesse dal Presidente del Parlamento regionale al Governo dello Stato ed alla Commissione delle Regioni per l' Economia e il Lavoro.

4. Le leggi regionali possono essere impugnate davanti alla Corte Costituzionale quando si assume che esse contrastino:

- a) con la Costituzione;
- b) con leggi costituzionali;
- c) con lo Statuto regionale;
- d) con leggi contenenti principi fondamentali, di cui all' articolo 70;
- e) con leggi generali dello Stato, previste dalla Costituzione;
- f) con leggi statali contenenti principi fondamentali o standard minimi ai sensi dell' art. 70;
- g) con atti normativi dell'Unione Europea, ovvero con obblighi derivanti dall' Unione stessa;
- h) con le direttive della Commissione Regionale per l' Economia e il lavoro.

5. L'impugnativa è proposta, entro 30 giorni dal ricevimento della legge, dal Governo dello Stato e, nei soli casi di cui alle lettere g) e h) del comma 4, dalla Commissione delle Regioni per l' Economia e il Lavoro.

6. Prima della decisione della Corte Costituzionale, le Regioni non possono assumere atti che comportino spese sulla base delle disposizioni delle leggi impugnate.

Ipotesi b)

1. La legge regionale approvata dal Parlamento regionale è promulgata entro dieci giorni ed entra in vigore non prima di trenta giorni dalla sua pubblicazione.

2. Se una legge è dichiarata urgente dal Parlamento regionale la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinati ai termini sopra indicati.

3. Le leggi regionali possono essere impugnate davanti alla Corte Costituzionale quando si assume che esse contrastino:

- a) con la Costituzione;
- b) con leggi costituzionali;
- c) con lo Statuto regionale;
- d) con leggi contenenti principi fondamentali, di cui all' articolo 70;
- e) con leggi generali dello Stato, previste dalla Costituzione;
- f) con leggi statali contenenti principi fondamentali o standard minimi ai sensi dell' art. 70;
- g) con atti normativi dell'Unione Europea, ovvero con obblighi derivanti dall' Unione stessa;
- h) con le direttive della Commissione Regionale per l' Economia e il lavoro.

4. L'impugnativa è proposta, entro 30 giorni dalla pubblicazione della legge, dal Governo dello Stato e, nei soli casi di cui alle lettere f) e g) del comma 3, dalla Commissione delle Regioni per l' Economia e il Lavoro.

5. La Corte Costituzionale, su richiesta del Governo, può sospendere l'

efficacia delle disposizioni impugnate o dell' intera legge impugnata.

Note

Questo articolo sostituisce tutto il sistema di controlli sulla legislazione regionale previsto dall' attuale articolo 127.

Ipotesi a)

Commi 1 e 2. Eliminano ogni controllo "preventivo" sulla legislazione regionale. Il termine di 30 giorni per l' entrata in vigore, previsto dal comma 1 e reso comunque derogabile dal comma 2, ha lo scopo di poter conoscere, entro il termine di "vacatio legis", l' eventuale impugnazione della legge da parte del Governo dello Stato.

Commi 3, 4 e 5. Regolano il controllo successivo sulle leggi regionali. L' invio al Governo ed alla CREL non ha nessun effetto sospensivo sulla promulgazione, sulla pubblicazione e sull' entrata in vigore. Si è eliminato ogni controllo di merito; l' eventuale contrasto con gli interessi nazionali o di altre Regioni viene implicitamente limitato al contrasto con le direttive della CREL in materia di programmazione economica nazionale delle Regioni (si veda il successivo articolo 123) e si traduce quindi in dato puramente giuridico, rilevabile da dati obiettivi.

Oltre che al Governo, si è dato potere di impugnazione anche alla CREL quale sede di concertazione - diciamo così - tra le Regioni e lo Stato per quanto riguarda la programmazione economica e custode della compatibilità delle politiche regionali tra loro e con quelle statali. Si è riconosciuto alla CREL anche il potere di valutare, sempre ai soli fini dell' impugnazione delle leggi, la compatibilità tra leggi regionali ed obblighi comunitari, data la rilevanza che questo tema ha per la programmazione nazionale delle Regioni.

Il termine per l' impugnazione è perentorio e sufficientemente breve da non intralciare l' azione politica delle Regioni.

Naturalmente la causa di illegittimità costituzionale indicata alla lettera d) del comma 4 suppone che si accetti l' ipotesi a) del comma 5 del precedente articolo 70.

Comma 6. Posto che l'impugnazione davanti alla Corte costituzionale non ha effetti sospensivi sulla entrata in vigore delle leggi, si è ritenuto necessario tuttavia prevedere una specie di "moratoria" per quelle esecuzioni delle leggi che comportano l'assunzione di impegni di spesa.

Ipotesi b)

Differisce dall'ipotesi a) perché elimina ogni aspetto che possa far pensare ad un dovere delle Regioni di farsi parte diligente per promuovere il controllo di costituzionalità sulle loro leggi. Per questo non contiene alcuna disposizioni che imponga alle Regioni di portare a conoscenza del Governo o della CREL le proprie leggi (si veda invece il comma 3 dell'ipotesi a)). Coerentemente a questa impostazione, le leggi regionali sottoposte ad impugnativa davanti alla Corte costituzionale conservano piena efficacia fino alla decisione della Corte, a meno che la Corte stessa, su richiesta del Governo dello Stato, non ritenga di sospenderne l'efficacia. In ogni caso, la sospensione non consegue automaticamente al ricorso, ma è disposta con apposito provvedimento della Corte.

Art. 123

Programmazione economica nazionale e coordinamento nazionale delle politiche economico - sociali e territoriali delle Regioni

1. Le Regioni e lo Stato, in concorso tra di loro, determinano, nelle materie di loro rispettiva competenza, gli obiettivi della programmazione economica nazionale e le linee delle strategie territoriali utili a favorire la coesione economica e sociale tra le diverse aree territoriali della Repubblica, secondo i vincoli e le opportunità delle stesse.

2. La programmazione promuove e realizza il coordinamento della finanza pubblica, assicurando la compatibilità degli interventi dello Stato con quelli di competenza delle Regioni e degli enti territoriali locali.

3. - Gli obiettivi e le strategie della programmazione economica nazionale, di cui al comma 1, vengono stabiliti dalla Commissione delle Regioni per l'Economia e il Lavoro (CREL) sotto forma di direttive vincolanti. La

violazione delle direttive della Commissione comporta l' illegittimità costituzionale delle leggi, e l' illegittimità dei provvedimenti amministrativi. La Commissione e le singole Regioni possono impugnare davanti alla Corte Costituzionale le leggi statali contrastanti con le direttive.

4. - La Commissione delle Regioni per l' Economia e il Lavoro è istituita con legge generale dello Stato, che ne disciplina i compiti, l' organizzazione ed il funzionamento. E' composta, nei modi stabiliti dalla legge, di parlamentari regionali in misura che tenga conto della popolazione e del territorio di ogni singola Regione. Della Commissione fanno parte il presidente del Consiglio dei ministri o un suo delegato e due ministri designati dal Governo dello Stato.

5. - La Commissione delle Regioni per l' Economia e il Lavoro ha potere d' iniziativa legislativa al Parlamento; ed è organo ausiliario dell' ordinamento della Repubblica quando viene integrata da esperti e rappresentanti delle categorie produttive nei modi stabiliti dalla legge generale dello Stato ed in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa.

6. - In armonia con le direttive di cui al comma 3, le Regioni determinano i programmi regionali di sviluppo con il concorso degli enti locali territoriali secondo le modalità previste dai propri statuti.

7. - E' abrogato l' articolo 99 della Costituzione.

Note

Questo articolo è assolutamente nuovo. Se mai, può trovare un precedente non nella Costituzione ma nell' articolo 11 del DPR 616/1977. Rispetto al DPR 616 però qui la prospettiva è rovesciata, coerentemente con un assetto realmente federale.

Comma 1. Si affronta la necessità di un coordinamento delle politiche statali e regionali, nel rispetto della loro autonomia.

La programmazione nazionale - che non è più solo quella statale, ma è anche quella riguardante gli aspetti di rilievo nazionale delle competenze regionali - è fatta in concorso tra le Regioni e lo Stato, per le materie di loro rispettiva competenza, con finalità di sviluppo ma anche di coesione,

e con adeguata considerazione delle singole specificità.

Comma 2. Si configura la programmazione come la sede di coordinamento della finanza pubblica e della armonizzazione delle politiche nazionali, regionali e locali.

Commi 3 e 4. Prevede che le Regioni decidano, col concorso dello Stato, le linee e gli obiettivi della programmazione nazionale, costruendo così la programmazione nazionale statale e la programmazione nazionale per le materie di loro competenza. Questa sede decisionale è costituita dalla CREL, organo delle Regioni. Si rinvia ad una legge nazionale per la precisazione degli aspetti costitutivi e organizzativi della CREL. Il coordinamento elaborato dalla CREL è trasfuso in direttive che hanno valore vincolante per le Regioni e che, ai sensi del precedente articolo 122, diventano un parametro derivato di costituzionalità delle leggi regionali.

La funzione di programmazione economica nazionale è funzione di governo, cioè di alta amministrazione, di indirizzo, di coordinamento. Nel presente progetto essa viene esercitata in forma di "direttive", che hanno, come si è detto, per espressa determinazione costituzionale, cogenza giuridica nei confronti della legislazione di attuazione delle Regioni, non diversamente dalle direttive dell'Unione Europea.. Le direttive non hanno comunque natura legislativa, e non investono il potere legislativo.

E' però necessario stabilire se le direttive, cogenti nei confronti delle leggi regionali, debbano avere una uguale cogenza, ed essere allo stesso modo parametro di legittimità, per le leggi con le quali lo Stato attua la programmazione economica nazionale; e per i provvedimenti amministrativi con i quali Stato e Regioni danno corso alla programmazione stessa. Ciò in quanto è ovvio che le direttive della CREL lascino, come gli atti dell'Unione Europea, margini e spazi di attuazione, di recepimento - adattamento. Il comma in esame precisa, a questo proposito, che il rispetto delle direttive della CREL è requisito di legittimità delle leggi e degli atti amministrativi in genere.

La illegittimità derivante dal mancato rispetto delle direttive della CREL può, come abbiamo visto all'art. 122, essere fatta valere dallo Stato (e dalla stessa CREL) nei confronti delle leggi regionali, mediante

impugnazione alla Corte Costituzionale. La illegittimità degli atti amministrativi regionali sarà rilevata in sede di controllo sugli atti amministrativi, di cui al seguente articolo 127.

Resta aperta la questione di come le Regioni possano far valere la illegittimità di leggi statali che non rispettino le direttive della CREL. Posto che tali direttive costituiscono l' esercizio di una competenza congiunta Stato - Regioni in materia di programmazione, si potrebbe sostenere che le leggi statali in violazione delle direttive costituiscano una ipotesi di "invasione della competenza regionale", e per questa via ammettere, anche senza una espressa disposizione, il ricorso delle Regioni alla Corte Costituzionale. Ad evitare ogni dubbio, si è preferito attribuire espressamente alle Regioni, ed a maggior ragione alla CREL, un potere di impugnazione in via diretta alla Corte Costituzionale.

Gli atti amministrativi statali di programmazione sono già oggi soggetti al controllo della Corte dei Conti: competerà ad essa rilevarne l' illegittimità per violazione delle direttive della CREL.

La CREL si precisa così compiutamente come organo di autoordinamento delle Regioni, e di coordinamento tra Regioni e Stato.

Comma 5. Precisa altri compiti della CREL. La CREL viene ad avere una composizione "variabile": limitata a parlamentari regionali e ad esponenti del Governo nazionale, quando opera in sede di coordinamento per la programmazione nazionale, o quando decide sulla impugnativa davanti alla Corte costituzionale di leggi regionali o statali, o quando elabora proposte per il Parlamento nazionale; allargata ad esperti ed a rappresentanti delle categorie produttive quando opera come organo ausiliario (consultivo) entro l' ordinamento della Repubblica (e quindi organo ausiliario di tutti i soggetti dell' ordinamento repubblicano).

Comma 6 Riconosce agli Enti locali il diritto di concorrere alla programmazione regionale. Affida la determinazione delle modalità (non l' esistenza del diritto, che è costituzionalmente garantito) di concorso allo Statuto regionale.

Comma 7. Prevede l' abrogazione dell' articolo 99 della vigente Costituzione, riguardante il Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro.

Questo articolo dovrà probabilmente essere riveduto quando si elaboreranno le norme sulla Camera delle Regioni o delle Autonomie. Restano comunque, tra CREL e Camera delle Regioni, profonde differenze che rendono questi due organi non contrastanti o parzialmente sovrapponibili, ma semplicemente complementari. La Camera delle Regioni o delle Autonomie è:

- organo dello Stato, e non organo di autocoordinamento regionale;
- opera essenzialmente come organo legislativo, e non come organo di autocoordinamento tra Regioni o tra Regioni e Stato;
- “garante” politico e giuridico di una adeguata considerazione delle autonomie locali nel campo della legislazione statale.

Come si è premesso, la funzione di programmazione, che è l'essenza dei compiti della CREL, è funzione di governo e non di legislazione. Per questo si potrebbe dire che la CREL è, sotto il profilo dell'attività di Governo, un organo speculare a ciò che rappresenta la Camera delle Regioni o delle Autonomie sotto il profilo dell'attività legislativa statale.

Art. 124

Regioni e Unione Europea

1. La Repubblica partecipa alla definizione degli atti aventi contenuto normativo e delle decisioni dell'Unione Europea comunque incidenti sulle materie di competenza delle Regioni attraverso un proprio rappresentante, a tal fine designato dalla Commissione delle Regioni per l'Economia ed il Lavoro, ed in conformità alle indicazioni formulate dalla Commissione stessa.

2. Nelle materie di loro competenza, le Regioni con proprie leggi recepiscono gli atti normativi dell'Unione Europea e ne garantiscono l'attuazione.

3. In caso inadempienza all'obbligo di recepimento di cui al comma 2, il Governo dello Stato esercita il relativo potere sostitutivo mediante proposta di legge al Parlamento.

4. Le Regioni designano i componenti degli organi dell'Unione Europea

destinati a rappresentarle secondo le modalità stabilite con legge dello Stato e in conformità agli accordi dell'Unione stessa.

Note

Si tratta di un articolo che non trova riscontro nella vigente Costituzione.

Comma 1. Il primo comma disciplina il modo col quale le Regioni intervengono nella determinazione degli atti della Unione Europea che incidono sulle materie di loro competenza. La CREL è lo strumento attraverso il quale si organizza e si esercita l'intervento delle Regioni. C'è, nel riconoscimento di questo diritto delle Regioni, una prima affermazione di una rilevanza internazionale delle Regioni, sviluppata poi al seguente articolo 125.

Si è usata la dizione "atti...comunque incidenti sulle materie di competenza delle Regioni", che può sembrare forse eccessivamente comprensiva, per prestabilire una garanzia più vasta possibile. Potrebbe esserci il rischio che la vastità della previsione degenerasse in indeterminatezza: ma si è preferito correre questo rischio piuttosto che lasciare varchi incustoditi.

Commi 2 e 3. Coerentemente con l'assetto federale, viene affidata alla Regioni la competenza esclusiva a recepire con legge gli atti normativi dell'Unione Europea nelle materie di loro competenza. Il comma 2 distingue, pur in compendio, il "recepimento" degli atti normativi europei, cioè la loro traduzione all'interno dell'ordinamento regionale, e l'"attuazione", cioè la strumentazione giuridica necessaria ad attuare atti normativi europei che per loro natura operano già direttamente all'interno dell'ordinamento regionale. Per entrambi i casi viene previsto l'uso dello strumento legislativo, con la conseguenza che sugli atti di recepimento e di attuazione potrà esercitarsi un controllo eventuale di costituzionalità - si veda l'articolo 122 del presente progetto - attivabile anche ad iniziativa della CREL: ciò a chiusura del circuito di coordinamento di tutti gli atti regionali incidenti sulla programmazione economica nazionale delle Regioni, gestito dalle Regioni stesse attraverso la CREL.

Si è poi ritenuto opportuno prevedere una possibilità di intervento sostitutivo, in caso di inadempimento regionale, affidato a strumenti legislativi statali, rispetto ai quali è incontrovertibile il diritto delle Regioni ad attivare, a loro volta, un controllo di costituzionalità a garanzia delle loro competenze.

Comma 4. Affida direttamente alle Regioni, con le modalità stabilite da legge dello Stato, la designazione dei loro rappresentanti negli organi dell'Unione Europea.

Non si è ritenuto opportuno dare ulteriori indicazioni sulle modalità di designazione.

Art. 125

Attività sovranazionale delle Regioni

Ipotesi a)

1. Le Regioni nelle materie di propria competenza possono concludere accordi con Stati esteri o con enti territoriali all'interno di Stati esteri, previo assenso del Governo della Repubblica. L'assenso si considera dato qualora il Governo della Repubblica non si pronunci negativamente entro due mesi dalla richiesta.

2. Su richiesta del Governo della Repubblica, la Regione recede dagli accordi. Se la Regione non adempie al dovere di recesso, il Governo provvede con proprio atto.

Ipotesi b)

1. Le Regioni nelle materie di propria competenza possono concludere accordi con enti territoriali di Stati esteri.

2. Le Regioni possono, altresì, concludere accordi con Stati esteri, richiedendo il previo assenso del Governo nazionale. L'assenso si considera dato qualora il Governo della Repubblica non si pronunci negativamente entro due mesi dalla richiesta. Su richiesta del Governo nazionale, la Regione recede dagli accordi stipulati; se la Regione non adempie al dovere di recesso, il Governo provvede con proprio atto.

Ipotesi c)

1. Le Regioni nelle materie di propria competenza possono concludere accordi con Stati esteri o con enti territoriali all'interno di Stati esteri, nel

rispetto dei trattati stipulati con essi dallo Stato Italiano. Di tali accordi è data comunicazione al Governo della Repubblica.

Note

Si tratta di una norma assolutamente nuova.

Questo articolo riconosce una , sia pur variamente limitata, capacità di diritto internazionale alle Regioni. Pur non avendo la qualità di “ente sovrano”, la Regione, nel nuovo assetto federale, riceve dallo stesso ordinamento repubblicano (e quindi non possiede a titolo proprio, ma acquista per disposizione costituzionale) l’ idoneità a porre in essere atti di rilevanza internazionale. Tale idoneità è limitata (il limite non è stato esplicitato, ma sembra ovvio) alle materie di competenza regionale. Gli accordi conclusi dalla Regione vincoleranno solo la Regione contraente.

Nell’ ipotesi a) la capacità di diritto internazionale della Regione può essere esercitata sia verso Stati sovrani che verso enti territoriali “interni” a Stati sovrani: ciò, beninteso, nel presupposto che tali Stati riconoscano a loro articolazioni interne la stessa capacità internazionale che la norma in esame riconosce alle Regioni italiane. Oltre all’ implicito limite di materia, sopra indicato, esiste un limite di “merito”, che può riguardare sia i contenuti, sia i contraenti: tale limite , che per sua natura non è ulteriormente precisabile, si concreta tecnicamente nella necessità dell’ assenso del Governo della Repubblica alla conclusione dell’ accordo: assenso per il quale si è previsto un meccanismo di silenzio - assenso.

L’ accordo, inizialmente assentito dal Governo, può poi rivelarsi inopportuno: in tal caso il Governo ha il potere di determinarne la risoluzione, dapprima invitando la Regione a recedere, poi, in caso di inadempimento, provvedendo direttamente alla “denuncia” dell’ accordo. E’ evidente che l’ accordo dovrà contenere la clausola che prevede questo tipo di recesso per richiesta del Governo nazionale, e dovrà consentire la denuncia da parte dello stesso Governo.

Non si è espressamente disciplinata la procedura di conclusione dell’ accordo nelle sue varie fasi. Non si è cioè detto quali siano gli organi regionali competenti alla negoziazione e alla firma, né se e come si svolga una procedura di ratifica: si è ritenuto infatti che questi aspetti competano

alla autonomia, statutaria o legislativa, di ogni Regione.

L' ipotesi b) distingue tra accordi con enti territoriali di altri Stati, consentiti alla Regione senza bisogno di assenso del Governo della Repubblica, ed accordi con altri Stati, per i quali occorre l' assenso suddetto. Per il resto, segue quanto già esposto per l' ipotesi a).

L' ipotesi c) subordina la capacità di diritto internazionale della Regione non all' assenso, caso per caso, del Governo nazionale, ma all' esistenza di trattati già in essere tra lo Stato italiano e gli Stati esteri con i quali, o con gli enti territoriali all' interno dei quali, la Regione intende concludere accordi.

La capacità regionale di diritto internazionale diventa quindi una capacità "di secondo grado" rispetto a quella primaria spettante allo Stato nazionale. Date queste caratteristiche, non è previsto alcun assenso preventivo né alcun recesso da parte della Regione.

SEZIONE TERZA: LA POTESTÀ AMMINISTRATIVA DI COMUNI, PROVINCE E REGIONI

Art. 126

La potestà e le funzioni amministrative: loro determinazione ed esercizio

1. La potestà amministrativa, nelle materie non riservate allo Stato, spetta, nell'ordine, ai Comuni, alle Province e alla Regione.

2. La legge regionale determina, secondo i principi di autonomia e sussidiarietà, le funzioni amministrative dei Comuni, delle Province e della Regione. Esse sono esercitate secondo i medesimi principi.

3. Le determinazioni delle funzioni tengono conto dei livelli di dimensione demografica e territoriale; della capacità finanziaria; e della adeguatezza amministrativa quale risulta dalla verifica dei risultati rilevati attraverso i controlli di gestione.

4. La Regione si riserva le sole funzioni di amministrazione, diretta o indiretta, che per oggetto, scopo o svolgimento attengono ad esigenze di carattere unitario riguardo o all'intero ambito territoriale della Regione, o ai destinatari, o alla opportunità di unicità organizzativa.

5. Le funzioni amministrative decentrate nelle materie di competenza dello Stato sono esercitate attraverso le amministrazioni dei Comuni, delle Province e della Regione, ad eccezione di quelle relative alla giustizia, alla difesa, alla sicurezza pubblica, alla finanza, ai servizi pubblici svolti dallo Stato.

Note

Questo articolo sostituisce l' articolo 118 vigente e, insieme con il comma 2 del precedente articolo 115, sostituisce anche il vigente articolo 128.

Questo articolo va letto come sviluppo del precedente articolo 115, alle cui note si fa rinvio per l' aspetto di fondo: le competenze amministrative non riservate allo Stato stanno a fronte dell' intero sistema delle autonomie federate: e si distribuiscono all' interno di questo sistema non secondo una intelaiatura statica e definitiva, ma secondo criteri dinamici che possono essere costantemente adeguati all' evolversi delle situazioni.

I principi di autonomia e di sussidiarietà sono le dimensioni sulle quali vengono verificate e continuamente aggiornate la determinazione delle funzioni e le modalità del loro esercizio.

Naturalmente, nel periodo di transizione tra l' assetto attuale ed il futuro assetto federale, si dovrà partire dalla attribuzione di funzioni oggi esistente, e regolata soprattutto - per gli Enti locali - dalla legge 142/1990. Ma quando l' assetto federale sarà "a regime", la legge 142/1990 sarà stata completamente "riscritta" in ogni Regione, con piena e totale aderenza alle diverse situazioni locali.

I commi 1 e 2 ribadiscono l' assetto federale sul piano amministrativo, incardinandolo sui principi di autonomia e sussidiarietà.

*Non è causale il fatto che la potestà amministrativa sia attribuita **nell' ordine** a Comuni, Province e Regioni: questo ordine afferma la sussidiarietà.*

I commi 3 e 4, che vanno letti come sviluppo e puntualizzazione dei commi 1 e 2, mirano a fondare la ripartizione di competenze, guidata dai principi di autonomia e di solidarietà, su dati empirici che attestino in qualche modo l' idoneità a svolgere le funzioni amministrative. Autonomia e sussidiarietà vanno calati dal piano dei principi a quello dell' effettività. Il comma 3 tende a lasciare alla attribuzione di funzioni operata dalla Regione una ragionata elasticità, che potrebbe comportare anche differenze tra Enti Locali dello stesso livello: si vuole insomma che l' Ente locale, anche singolarmente considerato, sia non un contenitore standard di un pacchetto standard di funzioni, ma il titolare di tutte le funzioni che può , in concreto, svolgere in termini di economicità, di adeguatezza amministrativa, di disponibilità finanziaria. Il comma 4 , di contro, vuole evitare qualsiasi possibilità di accentramento regionale.

Il comma 5 è la conseguente conclusione di una premessa che non si trova scritta nel presente progetto, giacché la sua "sedes materiae" sarebbe fuori del titolo V della Costituzione. La premessa, implicita del resto nell' assetto federale, è che lo Stato non eserciti direttamente funzioni amministrative decentrate, se non per particolari settori che richiedono una unicità organizzativa speciale. La conseguenza, tradotta in questo comma, è che le funzioni amministrative decentrate nelle materie di competenza statale sono esercitate attraverso le amministrazioni della Regione e degli Enti locali. La ripartizione delle funzioni decentrate dovrà seguire i principi di autonomia e di sussidiarietà.

Art. 127

Controllo di legittimità e finanziario

- 1.** L'attività amministrativa di Comuni, Province, e Regioni è soggetta a controllo preventivo di legittimità e controllo successivo finanziario.
- 2.** I controlli di cui al comma 1 sono esercitati dalla Corte dei Conti nei casi, nei limiti e con le modalità stabilite dalla legge generale dello Stato di cui al precedente art. 100.
- 3.** Il controllo finanziario riguarda la legittimità e la regolarità della

gestione del bilancio e del patrimonio.

4. La Corte dei conti riferisce periodicamente alle Assemblee elettive di Comuni e Province, ed ai Parlamenti regionali sui riscontri eseguiti, dandone comunicazione anche agli esecutivi.

Note

Questo articolo sostituisce gli articoli 125 e 130 della vigente Costituzione.

Con questo articolo si elimina ogni controllo di merito sulla attività amministrativa di Comuni,

Province e Regioni: Rimane un controllo preventivo di legittimità (che dovrà trovare regolamentazione particolareggiata nella legge generale di cui al comma 2), ed un controllo successivo finanziario, esemplato, almeno per le linee di fondo, su quello che già la Corte dei Conti esercita in base alla legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Si è scelto di affidare questi residui controlli alla Corte dei Conti quale organo tecnico ed imparziale: questa "imparzialità" dovrà essere sancita dalla legge di cui al comma 2, che dovrebbe eliminare ogni aspetto di sovraordinazione istituzionale della Corte rispetto le Regioni e gli Enti locali. L'innovazione giuridica e culturale contenuta in questo assetto del controllo "ex post" è una misura reale del principio di autonomia e dei diversi aspetti della responsabilità politica; ma è anche una misura reale del "monitoraggio" della funzione pubblica, sia come strumento di controllo sull'efficienza della Pubblica Amministrazione, sia per l'attuazione del principio di sussidiarietà e per i continui correttivi a tal fine necessari.

Art. 128

Controllo interno di gestione

1. Con legge generale dello Stato sono stabiliti gli indicatori, i dati e le modalità obbligatori per i controlli interni di gestione, riferiti anche a ciascun servizio o prodotto, ai quali Comuni, Province, Regioni e Stato sottopongono la propria attività.

2. Gli elementi e le rilevazioni del controllo di gestione, organizzati secondo modalità omogenee, stabilite dalla legge, sono comunicati alla Corte dei Conti, che esprime proprie valutazioni e, in caso di persistente inadempienza da parte degli enti obbligati, procede direttamente al controllo di gestione.

3. I risultati del controllo di gestione sono resi pubblici nei confronti dei cittadini, mediante gli strumenti di informazione istituzionale ed i mezzi di comunicazione di massa.

4. Presso la Corte dei conti è istituito il sistema informativo della contabilità pubblica, collegato con gli uffici di contabilità dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali. Spetta alla Corte dei conti dettare i criteri tecnici per la raccolta dei dati e delle informazioni.

5. La Corte dei conti utilizza i dati e le informazioni ricevute per una analisi continua e una periodica relazione generale, articolata per sezioni decentrate, sull'efficacia ed efficienza della Pubblica Amministrazione.

Note

Questo articolo è del tutto nuovo. Gli si può rintracciare un precedente solo nell' articolo 97 della Costituzione, riguardante i canoni di buona amministrazione.

Questo articolo riprende il tema dei controlli di gestione, recentemente inserito in modo piuttosto pregnante tra i compiti della Corte dei Conti (legge 14 gennaio 1994, n. 20), e lo eleva a strumento costituzionale di buona amministrazione.

Il modus operandi del controllo di gestione è abbastanza lineare. Una legge generale dello Stato organizza gli elementi di rilevazione obbligatori per i controlli di gestione: controlli riferiti non solo ad attività di carattere meramente burocratico, ma anche (diremmo soprattutto) alle attività che hanno come risultato la fornitura di un servizio o di un prodotto (Comma 1).

Gli elementi ed i risultati della rilevazione sono comunicati alla Corte dei Conti. Si è prevista la comunicazione non solo dei risultati, ma anche

degli elementi di rilevazione usati per il controllo. Questa doppia serie di dati, corredata da quegli elementi integrativi che una legge dovrà prevedere, pongono la Corte stessa nella condizione di poter verificare la correttezza dell' analisi e al bisogno di poterne colmare le lacune e surrogarne le inadempienze. (Comma 2)

A questo tipo particolare di controllo non consegue normalmente una "misura sanzionatoria". Consegue soltanto (salvi sempre i casi nei quali il controllo di gestione faccia emergere irregolarità di vario genere) la pubblicazione dei risultati, attraverso mezzi idonei ad una adeguata informazione dei cittadini (Comma 3).

I commi 4 e 5 istituiscono il sistema informativo della contabilità pubblica, affidato anch' esso alla Corte dei conti.

Si tratta di un centro di monitoraggio permanente dell' andamento dei bilanci pubblici: andamento verificato non sotto l' aspetto meramente contabile, ma sotto l' aspetto della rispondenza, tradotta in dati contabili o rilevabile da dati contabili, dei risultati dell' attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge.

SEZIONE QUARTA: AUTONOMIA FINANZIARIA, FISCALE E BILANCIO.

Art. 129

Autonomia finanziaria e fiscale

1. I Comuni, le Province, le Regioni hanno autonomia finanziaria, di entrata e di spesa, nel rispetto dei minimi inderogabili di cui all' art. 70.

2. La legge generale dello Stato determina i tributi nazionali compartecipazione di Comuni, Province, Regioni e Stato, e disciplina l'organizzazione nazionale del prelievo; fissa la ripartizione tra essi del gettito, senza vincolo di destinazione, in modo da garantire a Comuni, Province e Regioni le risorse necessarie al rispetto dei minimi inderogabili di cui all' art. 70 e tenendo conto dei cespiti imponibili esistenti o prodotti nelle rispettive circoscrizioni.

3. I Comuni, le Province, le Regioni impongono tributi propri, nell'ambito dei principi e delle tipologie definiti dalla legge dello Stato, per l'attuazione di politiche pubbliche da perseguire con progetti e programmi di cui sia misurabile il grado di efficacia e di efficienza anche con riferimento a situazioni analoghe rese comparabili.

4. La legge dello Stato, nel rispetto del livello massimo della pressione tributaria complessiva, determina i criteri di coordinamento della finanza pubblica.

5. La legge dello Stato determina i beni demaniali di Comuni, Province, Regione e Stato.

Note

Questo articolo sostituisce il vigente articolo 119, salvo il comma 3 che è sostituito dal seguente articolo 130

Comma 1. L' autonomia finanziaria, che viene precisata come autonomia tanto di entrata quanto di spesa, è riconosciuta in modo paritario a Comuni, Province e Regioni. Sul versante della spesa, l' unico limite alla autonomia è l' obbligo di rispettare gli standard minimi inderogabili di prestazioni o di servizi previsti, per alcuni settori, dall' articolo 70 nella stesura proposta dal presente progetto.

Ricordiamo che il coordinamento della finanza pubblica è promosso e realizzato dalla programmazione nazionale delle Regioni, indirizzata dalla CREL (si veda l' articolo 123 del presente progetto).

Comma 2. Sul fronte dell' entrata, questo comma tratta la compartecipazione di Regione ed Enti locali ai tributi nazionali. Essi sono ripartiti secondo le modalità fissate da legge statale, senza vincolo di destinazione, in modo da garantire alle Regioni le risorse necessarie al rispetto , nei servizi e nelle prestazioni di maggior rilievo sociale indicati nell' articolo 70 del presente progetto, dei minimi inderogabili. La ripartizione tiene conto della capacità fiscale di ogni Regione; e, all' interno della Regione, di ogni Provincia e di ogni Comune.

Comma 3. L' imposizione di tributi propri da parte di Regioni , Province

e Comuni, nel quadro dei tributi definiti dallo Stato, è ammessa per l'attuazione di politiche pubbliche tradotte in progetti o programmi di cui sia misurabile il grado di efficacia e di efficienza. Niente tributi propri, dunque, per le semplici spese correnti o di funzionamento non collegate alla realizzazione di progetti o programmi. E niente progetti o programmi i cui risultati, in termini di efficienza e di efficacia, non siano verificabili.

Comma 4. Il coordinamento della finanza pubblica è attuato, come si è detto, dalla programmazione nazionale delle Regioni, che si traduce nelle direttive della CREL. La legge dello Stato determina i criteri di tale coordinamento. Quindi:

- la legge dello Stato indica il livello massimo della pressione tributaria complessiva e determina i criteri per il coordinamento della finanza pubblica;

- le Regioni organizzano le proprie politiche pubbliche, stabilendo modi e spese di intervento;

- la CREL, attenendosi ai criteri posti dalla legge dello Stato, esamina, armonizza e rende compatibili gli interventi e le politiche pubbliche regionali considerandole nel quadro nazionale, e per tale via opera quel coordinamento della finanza pubblica per il quale la legge dello Stato ha fissato solo parametri e criteri.

Comma 5. Niente di particolare da osservare.

Art. 130

Fondi di finanziamento aggiuntivo

1. E' costituito un apposito fondo per la promozione dello sviluppo delle Regioni svantaggiate, o di aree svantaggiate all' interno delle singole Regioni. Le risorse finanziarie del fondo sono utilizzate per provvedere a scopi determinati e particolarmente per la progettazione e per la realizzazione di interventi cofinanziati dall'Unione Europea e da organismi internazionali.

2. Su proposta della Commissione delle Regioni per l' Economia e il Lavoro, la legge dello Stato individua le Regioni svantaggiate e le aree

arretrate e disciplina le modalità di accesso al fondo prevedendo anche, nell' interesse delle popolazioni e dei territori interessati, interventi sostitutivi nei confronti dei soggetti inadempienti.

3. Le risorse del fondo non impegnate dallo Stato in un esercizio finanziario, si aggiungono a quelle del fondo relative agli esercizi successivi.

Note

Questo articolo sostituisce il comma 3 del vigente articolo 119.

L' articolo prevede che un apposito fondo, che potremmo definire "di solidarietà", vada a sostegno della promozione dello sviluppo tanto di Regioni svantaggiate, siano esse al nord o al sud o al centro, quanto di aree svantaggiate all' interno di singole Regioni. Le Regioni o le aree sono indicate, su proposta della CREL, con legge, che disciplina anche modalità e procedure di spesa. Per evitare che il fondo non venga speso tempestivamente, o che qualsiasi ritardo o inadempienza delle amministrazioni regionali o locali finisca per danneggiare le popolazioni, è prevista la possibilità di interventi sostitutivi. Le somme del Fondo non impegnate in un esercizio, sono aggiunte a quelle stanziare nell' esercizio seguente: anche questa disposizione ha lo scopo di evitare che inadempienze o ritardi, questa volta dello Stato, vadano a danno delle popolazioni.

Nella prima stesura del progetto, era contenuta anche una ipotesi b), formulata come segue:

"Ipotesi b)

1. Allo scopo di risolvere la questione meridionale attraverso la valorizzazione del Mezzogiorno e delle isole, lo Stato istituisce con legge, su proposta della Commissione Regionale per l' Economia e il Lavoro, un fondo perequativo funzionale a tale esigenza. La legge determina le condizioni e i criteri per la ripartizione del fondo tra le Regioni interessate, nonché le misure idonee ad assicurare il perseguimento dei risultati ed il controllo della gestione".

In sede di ulteriore discussione si è ritenuto di non riproporre questa seconda ipotesi.

Merita di essere notato il fatto che, in tutte e due le ipotesi, la legge che regola l' istituzione e l' erogazione dei fondi è una legge statale, ma con diritto di proposta riservato alla CREL. In definitiva, sono le Regioni che, attraverso la CREL, autogestiscono i fondi di integrazione e di solidarietà. Questa legge statale sarà certamente uno dei casi in cui dovrebbe emergere con forza il ruolo della prevista Camera delle Regioni o delle Autonomie.

Art. 131

Bilanci e copertura della spesa

1. Il Parlamento regionale ogni anno, con legge, approva i bilanci preventivi e il rendiconto presentati dal Governo regionale.

2. Con la legge di approvazione dei bilanci preventivi non si possono stabilire nuovi tributi né nuove spese. Ogni altra legge che comporti nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

Note

Questo articolo, nuovo per il titolo V, riprende in buona parte l' articolo 81 della Costituzione vigente.

Non sembrano necessarie illustrazioni particolari. Si tratta di norme tendenti a garantire un minimo di rigore nel campo della spesa pubblica, e a non consentire che la programmazione economica e finanziaria sia sconvolta con troppa facilità.

Resta purtroppo il problema della "legge finanziaria" che - nata con riferimento al bilancio dello Stato e poi estesa alla contabilità regionale - doveva servire a rendere ancora più efficaci i limiti posti dall' articolo 81 della vigente Costituzione, ed invece è diventata una legge "omnibus" che va a modificare, senza alcun disegno complessivo, la legislazione vigente scardinando di fatto le previsioni di spesa. E' un aspetto che non si è ritenuto di toccare in sede di riforma costituzionale, ma che dovrà essere tenuto presente.

SEZIONE QUINTA: LE CIRCOSCRIZIONI DI COMUNI, PROVINCE E REGIONI

Art. 132

Le regioni

1. Le Regioni sono le seguenti:

Piemonte;

Valle d' Aosta;

Lombardia;

Trentino - Alto Adige;

Veneto;

Friuli - Venezia Giulia;

Liguria;

Emilia - Romagna;

Toscana;

Umbria;

Marche;

Lazio;

Abruzzi;

Molise;

Campania;

Puglia;

Basilicata;

Calabria;

Sicilia;

Sardegna.

Note

Questo articolo trascrive l' attuale articolo 131.

Nessuno oserebbe dire che le attuali Regioni costituiscano la miglior articolazione possibile della nazione; né, soprattutto, che esse siano i soggetti più adatti o le circoscrizioni ottimali per un federalismo moderno. Tuttavia, partendo da una situazione di fatto già consolidata, si è ritenuto di prendere atto e di lasciare inalterata la situazione esistente, confidando

che la forza dei fatti e la logica del federalismo, più competitivo che cooperativo, proposto dal presente progetto siano tali da stimolare a spontanee riaggregazioni territoriali.

Art. 133

Le circoscrizioni comunali, provinciali e regionali

1. Si può con legge costituzionale, sentiti i Parlamenti regionali, disporre la fusione di Regioni contermini, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni di ciascuna regione, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

2. Si può con referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Parlamenti regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una regione ed aggregati ad altra Regione con la quale confinino..

3. I mutamenti delle circoscrizioni provinciali e la fusione di Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Regione, su iniziativa dei Comuni, sentita le Province interessate.

4. La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi provvedere alla fusione di Comuni o modificare le circoscrizioni e le denominazioni. dei Comuni esistenti nel territorio regionale.

Note

Questo articolo rifonde e sostituisce gli articoli 132 e 133 della vigente Costituzione.

Comma 1. Riprende alla lettera il comma 1 del vigente articolo 132, escludendo soltanto l' ipotesi della creazione di nuove Regioni. Con buona pace dei fautori di nuove Regioni, occorre rendersi conto che la trasformazione di uno stato centralista, con anchilosate articolazioni regionali, in stato "federale" impone un ripensamento circa le dimensioni ottimali - demografiche, territoriali, sociali, economiche - delle nuove regioni

“federate”. Riteniamo che il ripensamento non possa tradursi un accorpamenti forzosi; ma va almeno evitata ogni apertura alla istituzione di nuove Regioni.

Comma 2. Riprende il comma 2 del vigente articolo 132.

Comma 3. Riprende il comma 1 del vigente articolo 133, lasciando fuori solo l'ipotesi della creazione di nuove Province. Vale, all'uopo, quanto si è detto a proposito della creazione di nuove Regioni. Rispetto alle norme della Costituzione vigente, si è però affidata alla legge regionale l'intervento sulle Province.

Comma 4. Riprende il comma 2 del vigente articolo 133, introducendovi espressamente anche l'ipotesi della fusione di Comuni. Il tessuto comunale, passando da uno Stato a centralizzazione anarchica ad uno Stato federale, ha bisogno di una revisione che razionalizzi l'assetto dei Comuni e lo adegui alle esigenze di una istituzione politica che si trova a dover operare nell'Europa del 2000.

Come si è detto, non sono state riprese le previsioni che, nella Costituzione vigente, riguardano l'istituzione di nuove Regioni, di nuove Province e di nuovi Comuni.

Per nuove Regioni non si registrano pressioni rilevanti. In ogni caso potrebbe sembrare contraddittorio inserire la previsione di istituire nuove Regioni, sempre all'interno dell'attuale territorio nazionale, nel momento in cui si passa ad un sistema federale. Se c'è federazione, i soggetti che si federano non possono essere che quelli esistenti: potranno ridursi di numero, per fusione tra le Regioni esistenti; ma, a rigore, non potrebbero aumentare di numero se non per allargamento del territorio nazionale. Nel caso in cui si volesse ammettere la creazione di nuove Regioni, all'interno dell'attuale territorio, sarebbe logico lasciare ai singoli Statuti regionali la disciplina delle possibilità di “secessione” al proprio interno: le vicende di questo tipo dovrebbero costituire “affari interni” di ogni Regione.

Per nuove Province, e in particolare per nuovi Comuni, la questione è più variegata. E' vero, da un lato, che i Comuni sono molti, e parecchi tra di essi sono comuni nettamente al di sotto delle dimensioni ritenute accettabili in un moderno assetto; ma, d'altro lato, è anche vero che

esistono situazioni che legittimerebbero, senza scandalo ed anzi con vantaggi in termini di razionalità e di efficienza, la creazione di nuovi Comuni per scorporo da quelli esistenti (nel gruppo è stato ricordato il caso di Mestre e Venezia). Nel caso in cui si volesse far salva la possibilità di istituire nuove Province o nuovi Comuni basterebbe un ritocco ai commi 3 e 4.

Proposta di piattaforma
per una Repubblica
autonomista e federale, presentata da Anci,
Upi e Conferenza dei Presidenti
delle Regioni e delle Province autonome

Firenze, 7 marzo 1996

Le Regioni, le Province, i Comuni, all'interno della proposta di "Piattaforma per una repubblica autonomista e federale", individuano quale indirizzo fondamentale della loro iniziativa politica ed istituzionale il superamento dell'attuale assetto centralistico dello Stato.

Lo sviluppo del principio costituzionale dell'autonomia quale elemento propulsivo per la costruzione dello Stato federale, deve comprendere una piena autonomia e responsabilità finanziaria e realizzare la riforma dell'amministrazione pubblica. Per avviare immediatamente questo processo di cambiamento istituzionale, Comuni, Province e Regioni richiedono la individuazione di una responsabilità nel Governo che assuma il compito di coordinare le attribuzioni e le funzioni riguardanti le riforme istituzionali, gli affari regionali e le autonomie locali. Allo stesso tempo chiedono che sia prevista la loro partecipazione diretta nella sede parlamentare che sarà incaricata di predisporre le modifiche alla Costituzione. I Comuni, le Province e le Regioni sono impegnati a costruire un forte sistema federale e solidale in grado di attuare il dettato costituzionale di una repubblica delle autonomie che rappresenta una delle più feconde e moderne intuizioni dei nostri costituenti; sono, inoltre, impegnate a realizzare un'autonomia finanziaria e impositiva, che, in una riforma del sistema tributario nazionale e del bilancio dello Stato, renda visibili le imposte e le risorse di ogni livello istituzionale. Con le note che seguono indichiamo alcuni punti unitari della ricerca e della iniziativa politica avviata dai rappresentanti delle Regioni, dei Comuni e delle Province.

Questo documento è, quindi, una prima enucleazione dei contenuti sui quali le rappresentanze dei livelli territoriali di governo, pur registrando una convergenza "strategica", stanno svolgendo ulteriori approfondimenti al "Tavolo delle regole". Oggi indichiamo una comune linea di azione. Con questo documento intendiamo aprire un grande dibattito in tutte le assemblee elettive degli enti territoriali al fine di presentare al Paese ed al nuovo Parlamento proposte organiche di riforma.

E' il nostro contributo per dare sostanza e forza propulsiva all'attuale fase costituente.

I PRESIDENTI

Marcello Panettoni

dell'Unione delle Province d'Italia

Enzo Bianco

dell'Associazione Nazionale
dei Comuni italiani

Piero Badaloni

della Conferenza dei Presidenti
delle regioni e Province autonome

La ragione principale della proposta unitaria delle rappresentanze dei Comuni, delle Province e delle Regioni, è quella di dare uno specifico e determinante contributo alla soluzione delle grandi questioni nazionali ed europee: l'occupazione e la ripresa economica; gli squilibri sociali: la spesa pubblica e l'equa ripartizione degli oneri; la partecipazione dei cittadini e il controllo sociale; le nuove forme di rappresentanza politica, la stabilità e le forme di governo.

I rappresentanti dei Comuni, delle Province e delle Regioni confermano tutto il loro impegno per il coinvolgimento delle comunità territoriali, per potenziare e qualificare ulteriormente il ruolo e l'attività degli enti territoriali e per rinnovare e modificare la Costituzione, partendo fin da ora da una profonda e radicale riorganizzazione dell'apparato statale in senso più autonomista e regionalista ed in grado di promuovere forme di autogoverno e di partecipazione sociale.

Il disegno costituzionale sulle autonomie territoriali, affermato nell'articolo 5 della Costituzione, da una parte, ed il principio di sussidiarietà, dall'altra rappresentano le due coordinate entro le quali deve essere condotto il processo di riorganizzazione federale dell'ordinamento statale.

Il sistema delle autonome è retto dall'art. 5 della Costituzione che costituisce principio fondamentale: quello del riconoscimento delle Comunità territoriali come realtà preesistenti allo Stato e, dunque, a qualunque forma di Stato. Ogni evoluzione dell'ordinamento non può avvenire contro o indipendentemente dal rispetto del significato più profondo di questa norma, peraltro confermato dall'art. 114 Cost. che riconosce i Comuni, le Province e le Regioni tra loro pari ordinati nella rappresentanza delle rispettive comunità.

Il principio di sussidiarietà è l'altra coordinata entro la quale deve procedere la riforma federalista dell'ordinamento statale. Il principio di sussidiarietà, che va introdotto e sancito tra i principi fondamentali della Costituzione della Repubblica, può già oggi informare le prassi amministrative, istituzionali e politiche dei vari livelli di governo, spostando la dinamica dei rapporti inter-istituzionali dalla rigida ripartizione formale di competenze verso il criterio, mobile e flessibile, dell'esercizio delle medesime in relazione al perseguimento di obiettivi precisi.

1. FORMA DI STATO E FORMA DI GOVERNO

Il dibattito sulle riforme istituzionali e l'attenzione del mondo politico italiano si sono concentrati quasi esclusivamente sulla forma di governo centrale, mentre sembra aver perso rilevanza il problema della distribuzione territoriale del potere, cioè la revisione della forma di Stato. La forma di Stato è una priorità logica rispetto alla forma di governo; essa è il profilo comunemente condiviso dai componenti della comunità; solo dopo aver sancito il profilo unitario, si definisce la forma di governo idonea ad esprimere la natura dell'ordinamento.

Gli Stati in cui è articolato territorialmente con più efficacia ed equilibrio il poter politico e in cui il sistema delle autonomie locali è più sviluppato, presentano una migliore capacità di rispondere ai problemi del Paese.

Gli obiettivi così individuati possono essere raggiunti compiutamente con una organica revisione del titolo V della Costituzione che deve riguardare l'intero sistema delle autonomie territoriali.

2. FEDERALISMO UNITARIO, COOPERATIVO E SOLIDALE

L'idea di federalismo a cui facciamo riferimento è di tipo unitario, cooperativo e solidale. Esso si contrappone ad una concezione riduttiva dell'unità come principio costrittivo ed antagonista del regionalismo e dell'autonomia locale. Conseguenza di questa errata concezione dell'unità (come opposizione e limite dell'autonomia territoriale) è stata la caratterizzazione dell'unità-Stato come gerarchia verticalmente organizzata della sovranità, della politica e dell'amministrazione. Ma l'unità di questa tradizione è ormai vuota di fini, ha perso il suo significato fondante, coincidente con il farsi Stato del nostro Paese.

Il federalismo unitario risponde alla necessità di una finalità dell'unità del Paese, attraverso la valorizzazione delle autonomie territoriali. Questa riarticolazione del potere a livello territoriale, tuttavia, non postula un centro del sistema istituzionale debole, al contrario implica un centro autorevole e credibili.

Per questo pensiamo ad un federalismo cooperativo, perché, il senso di un moderno federalismo non è separazione, bensì cooperazione e distribuzione di ruoli, nonché, di responsabilità, fra soggetti istituzionali. Per questo pensiamo ad un federalismo solidale che, sulla base di una riaffermata

e rinnovata solidarietà nazionale, cerchi di attenuare gli squilibri tra aree forti e deboli del Paese in una prospettiva di redistribuzione territoriale della ricchezza.

3. AUTONOMIA E SUSSIDIARIETA'

Il pieno riconoscimento dell'autonomia non è interesse proprio dei soli enti territoriali, ma una risorsa da garantire in primo luogo al cittadino, il quale ha diritto non solo a beni ed a servizi pubblici essenziali garantiti in modo uguale per tutto il territorio nazionale, ma anche a conoscere e sottoporre a costante controllo democratico le autorità amministrative responsabili dello svolgimento delle più ricorrenti funzioni e servizi pubblici. Di qui l'opportunità di rendere esplicito il principio collaborativo, funzionale ed una concezione del pluralismo istituzionale, inteso come sistema e non come pluralità di autonomie separate.

La piena applicazione in Italia, come negli altri Paesi europei del principio di sussidiarietà è diretta al duplice scopo di avvicinare l'amministrazione pubblica al cittadino e di rendere gli amministratori sempre più responsabili, attraverso adeguate forme di trasparenza e di controllo democratico, dell'efficiente e solidale esercizio delle funzioni pubbliche.

Il principio di sussidiarietà supera in avanti tanto il centralismo statale, quanto il vecchio regionalismo e il vecchio municipalismo; in quanto principio regolatore dei rapporti fra i diversi livelli istituzionali, esso indica una direzione per l'organizzazione degli assetti istituzionali che è quella della ripartizione delle competenze per livello di interessi.

Esso supera il tradizionale criterio ordinatore dei rapporti fra centro e periferia impostato sulla formale separazione di competenze legislative e amministrative e consente di introdurre criteri più flessibili per assicurare maggiore omogeneità e coerenza di fondo al funzionamento del sistema nel suo complesso.

4. I NUOVI RAPPORTI TRA COMUNI, PROVINCE E REGIONI

Per analizzare un sistema di piena e leale collaborazione tra i vari livelli di governo è necessario che ai Comuni e alle Province, sia data garanzia costituzionale degli elementi essenziali del proprio ordinamento (ruolo e funzioni di Comuni e Province, disciplina del sistema elettorale, tipologia

degli organi necessari, criteri per le variazioni territoriali), dell'autonomia normativa, organizzativa e finanziaria.

Solo in presenza di tutte le garanzie relative all'esistenza, all'attribuzione di funzioni e al riconoscimento di una autonomia effettiva per Comuni e Province, può essere ridefinito il ruolo delle Regioni relativamente all'ordinamento delle autonomie locali, in un sistema complessivo nel quale la Costituzione e la legge statale fissino gli elementi di fondo del governo locale.

Garantite le funzioni proprie, gli enti devono avere sufficiente potere di disciplina della propria organizzazione e delle modalità di esercizio di tali funzioni.

A questo fine è necessario, anche attraverso la revisione del sistema delle fonti, che venga riconosciuta e garantita una maggiore autonomia agli enti locali nella regolamentazione delle singole materie.

La Regioni, infine, si impegnano ad individuare strumenti mediante i quali Comuni e Province concorrono alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi delle Regioni.

5. LA CAMERA DI RAPPRESENTANZA TERRITORIALE E LE GARANZIE COSTITUZIONALI

5.1 Il bicameralismo "perfetto" italiano è un sistema anacronistico ed è all'origine di un processo legislativo e decisionale farraginoso, complesso ed inefficace. Noi riteniamo di introdurre, in luogo dell'attuale Senato, una Camera di rappresentanza territoriale.

Una simile innovazione istituzionale interagisce tanto con il tema della revisione della forma di governo, quanto con la ripartizione delle competenze legislative. Infatti, sotto questo secondo aspetto, appare inadeguato un modello di ripartizione delle competenze fondato su elenchi costituzionali di materia, mentre maggiore attenzione dovrebbe essere rivolta alle aree in cui vi è necessariamente una potestà legislativa concorrente.

La Camera di rappresentanza territoriale dovrà avere funzioni e competenze differenziate da quelle della Camera dei Deputati: proprio perché, sede in cui si formano gli strumenti di cooperazione e collegamento fra centro e periferia.

La Camera di rappresentanza territoriale dovrà avere una funzione eminentemente legislativa e non amministrativa per cui solo qui, dovrà

risiedere la facoltà legislativa in materie in cui vi siano ambiti concorrenti fra Stato, Regioni ed enti locali, leggi cornice o organiche, piani, solidarietà fiscale.

La Camera di rappresentanza territoriale è esclusa dal rapporto fiduciario con il Governo centrale, mentre si potrebbe pensare a meccanismi di composizione di conflitti Stato-periferia in questa sede, nonché, l'esercizio di funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di competenza regionale nelle quali rilevino esigenze di carattere unitario oppure dove operino indirizzi comunitari.

5.2 Accanto a tali garanzie appare opportuno riconoscere e regolamentare un potere di ricorso di Comuni e Province alla Corte Costituzionale contro leggi statali e regionali che violino i principi della legge generale sull'ordinamento locale.

Si propone, pertanto, di estendere attraverso una legge costituzionale anche ai Comuni e alle Province il potere di ricorrere alla Corte Costituzionale contro leggi statali o regionali invasive della loro competenza normativa. La legge di disciplina dovrà prevedere forme di limitazione all'accesso diretto alla Corte Costituzionale, attraverso una preventiva valutazione di ammissibilità e rilevanza, anche in rapporto al carattere generale della questione sollevata.

6. LA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE

Il ruolo istituzionale proprio delle Regioni è, da un lato, quello di contribuire al definitivo superamento della forma centralista di Stato, attraverso il trasferimento alle Regioni, alle Province e ai Comuni dell'amministrazione periferica statale nelle materie di potestà amministrativa regionale ed anche statale.

Dall'altro lato, è compito proprio delle Regioni quello di disciplinare e orientare, con i propri poteri legislativi, programmatici e di coordinamento l'azione amministrativa di Comuni e Province intorno ai quali devono consolidarsi e distribuirsi la grandissima parte delle funzioni amministrative.

Naturalmente in tale prospettiva occorrerà ridefinire e rafforzare i poteri regionali di coordinamento.

Principio generale deve essere, quindi, quello di una amministrazione

regionale “leggera” destinata a realizzare i propri obiettivi e la propria politica attraverso Comuni e Province, a loro volta titolari di autonomi e distinti poteri di definizione di propri politiche ed obiettivi. Ma, proprio per questo, si dovrebbe trattare di una Regione abbastanza “forte” da ottenere il concorso degli enti locali nell’attuazione delle politiche regionali.

Occorre, pertanto, ridefinire i livelli di responsabilità e di decisione, restringere la dimensione dell’intervento pubblico, ridurre la mole di vincoli burocratici, aprire nuovi spazi di libertà ai cittadini, alle forze sociali ed economiche, alle comunità locali.

Ciò potrà comportare la soppressione degli enti strutturali della Regione operanti a livello sub-regionale, attribuendo le relative funzioni a Comuni e Province.

7. ENTI TERRITORIALI E POLITICHE COMUNITARIE

Per quanto attiene i rapporti tra Regioni e Autonomie locali, in materia di programmazione e attuazione dei finanziamenti comunitari, appare utile la codificazione di regole procedurali per un efficace partenariato di tutte le autonomie territoriali. Ciò potrebbe verificarsi attraverso una legge quadro che potrebbe riguardare alternativamente o l’intero comparto della programmazione regionale e locale, oppure gli obblighi specifici derivanti dall’integrazione comunitaria.

In ogni caso, le Cabine di regia regionali e i Comitati di sorveglianza potrebbero rappresentare la sede della concertazione privilegiata tra tutti i livelli delle autonomie territoriali. Ciò consentirà di realizzare i principi del Quadro Comunitario di Sostegno 1994/1999 e di dare specifica finalità alla costituzione di patti territoriali.

I principi comunitari della coesione economica e sociale e della relativa azione per il riequilibrio dello sviluppo e dell’occupazione sul territorio nazionale, devono costituire un obiettivo prioritario del rinnovato rapporto tra Stato, Regioni, Città e Autonomie locali.