

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

INDAGINE CONOSCITIVA

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

**(AUDIZIONE DEL PROFESSOR AUGUSTO BARBERA, ORDINARIO DI
DIRITTO COSTITUZIONALE PRESSO LA FACOLTÀ DI GIURISPRU-
DENZA DELL'UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)**

10.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 21 GENNAIO 1998

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE GUIDO DONDEYNAZ

 XIII LEGISLATURA

 COMMISSIONE PARLAMENTARE
 PER LE QUESTIONI REGIONALI

INDAGINE CONOSCITIVA

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

 (AUDIZIONE DEL PROFESSOR AUGUSTO BARBERA, ORDINARIO DI
 DIRITTO COSTITUZIONALE PRESSO LA FACOLTÀ DI GIURISPRU-
 DENZA DELL'UNIVERSITÀ DI BOLOGNA)

10.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 21 GENNAIO 1998

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE GUIDO DONDEYNAZ

 INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		<i>coltà di giurisprudenza dell'università di</i>	
Dondeynaz Guido, <i>Presidente</i>	147	<i>Bologna</i>	147
			151, 159, 162, 163, 164
Audizione del professor Augusto Barbera,		Debiasio Calimani Luisa	155, 163, 164
ordinario di diritto costituzionale presso		Duca Eugenio	158, 162
la facoltà di giurisprudenza dell'università		Giovine Umberto	154
di Bologna:		Valducci Mario	154
Dondeynaz Guido, <i>Presidente</i>	147, 151	Viviani Luigi	157
	154, 159, 164		
Barbera Augusto Antonio, <i>Ordinario di</i>		Allegato:	
<i>diritto costituzionale presso la fa-</i>		Relazione del professor Barbera	165

La seduta comincia alle 14,15.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Comunico che, se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità dell'audizione sarà assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, ai sensi dell'articolo 65, comma 2, del regolamento della Camera.

(Così rimane stabilito).

Audizione del professor Augusto Barbera, ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Bologna.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul nuovo assetto dei poteri regionali e la ripartizione delle competenze dopo la legge 15 marzo 1997, n. 59, l'audizione del professor Augusto Barbera, ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Bologna, che non ha bisogno di presentazioni. La sua audizione conclude il ciclo di incontri che abbiamo intrapreso per conoscere meglio il nuovo assetto dei poteri regionali determinato dalla cosiddetta legge Bassanini. Credo che nella seduta odierna vi sarà qualche riferimento ai lavori che la Camera sta per cominciare con riguardo alla revisione della parte seconda della Costituzione. Do senz'altro la parola al professor Barbera.

AUGUSTO BARBERA, *Ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Bologna.* La ringrazio, presidente, e ringrazio la Commissione dell'onore che mi viene fatto di partecipare a questa indagine conoscitiva. Non nascondo la mia emozione, perché sono stato presidente di questa Commissione nella X legislatura, dal 1987 al 1992, proprio in quest'aula. Inoltre, ne sono stato componente dal 1976 al 1979. Ricordo in particolare questa mia esperienza perché si collega strettamente al discorso che sto per fare. Gli anni della VII legislatura sono quelli in cui questa Commissione diede un forte contributo al Parlamento per l'attuazione della legge n. 382 del 1975, legge che dopo gli iniziali e avari decreti delegati del 1972 avrebbe dovuto completare il trasferimento delle funzioni alle regioni. Questo trasferimento avvenne, come sapete, con i decreti del Presidente della Repubblica nn. 616, 617 e 618, che furono elaborati dal Governo ma con il concorso della Commissione, un concorso che la norma di procedura della legge n. 382 prevedeva fosse particolarmente incisivo. Era previsto infatti un doppio esame da parte della Commissione, cioè il parere su una prima deliberazione del Consiglio dei ministri, seguito da una seconda deliberazione del Consiglio dei ministri e da un ulteriore parere della Commissione.

In quell'occasione fu fatto il massimo sforzo per il trasferimento di funzioni e direi che per alcune materie poteva considerarsi soddisfacente e completo. Una di queste materie – e vengo all'argomento relativo all'attuazione della legge n. 59 del 1997 – era quella dell'artigianato, tanto per citare un esempio, anche se potrei

farne molti altri. Non vi è dubbio che l'artigianato costituisce una materia di competenza regionale, perché lo dice in maniera espressa l'articolo 117 della Costituzione e lo prevedono gli statuti speciali. Perciò il decreto n. 616 non fece grande fatica nel prevedere che tutte le funzioni relative alla materia dell'artigianato dovessero essere di competenza regionale, quindi adottando la stessa tecnica prevista dalla legge n. 59, per la quale state così egregiamente lavorando.

Ma poi cosa è accaduto? Che appena pochi anni dopo è intervenuta una serie di leggi e leggine, come la legge-quadro n. 188 del 1990 e la n. 52 del 1996, che a poco a poco hanno riportato un numero non particolarmente elevato ma consistente di funzioni di nuovo dalle regioni al ministero, con la formazione di un fondo nazionale per l'artigianato istituito addirittura tramite decreto-legge (il n. 318 del 1987). È stato persino previsto che molte delle funzioni relative alla ceramica artistica e tradizionale fossero trasferite allo Stato, al punto da costituire un Consiglio nazionale ceramico, che tuttora è in funzione presso il ministero. Io non ho particolare competenza in materia di ceramica, ma delle due l'una: o si tratta di materia che non dovrebbe essere regolata e sottoposta alle leggi del mercato (tranne la promozione all'estero, che è una cosa assai importante), oppure, se è materia che ha bisogno, come probabilmente è, di essere disciplinata, non vi è dubbio che la disciplina deve essere regionale. La ceramica tradizionale ed artistica è così varia nel nostro paese che deve essere disciplinata, sostenuta e agevolata in maniera diversa a seconda del territorio: sono infatti assai diverse la ceramica di Vieste, quella di Bassano del Grappa e quella di Caltagirone.

Immagino che vi troverete di fronte a uno schema di decreto che, in attuazione della legge n. 59, prevederà il trasferimento alle regioni delle funzioni in materia di ceramica, e presumo che esprimerete parere positivo. Sarà previsto che il fondo nazionale ceramico sia eliminato e che il consiglio nazionale ceramico (che

peraltro non costa moltissimo, solo poche decine di milioni) non sia mantenuto in vita a livello nazionale, tanto più che esiste un consiglio nazionale dell'artigianato, della cui utilità si potrebbe comunque dubitare. Tutto questo avverrà, ma la prossima volta non vi sarà un'ulteriore leggina? Non accadrà ciò che abbiamo visto accadere nella Commissione della VII legislatura, e cioè che ciò che era stato trasferito alle regioni poté essere ripreso a livello centrale? Tanto più che esistono problemi che non sono soltanto di ridistribuzione delle competenze ma anche di associazioni nazionali, di gruppi di pressione che a volte hanno una struttura nazionale e che premono, trovando più facile avere un interlocutore a livello nazionale. Possono esservi anche dei condizionamenti di carattere politico-culturale, e anche un pizzico di giacobinismo.

Sempre per mantenerci nel campo dell'artigianato – ho voluto prendere questa materia come campione –, è proprio necessario che sia una legge nazionale come la n. 215 del 1992 a prevedere i contributi all'artigianato femminile, nell'ambito delle azioni positive dello Stato? Oppure, per andare a cose più vecchie (qui siamo al nuovo, cioè alle azioni positive che opportunamente vengono compiute in questa materia per riequilibrare il rapporto tra i sessi), ha ancora senso mantenere in piedi, nell'epoca di Internet, una norma che prevede che le aziende che esercitano l'arte tipografica, litografica e altre arti di stampa sono soggette ad autorizzazioni di polizia amministrativa (non più del questore ma, dopo il decreto n. 616, del comune)?

Allora, si tratta di andare al di là della legge n. 59, pur importante ed utile. Io ho molto apprezzato gli intenti che hanno mosso il Governo e il Parlamento nell'approvazione della legge Bassanini, però a mio avviso bisogna andare al di là di questa legge e incidere direttamente sull'assetto costituzionale. Ecco perché – e il presidente mi ha incoraggiato in questo senso – è importante il riferimento al testo di riforma costituzionale licenziato dalla Commissione bicamerale e che il

Parlamento, prima la Camera e poi il Senato, sarà chiamato a discutere. Quindi, è un problema costituzionale, perché va affrontato il sistema stesso delle competenze.

Esiste un principio particolarmente importante, ma che non deve impressionarci più di tanto. Il principio alla base del testo della Commissione bicamerale è quello dell'inversione dell'ordine delle competenze: tutte le materie sono di competenza regionale tranne quelle espressamente assegnate allo Stato. A me piace ricordare che è stata questa Commissione, nel corso di un'indagine conoscitiva dell'XI legislatura, ad aver portato avanti questo principio. Questo principio, elaborato da questa Commissione, fu fatto proprio dalla Commissione De Mita-Iotti. Non c'è dubbio che si tratti di un principio di ispirazione federalista, perché ripete il modello tipicamente federalista delle competenze riconosciute direttamente alle entità decentrate, che enumera soltanto le competenze statali. Ma direi che non bisogna lasciarsi impressionare più di tanto, perché successivamente altre norme svuotano questo principio in pieno. In che modo? Attraverso vari strumenti.

Il primo strumento è l'articolo 58 del testo della Commissione bicamerale che, dopo aver specificato che tutte le materie sono di competenza delle regioni tranne quelle espressamente riservate allo Stato, prevede che, per la tutela di preminenti e imprescindibili interessi nazionali, lo Stato può legiferare anche nelle materie di competenza regionale. Ora, cosa significa «preminenti e imprescindibili interessi nazionali»? Sono stati scritti volumi per identificare gli interessi nazionali, ma l'unica cosa di cui si può essere certi è che, se il Parlamento deciderà che una certa materia è di preminente interesse nazionale, nessun altro soggetto potrà sindacare quanto l'espressione massima della sovranità nazionale, che rappresenta la nazione senza vincolo di mandato, riterrà un interesse nazionale.

Vi sono anche dei precedenti. Sapete che, in base all'articolo 117 della Costituzione vigente, spetta allo Stato determi-

nare i principi fondamentali della materia, con le cosiddette leggi-cornice. Sappiamo anche che il Parlamento, a volte per lodevole intenzione, a volte per altri motivi, nel determinare i principi fondamentali è sceso molto nel dettaglio: per cui il principio fondamentale a volte è diventato una «normina» che in apparenza può sembrare di scarso interesse. Qualche volta le regioni hanno tentato di sindacare davanti alla Corte costituzionale, cioè di eccepire l'illegittimità per invadenza del legislatore nazionale: mai, però, in alcuna sua decisione, la Corte costituzionale se l'è sentita di sostenere che una norma che il Parlamento riteneva un principio fondamentale fosse considerata un principio non fondamentale. D'altra parte, capisco i giudici della Corte, perché se un organo politico dice che un principio è fondamentale, non vedo in che modo sia possibile sostenere il contrario.

Questa norma, perciò, svuota completamente l'affermazione di principio dell'inversione delle competenze. Direi anche qualcosa di più: questa norma, così come formulata, in realtà viene a togliere fondamento costituzionale alla potestà legislativa delle regioni. Mi spiego. Un elemento distingue lo Stato federale o lo Stato regionale dallo Stato accentrato, dai tempi in cui vi fu il primo esperimento di Stato regionale, con la sfortunata Costituzione spagnola del 1931, per arrivare poi alle altre formulazioni: si ha un decentramento costituzionalmente rilevante solo laddove è la Costituzione ad avere la competenza sulle competenze, quella che i tedeschi chiamano *Kompetenz-Kompetenz*. Deve essere la Costituzione a fissare le competenze. Nel momento in cui si dice che il legislatore ordinario può intervenire in qualunque materia per la tutela di imprescindibili interessi nazionali, perciò, la *Kompetenz-Kompetenz* non è più del legislatore costituente, non è più della Costituzione, ma diventa del legislatore ordinario, e quindi il decentramento viene completamente svuotato.

È vero: mi si può obiettare che anche la Costituzione vigente prevede l'interesse

nazionale come limite. Ma attenzione: l'articolo 127 dell'attuale Costituzione prevede l'interesse nazionale come limite di merito, eccezionale, non delimita la competenza regionale. L'articolo 127 afferma che, ferma restando la competenza regionale, senza che possa essere messa in discussione, tuttavia il Governo ha la possibilità di impugnare davanti alle Camere per motivi di merito, per contrasto con l'interesse nazionale, una determinata legge. Quindi, non si mette in discussione la competenza, ma si riconosce una sorta di diritto di veto al Parlamento a tutela dell'unità politica dello Stato. Sappiamo tutti che non è stata mai attivata questa procedura, perché il sistema delle competenze si è delineato in maniera tale per cui la Corte costituzionale ha trasformato questo limite di merito in presupposto di legittimità, tale cioè da poter ritagliare le competenze regionali, e i Governi che si sono succeduti hanno trovato molto più utile rivolgersi alla Corte costituzionale invocando i tanti limiti di legittimità che quest'ultima ha a disposizione, o che ha costruito *ex novo*, invece di ricorrere a questo strumento eccezionale.

Nel testo della Bicamerale, invece, viene legittimata, fatta propria e addirittura aggravata questa tendenza che ha soffocato l'autonomia regionale e che ha trasformato le competenze regionali da legislative concorrenti in competenze di tipo integrativo-attuativo, quasi di tipo regolamentare, con tutte le conseguenze che sappiamo: in molti casi la legislazione regionale si è limitata a disciplinare il dettaglio, spesso complicando le cose, tanto da apparire inutile, superflua e in grado di determinare incertezza del diritto. Probabilmente, la strada che si sarebbe dovuto seguire se in determinate materie non si vuole riconoscere un'ampia, piena competenza alle regioni, se si vuole ridimensionare il principio dell'inversione delle competenze, è quella delle vecchie leggi-cornice, delle vecchie leggi-quadro, della determinazione dei principi fondamentali, sapendo però che, per evitare il ripetersi di quanto accaduto, bisogna porre degli argini.

Questo tentativo di porre degli argini era stato avanzato, per esempio, dalla Commissione Bozzi, che aveva previsto che le leggi-cornice dovessero essere leggi tipiche, che potevano cioè essere modificate soltanto espressamente, e che doveva esservi una procedura aggravata per la loro approvazione. Oppure, questo problema avrebbe dovuto essere affrontato nel modo in cui lo è stato in altri paesi, dove sono previste forme di intervento nazionale, federale, a tutela di certi valori politici ritenuti essenziali a livello nazionale, e cioè attraverso la partecipazione delle regioni al procedimento legislativo stesso, quindi con la presenza in una delle due Camere. È la questione del cosiddetto Senato federale, o Senato delle regioni o Camera delle regioni, che è stata affrontata in vari modi. Questo avrebbe potuto consentire di salvaguardare esigenze di autonomia e, nello stesso tempo, esigenze di coordinamento e di garanzia, nella determinazione di quei principi fondamentali.

Questa strada il testo della Bicamerale non intende seguire perché è prevalsa una concezione cosiddetta competitiva, dualistico-competitiva: non deve esservi una cooperazione fra Stato e regione, ma Stato e regione devono avere ambiti separati. È un federalismo di tipo competitivo, diciamo all'americana prima del *new deal* di Roosevelt, più che di tipo tedesco, cooperativo, che a mio avviso non è la concezione più adeguata in riferimento alla forma di Stato, che richiede interventi statali e anche sovranazionali dell'Unione europea, che richiede cioè non la separazione, ma la cooperazione. Non ho capito esattamente perché si è voluto seguire questa filosofia. Non credo, tenuto conto dei proponenti, che sia stato fatto per un'adesione al *new federalism* reaganiano, cioè per smantellare in questo modo lo Stato sociale, bensì, probabilmente, per evitare lo scoglio della riforma della seconda Camera in senso cooperativo. È chiaro, infatti, che il federalismo cooperativo richiede una presenza degli organi decentrati nella seconda Camera.

Tuttavia, questa esigenza di una determinazione di principi fondamentali uscita dalla porta è rientrata dalla finestra, perché, se andiamo a vedere alcuni articoli del testo della Bicamerale, sempre per esempio il 58, si dice che lo Stato detta « discipline generali » oppure « norme generali », o determina i livelli minimi in riferimento a tutta una serie di materie, dall'istruzione alle professioni, dalla ricerca scientifica ai trattamenti sanitari, dalla tutela della sicurezza sul lavoro alla protezione civile e all'ordinamento sportivo, fra l'altro creando qualche problema. Non so se posso affrontarlo ora, per non portare via troppo tempo: in ogni caso, si può fare riferimento alla relazione scritta che ho predisposto.

PRESIDENTE. Sì, la sua relazione scritta sarà pubblicata in allegato al resoconto della seduta odierna.

AUGUSTO BARBERA, Ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Bologna. Qui si pone un problema, presidente, che andrebbe approfondito: laddove lo Stato interviene con norme generali, con una disciplina generale, la materia è da ritenersi di competenza regionale o di competenza statale? Probabilmente la risposta sarà che è di tipo condominiale, ma se è così non ha più senso l'inversione dell'ordine delle competenze come principio, perché anche questo viene leso, non essendoci più l'inversione: vi sono materie condominiali, cosa che non scandalizza e che è anche opportuna, ma che determina una serie di problemi a cascata, anche per quanto riguarda l'individuazione dell'attività amministrativa. Vi è un altro articolo, infatti, che prevede che tutte le competenze appartengono al sistema decentrato delle autonomie. Esiste tutta una serie di problemi che dovrebbero essere tenuti presenti.

Intendiamoci, quanto detto non mi fa velo nel guardare con interesse ad alcune norme positive che sono state individuate dalla Commissione bicamerale. Mi riferi-

sco, per esempio, all'attribuzione alle regioni del potere di provvedere direttamente all'attuazione e all'esecuzione del diritto comunitario (articolo 116), che è una norma di grandissimo valore. Si prevede l'eliminazione di ogni controllo statale preventivo sugli atti delle regioni e dei controlli regionali sugli atti degli enti locali. Ho qualche dubbio, invece, nel considerare positivamente, per motivi che dirò in maniera molto rapida, l'autonomia statutaria delle regioni, che a mio avviso, per quanto riguarda forma di Governo e sistema elettorale, è troppo ampia. È troppo ampia nel senso che c'è un falso omaggio al federalismo. Si dice che ogni regione può darsi la legge elettorale e la forma di Governo che vuole. È un falso omaggio al federalismo perché sappiamo bene che anche laddove, per gli antichi *iura maiestatis*, gli Stati membri possono darsi una forma di Governo e una legge elettorale proprie, hanno finito per darsi la stessa forma di Governo e la stessa legge elettorale (perché questa è la tensione dell'unità politica, se federalismo è unità politica). Tutti gli Stati membri degli Stati Uniti d'America hanno un governatore eletto direttamente dal popolo, e tutti hanno un sistema elettorale analogo; tutti hanno due Camere, tranne il Nebraska che ne ha una. Del resto anche i *laender* tedeschi hanno la stessa legge elettorale e la stessa forma di Governo, con una piccola rettifica per quanto riguarda la Baviera (ma è soltanto un particolare della legge elettorale, che sostanzialmente è identica alle altre).

Ma io guardo soprattutto all'esperienza delle regioni a statuto speciale, che hanno tentato di darsi leggi elettorali — non forme di Governo, perché non avrebbero potuto — nuove senza riuscirci. La Sicilia non c'è riuscita per ben dieci anni; la Val d'Aosta — lei, presidente, la conosce molto bene — non riesce a darsi una legge elettorale; il Trentino-Alto Adige aveva costituito addirittura una giunta di unità autonomistica per darsi una nuova legge elettorale, ma questa è entrata in crisi e non è riuscita ad approvarla; solo la Sardegna è riuscita in qualche modo

nell'intento; per quanto mi consta, anche il Friuli sta incontrando difficoltà. Probabilmente un pizzico di giacobinismo in questa materia potrebbe essere assai utile, magari come schema iniziale, dando poi la possibilità a ciascuna regione di cambiare se ritiene di doverlo fare. Ma se si parte dall'idea che bisogna lasciare l'attuale legge elettorale, si può stare sicuri che questa viene di fatto costituzionalizzata, eternizzata (se mi consentite l'espressione).

Passiamo all'organizzazione interna a ciascuna organizzazione amministrativa. Vi è una norma drastica, non c'è dubbio coraggiosa, che prevede che tutte le competenze amministrative nelle materie di competenza statale e regionale sono proprie dei comuni, tranne ciò che la legge riserva alla provincia, alla regione o allo Stato. Io ritengo che sia una norma sbagliata, e non ho alcuna difficoltà a dirlo. La ritengo sbagliata per diversi motivi. Intanto è drastica per quanto riguarda le materie di competenza statale: dire che tutto va ai comuni tranne ciò che la legge riserva significa che, se il Parlamento, entrando in vigore la Costituzione, non si affretta a fare le leggi, le competenze su dogane, esercito, eccetera andrebbero ai comuni. Si parla di legge, mentre nel testo precedente si specificava « legge statale o regionale », perciò domando: quale legge si intende? Riferirsi alla legge statale, che può riservare competenze amministrative alle regioni, significherebbe smantellare quel poco di buono che esiste, accanto al tanto di non buono, nell'amministrazione regionale, in attesa che il legislatore con criteri uniformi e sull'intero territorio nazionale, riservi qualcosa alle regioni. Spero che il testo venga corretto nel senso di specificare che le leggi sono relative alle materie di propria competenza, affinché anche la legge regionale riservi alcune competenze all'amministrazione regionale.

Ritengo sia stato commesso un errore perché si parte da un presupposto di tipo ottocentesco, ossia la divisione netta tra attività amministrativa e legislativa, troppo netta perché la scissione avviene

come nello Stato sociale, interventista e moderno, non è possibile fare, tenuto conto che molte leggi esistenti hanno un contenuto amministrativo. Mi riferisco alle leggi-provvedimento che la regione potrebbe adottare, di cui esistono molti esempi, nell'ambito di un'attività esclusivamente amministrativa. Una delle prime leggi emanate dalla Valle d'Aosta, per esempio, conteneva la dichiarazione di interesse paesaggistico dell'intera valle, il che rappresenta un'attività tipicamente amministrativa. Dunque alcune attività amministrative particolarmente rilevanti non possono non essere ricondotte ad un livello di amministrazione regionale.

Ho l'impressione che questa norma svuoti completamente le regioni senza favorire l'insieme dei comuni italiani; certo, qualche comune di grandi dimensioni o qualche città sarà in grado di esercitare l'attività amministrativa con più autonomia, ma non credo che tutti gli ottomila comuni italiani – il 75 per cento dei quali ha meno di cinquemila abitanti – riusciranno ad esercitare adeguatamente questa funzione.

Viene citato il principio di sussidiarietà che, come loro sanno meglio di me, è bidirezionale, nel senso che spinge verso il basso quando una funzione può essere svolta ad un livello più ravvicinato al cittadino, consentendo contemporaneamente l'attrazione verso l'alto quando una funzione deve essere svolta in maniera ottimale e adeguata. Se l'attività amministrativa dovesse disperdersi tra gli ottomila comuni, qualcuno, in nome del principio di sussidiarietà, sarebbe portato a ricentralizzare rendendo attuale il concetto secondo cui il municipalismo e il centralismo costituiscono le due facce della stessa medaglia.

In materia bisognerebbe muoversi in maniera diversa; ho molto apprezzato il documento elaborato congiuntamente dalle regioni e dai comuni di cui sono venuto in possesso solo questa mattina, che mi sembra equilibrato e interessante perché mette fine alla guerra che ha reso equivoco il dibattito sul federalismo, riconducendo ad un più giusto disegno il

ruolo dei comuni nell'esercizio delle funzioni amministrative. Inoltre, esso tenta di recuperare il ruolo dei comuni all'interno della comunità regionale per contribuire alla costruzione di una regione-comunità di cui questi siano parte essenziale, senza che la regione sia solo un ente, come spesso viene definita. Tutto ciò sia attraverso la partecipazione dei comuni alla fase costituente della regione, cioè alla definizione dello statuto (in proposito, ricordo che da tempo l'onorevole Giovine ha ipotizzato il processo costituente con assemblee costituenti regionali coinvolgenti l'intera comunità, in cui potrebbero trovare uno spazio adeguato anche le comunità locali), sia attraverso la previsione di un organo interno alla regione in cui siano rappresentati i comuni, ossia il consiglio regionale delle autonomie.

Viene affrontato anche il tema delle province: la mia impressione è che queste, così come sono, rischiano di essere un diaframma per i comuni e un ostacolo per l'attività delle regioni. Non mi riferisco tanto al fatto che le province sono il residuo più evidente e simbolico dello Stato napoleonico centralistico, quanto alle funzioni che concretamente esercitano. Per quanti sforzi siano stati compiuti al fine di valorizzarne il ruolo, se si verificano i bilanci provinciali si constata che il 90 per cento delle risorse è destinato alle spese correnti (personale, acquisto di beni e servizi), concernenti le funzioni tradizionali delle province — che sono ferme a cinquant'anni or sono — cioè le strade provinciali e il personale ausiliario nelle scuole medie superiori. Esistono spazi per la valorizzazione dei comuni allo scopo di svolgere attività sovracomunali; anzi, se questi non avessero le strutture idonee a tal fine, si potrebbe ricorrere alle federazioni di comuni; in presenza di un ente separato le funzioni potrebbero essere attribuite alle province, privando i comuni della possibilità di interconnettere tali attività con quelle già esercitate, oppure le funzioni dovranno essere trattenute a livello statale o regionale.

Ho esaminato il decreto legislativo n. 469, sul quale la Commissione ha espresso un parere, che prevede il conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, valorizzando così le province, il che secondo me è una scommessa. Esorcizzando un possibile risultato negativo, dico che l'aver caricato le province di funzioni così rilevanti — che vanno dal collocamento ordinario a quello agricolo, al governo del mercato del lavoro, al collocamento dei lavoratori a domicilio, all'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e via dicendo — determinerà certamente delle difficoltà. Conoscendo la situazione disastrosa in cui versa l'attuale organizzazione periferica del Ministero del lavoro ho l'impressione, ripeto, che si incontreranno notevoli difficoltà, specie in considerazione della vocazione e della tradizione delle province italiane. Se invece le stesse funzioni fossero esercitate congiuntamente da un'amministrazione regionale e dai comuni potrebbe realizzarsi una sinergia virtuosa.

Per quanto riguarda lo strano percorso del federalismo italiano, ricordo che, partendo dall'idea delle macroregioni interessanti soltanto poche aree del paese, si è giunti a sovrapporre tre livelli di governo, cioè i comuni, le province e le attuali regioni. Personalmente non ho mai creduto nelle macroregioni, perché esse passano sopra la storia. Non intendo essere particolarmente gradito al presidente, ma il fatto che la Val d'Aosta dovesse scomparire per essere assorbita dalla regione Piemonte anche per ragioni di economicità non mi ha mai convinto. Semmai si tratterà di individuare nuovi confini regionali, in alcuni casi prevedendo anche regioni più piccole, perché le regioni corrispondano effettivamente alle comunità. Bisognerebbe con coraggio porsi il problema della ridefinizione dei confini, dando vita a più regioni nell'ambito dello stesso territorio regionale: per esempio, non so se la Campania possa essere considerata una o tre regioni insieme, ossia l'Irpinia, il Sannio e la Campania *felix*, la città metropolitana che da Caserta

arriva a lambire Salerno; allo stesso modo il Molise e il Sannio potrebbero rappresentare un'unica entità. Si tratta comunque di tematiche rilevanti rispetto alle quali si rischia di fare gli apprendisti stregoni. Tuttavia se si deve procedere nel senso di una riforma coraggiosa della forma di Stato probabilmente ci si dovrà confrontare con queste tematiche.

Ultimo argomento, la finanza regionale, rispetto alla quale emergono lacune circa la compartecipazione regionale ai tributi statali. La mia preoccupazione è che ciò che dovrebbe essere solo un fatto eccezionale possa diventare ordinario; sarebbe più facile agganciarsi ai tributi statali, accrescendo il tasso di conflittualità con lo Stato e rivendicando un maggior concorso ai tributi statali in riferimento alla maggiore capacità contributiva. Nel testo costituzionale probabilmente è più opportuno riferirsi alle aree autonome di responsabilità fiscale delle regioni, rendendo più stringente la previsione contenuta nell'articolo 119 (che, tutto sommato, non è un pessimo articolo nonostante sia rimasto inattuato). Nello stesso tempo però si dovrebbero prevedere fondi per il riequilibrio — secondo il testo approvato dalla Commissione bicamerale — affidando il relativo processo alle stesse regioni: non ha senso parlare di federalismo se si affida il riequilibrio tra i comuni della regione ai parametri indicati dal Ministero del tesoro che, essendo astratti, non tengono conto delle singole realtà locali.

Ringraziandovi per l'attenzione, consegno alla presidenza il testo integrale della relazione.

PRESIDENTE. Siamo noi a ringraziare lei, professor Barbera. Passiamo alle domande dei colleghi.

MARIO VALDUCCI. Ringrazio anch'io il professor Barbera e premetto di condividere gran parte della sua esposizione. Condividendo l'idea di ridefinire i confini delle regioni al di là del loro attuale numero, mi domando però se veramente si vogliono creare regioni federate con

poteri legislativi e amministrativi differenti e se esista una massa critica minimale per poter svolgere efficacemente un'azione amministrativa e legislativa.

Si parla di aree metropolitane, di città-regione o di città-Stato, ma se nella riforma della Costituzione vi fosse spazio per le città-regione queste potrebbero avere compiti analoghi a quelli regionali, cioè una potestà legislativa autonoma e forte? Gradirei conoscere il suo parere in materia.

Per quanto riguarda poi la finanza locale esiste una serie di tributi propri del municipalismo, sganciabili facilmente dal contesto statale, il cui primo esempio è rappresentato dalla fiscalità immobiliare, nel cui ambito rientra anche il rinnovo catastale di cui tanto si parla. Per quanto riguarda le grandi imposte, qual è il suo pensiero e come potrebbero essere modificate?

UMBERTO GIOVINE. Ringrazio l'amico professor Barbera, la cui esposizione conclude assai degnamente la serie di audizioni avviate dalla Commissione. Poiché sono d'accordo con la totalità delle sue dichiarazioni, mi limiterò ad alcune domande.

Lo ringrazio per aver ricordato il fondo per l'artigianato, che è un argomento da citare ad esempio a chi pensa che se una materia non è sancita in Costituzione è inevitabilmente destinata a scomparire, il che accade grazie alla forza centripeta che si è affermata da tempo.

In ordine alla stranezza del « percorso del federalismo italiano » — così si è espresso il nostro ospite — che peraltro è ancora molto lontano dal traguardo, ed alle province, essendo stato eletto in una provincia di recente costituzione posso dire che bisognerà gestire la questione con molta cautela, fermo restando che condivido totalmente le affermazioni del professor Barbera.

Relativamente alle macroregioni, sono assolutamente convinto che alcune regioni hanno coscienza di sé (è il caso della Valle d'Aosta che pur essendo piccola è geograficamente separata dal resto d'Italia, e

anche dalla Francia, il che indusse De Gaulle a dire che non si poteva mandare un prefetto in Valle d'Aosta, perché sarebbe stato necessario l'elicottero) e quelle che non hanno, non vogliono o non possono avere coscienza di sé; o se l'avesero sarebbe distruttiva, come sarebbe per la Campania o per il Lazio. Si pone dunque un problema di difficile soluzione, perché si rischia che il federalismo italiano, nella fase di attuazione, contenga in sé i motivi della sua disgregazione per un ultimo riflesso centralista che imporrebbe – secondo me a torto – di applicare gli stessi criteri in ogni area del territorio, inducendo anche chi non intende farlo ad affermare la propria autonomia, non foss'altro per imitazione. È il caso delle regioni del sud non a statuto speciale, cioè il sud continentale, dove vi è una fortissima tendenza all'autonomia che non corrisponde alla dimensione regionale che per caso o per storia esiste: gli esempi sono sotto gli occhi di tutti, e ci si potrebbe divertire ricordando la rivalità tra Reggio Calabria e Catanzaro oppure il fatto che i crotonesi distrussero Sibari, mentre i tarantini erano alleati di Cartagine. Sono divisioni serie che lasciano un segno nelle abitudini di regioni che rientrano nell'obiettivo 1 dell'Unione europea.

Parlando di questo argomento ho già avuto modo di sottolineare l'importanza dell'utilizzazione di alcuni strumenti centralisti – giacobini direbbe Barbera –, per indurre le regioni rientranti nell'obiettivo 1 ad accordarsi; il collega Duca si è soffermato sulla questione ferroviaria, che rappresenta un esempio di accordo, per la quale si è svolta una trattativa con un gruppo di regioni. Ripeto, è il primo esempio di aggregazione spontanea tra le regioni centrali, ossia il Lazio, l'Abruzzo, la Toscana, l'Umbria e le Marche, che per la prima volta l'anno scorso hanno organizzato un convegno a Orvieto.

Viene sbandierato come un successo il fatto che quest'anno l'Unione europea non riduce i fondi strutturali al sud, in quanto è stata superata la quota del 38 per cento, che è una media, dal momento che vi è un massimo pari a 42 ed un minimo di 35.

Vorrei ricordare come ciò sia avvenuto non in virtù di un ravvedimento operoso, ma grazie alla pistola di Ciampi puntata alla tempia delle regioni. Nonostante dubitassi della sua efficacia, in questo caso il sistema ha funzionato. Siamo però ancora ben lontani dai successi del Portogallo, della Grecia e dell'Irlanda, tutti Stati coinvolti nell'obiettivo 1, che utilizzano lo strumento dello Stato. È evidente che l'Italia dell'obiettivo 1, cioè il sud continentale, dovrebbe poter utilizzare strumenti analoghi a quelli del Portogallo, della Grecia e dell'Irlanda.

Per questi aspetti occorrerebbe rivalutare la tematica delle macroregioni, nel senso di utilizzare quel centralismo richiesto da alcune regioni meridionali allo scopo di facilitare l'aggregazione.

Concludo ricordando che l'elemento funzionale per l'aggregazione è quello utilizzato per l'Europa, ossia il criterio di Jean Monnet, un francese diventato *manager* negli Stati Uniti, dove si era interessato delle ferrovie. Nell'epoca di Internet ci si interesserà magari di attività satellitari e spaziali o delle reti di comunicazione o di altri settori: l'importante è che le regioni si preparino ad una eventuale sortita federalista. Non è pensabile il federalismo immaginando la Calabria come entità federata, perché sarebbe una contraddizione in termini.

Alla presenza dell'amico Barbera era mio intendimento rivalutare l'ormai obsoleto concetto di macroregioni europee.

LUISA DEBIASIO CALIMANI. Poiché provengo da una regione in cui è forte la spinta federalista, il Veneto, considero negativamente l'esclusione dell'articolo 58, ossia la possibilità per lo Stato di emanare leggi-cornice riguardanti il governo del territorio. Tale materia dovrebbe essere sempre presente, anche a livello europeo; il livello regionale differenzia sempre più le regioni tra loro, al punto che l'accentuazione di un regionalismo mal concepito può rendere sempre più diseguali le singole entità regionali. Si pensi al regime dei suoli e alle procedure (scusate se cito spesso l'esempio dei piani regolatori, ma è

il più simbolico). Questi, dopo essere stati approvati con un percorso legislativo difficile ma democratico come quello comunale, vengono trasmessi alle regioni che o non li restituiscono più oppure li tengono fermi per anni, al punto che sono necessarie le varianti. Temo che l'esagerato conferimento di deleghe per materie già delegate alle regioni debba essere ridimensionato anche attraverso il sistema indicato dal professor Barbera consistente nel rinvio alla seconda Camera, la quale sulla legge-quadro può esprimersi essendo formata dai rappresentanti degli enti locali, delle regioni e dei comuni.

Ho presentato un emendamento al progetto di riforma costituzionale relativo al diritto alla casa, che è stato ritenuto inammissibile con l'obiezione che la materia rientra nella prima parte della Costituzione, non soggetta a revisione. Non ritengo che in una regione i cittadini possano avere questo diritto, mentre in un'altra no: è un diritto universale che dovrebbe essere riaffermato.

Passo alla questione delle regioni a statuto speciale, rispetto alla quale credo che il presidente non concorderà con le mie affermazioni. Come saprete il Veneto ha avanzato istanza per diventare regione a statuto speciale, tanto che si svolgeranno due referendum. Se da una parte le regioni possono chiedere l'autonomia speciale, dall'altra perché non dire che, fermi restando gli accordi internazionali, progressivamente tutti gli statuti, anche quelli delle regioni a statuto speciale, dovrebbero essere armonizzati con i principi previsti dalla riforma costituzionale? Il divario tra regioni a statuto speciale e regioni ordinarie dovrebbe essere colmato dalla riforma costituzionale; dunque perché non procedere verso una maggiore armonizzazione? Il che, tra l'altro, non significa uguaglianza, perché ogni regione potrà richiedere differenti competenze. Dico questo perché, per esempio, la Sicilia non deve applicare la legge Merloni, non è obbligata a prevedere i certificati antimafia: non faccio altri commenti!

Alcuni cenni sulla giusta interpretazione circa l'attività amministrativa de-

mandata con legge ai comuni. Mi sono posta la stessa domanda del professor Barbera: che cosa significa demandata con legge? Ho presentato un emendamento affinché si specifichi che la legge è solo quella statale. È difficile pensare che regioni con il maggior potere che la Costituzione attribuirà loro si libereranno attraverso la legge di funzioni e di attività amministrative. In materia dovrà essere fatta chiarezza, altrimenti i comuni verranno espropriati da funzioni e competenze che attualmente esercitano. Ritengo che lo Stato garantisca di più i comuni di quanto non possano fare le regioni; so che, facendo quest'affermazione, vado controcorrente, contro le mode, tuttavia penso che quella che abbiamo è anche la forma di democrazia più compiuta, attraverso un rapporto più diretto dei cittadini con i comuni, e dico ciò anche alla luce del modo di gestire da parte delle regioni di alcune competenze che già avevano, di come le hanno usate, del fatto che non hanno conferito le deleghe che avrebbero potuto a province e comuni; in buona sostanza, mi preoccupo per quella che potrebbe essere l'applicazione, in parte anche distorta, di queste leggi che potrebbero non rispettare il principio della sussidiarietà.

Vorrei ora porre una questione relativa alle province, che sono previste e rispetto al cui operato non si può compiere, a mio avviso, una valutazione solo in termini di spesa, vista la loro funzione fondamentale, tenuto conto della quantità di comuni che abbiamo e della necessità di organizzare alcune funzioni, taluni servizi, nonché un momento di pianificazione sovracomunale che la regione non può svolgere: pensiamo ai trasporti, ai temi ambientali, ad un fiume il cui corso, quando travalica i confini amministrativi, ha però le medesime necessità di tutela, ed oggi ogni comune ha le sue prescrizioni, ma l'oggetto è sempre lo stesso. Mi riferisco soprattutto all'ambiente: basti pensare ai rifiuti e ad altre politiche che impongono l'esigenza di conferire un ruolo alle province. Tuttavia, in questa riforma costituzionale mi sembra che sarebbe necessario

definire meglio le competenze di ciascuno di questi livelli istituzionali, altrimenti che senso ha la disposizione che consente anche ai comuni di adire la Corte quando si vedano prevaricate le proprie competenze? È quindi necessario che tali competenze siano definite, altrimenti non si comprende come, a chi e per che cosa si ricorra.

Da ultimo, per quanto riguarda le aree metropolitane, avendo spesso detto la mia opinione in proposito, vorrei sapere cosa ne pensi il professor Barbera.

LUIGI VIVIANI. Ringrazio anch'io il professor Barbera soprattutto perché con il suo intervento ci ha dato una visione un po' più complessa e realistica del processo e delle conseguenze del federalismo, al di là di certe semplificazioni della vulgata corrente. Il professor Barbera è partito dalla considerazione della necessità di andare oltre la legge n. 59 e di incidere in materia costituzionale. In proposito mi permetto di rivolgergli una domanda: la n. 59 è una legge molto importante, che presume una riforma costituzionale per produrre effetti positivi e che, però, nella fase di gestione sta determinando, a mio giudizio, alcune distorsioni e taluni problemi, in particolare per quanto riguarda il rapporto tra Governo e Parlamento in merito all'uso dello strumento della delega. Mi pare – e su questo vorrei il suo parere, professore – che alcuni recentissimi provvedimenti (penso, per esempio, alla bozza di decreto legislativo sulla riforma del settore commerciale ed alla paventata ipotesi di utilizzare lo stesso strumento per creare un nuovo punto di coordinamento delle agenzie di promozione dello sviluppo nelle aree depresse) configurino un uso estensivo dello strumento della delega, in tal modo caricando la legge Bassanini di pesi e di politiche così rilevanti, tali a mio avviso da frenare forse il suo impatto positivo in termini di riforma e di decentramento della pubblica amministrazione.

Vorrei ora porre alcune questioni in merito alle riforme costituzionali. Il professor Barbera ha detto che è prevalsa

una visione competitiva nel rapporto tra Stato e regioni e che questo ha reso le soluzioni meno positive perché nella concreta attività di Governo il rapporto di cooperazione è più efficace di quello di competizione. Ho avuto modo recentemente di ascoltare un ministro della Baviera che, illustrando l'esperienza del rapporto tra quel *Land* ed il Governo centrale, diceva che uno dei problemi che sono sorti – soprattutto dal momento in cui si sono determinate maggioranze politiche diverse nel Governo centrale ed in quello della Baviera – riguarda proprio la gestione di un rapporto in termini collaborativi. Egli osservava che forse sarebbe stato meglio avere una maggior distinzione di funzioni perché, in questo modo, la distinzione dei compiti sarebbe stata più chiara e probabilmente si sarebbe determinata minor conflittualità politica. Sul punto vorrei ascoltare il suo parere anche alla luce di quest'esperienza che ho riferito.

Inoltre, penso che uno dei limiti della proposta di riforma varata dalla Commissione bicamerale consista nell'aver dato pari dignità costituzionale a tre soggetti che si collocano al di sotto dello Stato. A mio avviso, ciò significa programmare un futuro di conflittualità tra quei tre soggetti. Lei ha citato l'esempio del decreto legislativo di decentramento degli strumenti di gestione del mercato del lavoro; proprio in quell'occasione regioni, province e comuni avrebbero dovuto esprimere un parere comune su quella bozza di decreto, ma non sono riusciti a farlo, anche perché le regioni avrebbero addirittura voluto avere la delega direttamente dallo Stato, scavalcando gli altri soggetti. Visto che non vi è un diverso ordinamento, collocare tre soggetti con pari dignità costituzionale significa, per ogni problema per il quale vi sono competenze plurime, aprire inevitabilmente una situazione di conflittualità.

In materia di federalismo fiscale o di finanza regionale e locale, come si usa dire, vi è il problema della specialità. Nei rapporti tra Stato e regioni, a mio avviso, vi è oggi una distorsione tra il livello dei

trasferimenti che avvengono tra Stato e regioni a statuto speciale e quelli che hanno luogo tra Stato e regioni a statuto ordinario. Anch'io sono veneto e so che la nostra regione vive un rapporto difficile anche perché confina con due regioni a statuto speciale, il che determina non solo diversità di funzioni e di risorse, ma una pressione continua, soprattutto nelle zone di confine, verso tentativi di andare dall'altra parte, quindi una distorsione oggettiva nel governo della realtà locale. Credo che, nel momento in cui si riordina tutta la materia anche a livello costituzionale, questo sia un problema da dirimere, anche se ciò non significa necessariamente eliminare la specialità, ma non v'è dubbio che questo differenziale a livello di trasferimenti ha effetti distorsivi sulla qualità del governo a livello regionale.

Da ultimo, il professor Barbera ha sostenuto dal punto di vista dei confini la regione-comunità, nel senso che mi pare che egli abbia compiuto una scelta privilegiando nettamente l'identità storica, culturale, economica di una data area; questo però contrasta con l'altra esigenza, ricordata anche dai miei colleghi, cioè quella per la quale in un'ipotesi di progressiva, maggior integrazione europea queste regioni-comunità, dotate di una forte identità, sarebbero oggettivamente di dimensioni tali da essere svantaggiate nei rapporti interregionali a livello europeo. Chiedo come si possano conciliare queste due esigenze, che considero entrambe importanti, se non vogliamo fare delle regioni delle sovrastrutture burocratiche, come in parte è avvenuto finora, e non credo che, soltanto aumentando le funzioni, automaticamente aumenti il grado di identificazione e di legittimazione dei cittadini nei confronti di questo soggetto istituzionale.

EUGENIO DUCA. Vorrei svolgere una considerazione e porre due domande al professor Barbera. Penso che la legge n. 59 e, più in generale, le leggi di decentramento siano state attuate ancora solo in minima parte e sono convinto che,

se verranno attuate correttamente, magari con maggior coraggio anche da parte degli altri soggetti che saranno detentori di queste competenze, gran parte del lavoro di semplificazione possa considerarsi compiuto. Basti pensare alla delega nel comparto dei trasporti: ormai i ministri dei trasporti d'Italia sono gli assessori regionali ai trasporti, ai quali sono passate tutte le competenze, ad eccezione di quelle riguardanti i lunghi tratti ferroviari, marittimi ed aerei. Semmai, quindi, avremo il problema inverso di una ricerca di accentramento quando si vedrà che probabilmente alcune regioni non saranno in grado di fare tutto questo. In sostanza, però, ho grande fiducia nell'esito di questa normativa, anche se concordo con il collega Viviani sul fatto che in tal modo abbiamo caricato il Governo della potestà legislativa su molte delle materie di competenza delle Camere. Tuttavia, si è fatto ricorso allo strumento della delega proprio perché si voleva forzare l'ottenimento dei risultati, perché altrimenti, con l'attuale sistema bicamerale e con la tensione politica che vi è nel paese, molto difficilmente queste misure sarebbero state attuate.

Vengo ora alle domande, la prima delle quali si riferisce al numero dei livelli oltre a quelli costituzionali: chiedo, cioè, se non sia opportuno che lo Stato ripensi a quanti meccanismi politici e corrispondenti livelli di governo sta mettendo in piedi e per i quali il più delle volte, anziché riformare, sta aggiungendo competenze. Credo si corra lo stesso rischio che si è posto al tempo della politica delle riforme, quando non si cambiava nulla di ciò che già c'era, ma si dava sempre qualcosa di più, con il risultato che il costo di quella riforma diventava ingestibile.

Abbiamo le circoscrizioni, i comuni, ora si aggiungeranno le città metropolitane, sono state aggiunte le comunità montane, abbiamo le province, le regioni, il Senato, la Camera, l'Unione europea: siamo arrivati a nove livelli politici e ad otto corrispondenti livelli di governo. Penso che alla fine il conto di quanto costi

quest'organizzazione della democrazia da un lato e dello Stato dall'altro debba essere fatto: chi paga alla fine l'insieme di queste strutture? Penso che su questo punto dovremmo condurre una riflessione, altrimenti vi è il rischio che si produca una crisi di rigetto.

Un'ulteriore domanda riguarda la seconda Camera prevista dal progetto, di cui il professor Barbera ha parlato, e sulla quale sto ponendo una questione senza però trovare risposta: chi può sciogliere questa seconda Camera? Quando? Per quali motivi? Sembra che non si scioglia mai, e non so se ciò sia un bene, perché è una Camera che legifera ed ha un rapporto con il Governo che è frutto dell'elezione dell'altra Camera, per cui credo si tratti di un problema politico. Ci troveremmo ad avere una Camera politica, che stabilisce l'indirizzo politico, che controlla il Governo e che può sfiduciarlo, mentre l'altra non avrebbe questi stessi poteri, ma potrebbe contribuire a creare elementi di tensione con il Governo; la prima verrebbe eletta con il sistema uninominale maggioritario ancorché corretto dal recupero proporzionale, mentre i rappresentanti dell'altra verrebbero in parte eletti e in parte nominati, e non avrebbero vincolo di mandato. Insomma, credo che vi sia un po' di confusione.

Un'altra questione che vorrei porre riguarda le maggioranze fortemente variabili che possono scaturire da questo diverso sistema, con la conseguenza che dalla seconda Camera possono essere escluse intere aree politiche. Infatti, se ogni regione elegge uno o due senatori e se si nomina il presidente della regione, siamo già arrivati a coprire l'intero numero di componenti e quindi può venir fuori una Camera con un colore magari diametralmente opposto rispetto a quello del Governo e che soprattutto, essendo così ristretti i numeri, difficilmente garantisce rappresentatività a forze politiche che possono essere anche consistenti.

PRESIDENTE. Trovandomi d'accordo con molte considerazioni svolte dal professor Barbera e tenuto conto dei pro-

blemi di tempo, rinuncio a porre domande e lascio al professore tutto il tempo che ancora ci rimane per le sue risposte.

AUGUSTO BARBERA, *Ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Bologna.* Nel ringraziare dell'attenzione, quale trasparenza dagli interventi molto acuti che vi sono stati, ricordo che il primo problema, affrontato dall'onorevole Valducci e ripreso anche dall'onorevole Giovine, riguarda quale sia la massa critica minimale perché le regioni assicurino livelli di governo adeguati. Lo stesso tema è stato ripreso dal senatore Viviani, il quale si è riferito alle regioni-comunità. Abbiamo bisogno di mettere insieme queste due cose perché, se le regioni non sono espressione di una comunità e continuano ad essere, come alcune di esse sono oggi, artificiali costruzioni che risalgono ad una frettolosa discussione svoltasi presso l'Assemblea costituente, la quale prese a parametro l'annuario statistico della fine dell'ottocento, se continuiamo su questa strada, avremo regioni che sono soltanto enti pubblici che si affiancano ad altri, ma che non sono espressione di una comunità, nel senso che non vi è una comunità che s'identifichi in esse. La forza dei comuni deriva dal fatto che vi sono comunità che si identificano nel comune.

A fronte di questo, abbiamo però anche un altro problema che può essere opposto, cioè quello di riuscire a creare degli organismi che rappresentino una massa critica adeguata e che abbiano capacità finanziaria adeguata per il governo del territorio. Penso che sia possibile, anche se non facile, mettere insieme le due cose se, invece di partire — come si faceva in taluni progetti — dalle macroregioni, si faccia di queste ultime un punto d'arrivo, e mi spiego. Si tratterebbe di identificare in alcuni casi ben delimitati l'effettiva comunità regionale che chiede una rappresentanza e poi incentivare le forme d'intesa e d'unione di queste regioni su temi specifici, quali possono essere per

esempio la gestione degli incentivi comunitari oppure insieme il governo di un bacino.

Per quanto riguarda la macroregione Padania credo che, se mi è consentita questa considerazione, dal punto di vista economico, storico, culturale non abbia molto senso; tuttavia, dal punto di vista del governo del bacino del Po, sarebbe necessario avere un'entità regionale della Padania. La prima volta che si è parlato di Padania - lo ha ricordato Miglio recentemente - è stato presso la regione Emilia-Romagna nel 1975. Quindi, momenti d'intesa tra regioni, così come tra comuni, possono essere particolarmente utili, fino ad arrivare ad istituzionalizzarli.

Porto un esempio: la regione Trentino-Alto Adige è stata istituita per ragioni storiche ben precise, cioè in quanto non si voleva dare piena autonomia alla provincia di Bolzano, ed allora si misero insieme le province di Trento e di Bolzano e s'istituì la regione. Però, quella struttura potrebbe essere adeguata in alcuni casi con comunità regionali che hanno la pienezza del governo e che possono trovare anche momenti d'intesa comune, per esempio unificando i consigli per determinate materie. Potrei portare anche degli esempi specifici riferiti a questa o quella regione, ma è sempre meglio non scendere troppo nei particolari.

Quindi, quello delle macroregioni è un tema vero, reale; è sbagliato partire dalle macroregioni: piuttosto, partirei dalle regioni attuali perché spesso esprimono delle realtà vere ed in alcuni casi consentirei ed incentiverei processi di aggregazione per determinate funzioni. Portavo prima l'esempio della Campania: difficilmente si trova un cittadino di quella regione che si definisce campano (piuttosto, dirà di essere irpino, della provincia di Benevento, napoletano), perché in effetti quella è una regione in cui vi sono tre regioni (tra l'altro, giacciono in Parlamento alcuni progetti di legge che tendono a modificare i confini della Campania, perché in realtà il Cilento appartiene alla Basilicata).

Quanto alla città-Stato, non credo abbia senso parlare di Napoli come città-Stato, però può aver senso parlare di una regione Campania limitata all'area metropolitana che da Caserta va a lambire Salerno. Le tre comunità regionali di cui dicevo - quella sannita, quella irpina e quella napoletana - possono trovare momenti d'intesa o di gestione comune di determinate funzioni, sul tipo del rapporto che la regione Trentino-Alto Adige ha con le sue province. Sono solo ipotesi, esempi che ho voluto portare, ma comunque è chiaro che bisogna «mettere i piedi nel piatto»: per tanto tempo abbiamo trascurato il tema della geografia delle istituzioni, della loro dimensione territoriale, un tema essenziale ed importantissimo, perché temevamo di non poterlo gestire, di fare come gli apprendisti stregoni. Tuttavia, se vogliamo incamminarci verso il federalismo, se il federalismo deve essere una cosa seria, allora affrontiamo seriamente tutti i problemi che esso pone, tra cui vi è anche questo.

Per quanto riguarda le città metropolitane, escluso che si possa dar vita a città-Stato, all'interno di ciascuna regione (in questo senso il documento stilato d'intesa tra regioni e comuni, presentato ieri e distribuito oggi è eccellente) si possono trovare momenti di coordinamento speciale, nel senso che le città metropolitane possono avere uno statuto speciale all'interno della regione; all'interno perché esistono problemi di riequilibrio tra il territorio metropolitano e la restante parte del territorio regionale, problemi che vanno affrontati dalla regione, né si può ipotizzare un'autosufficienza del governo metropolitano. Le città metropolitane debbono essere soggetti politici a tutti gli effetti, non possono essere realtà fittizie o altro.

Spero che il documento varato da regioni e comuni possa anche evitare che, per affrontare il problema della specialità dei comuni, genericamente si dica che tutti i comuni hanno determinate competenze, come fa l'attuale articolo del testo della Commissione bicamerale, che mette sullo stesso piano Brumano, splendido

comune della provincia di Bergamo, che conta 42 abitanti, o Moncenisio con 51 abitanti nella provincia di Torino, con i comuni di Napoli, di Milano o di Roma, perché questo non è possibile. Ritengo, pertanto, che il problema dei comuni vada affrontato anche attraverso forme di federazione tra essi e in tal modo mi ricollego ad una delle osservazioni fatte dall'onorevole Debiasio sul ruolo delle province. Se le province debbono rappresentare un ulteriore e separato livello di governo rispetto a comuni e regioni, allora ha ragione chi sostiene – in particolare l'onorevole Duca – che i livelli di governo sono troppi e che si crea confusione; se, invece, dovessero essere momento di associazione dei comuni per gestire meglio funzioni che questi ultimi da soli non sarebbero in grado di svolgere, credo che ciò rappresenterebbe un enorme progresso.

Spero, altresì, che il documento che è stato varato, con l'eco che se ne potrà avere anche negli ambienti parlamentari, ponga fine ad una polemica, che mi sembrava mal posta, tra comuni e regioni. Per tanto tempo abbiamo assistito ad un *crucifige* nei confronti delle regioni definite neocentraliste, esaltando invece l'autonomia dei comuni come portatrice di grande bene. Secondo me, si tratta di posizioni unilaterali: non c'è dubbio che i comuni hanno sofferto per il neocentralismo regionale, le regioni hanno assommatto competenze ed hanno fatto fatica a delegare, per ragioni ovvie, cioè perché chi ha il potere cerca di tenerlo, se non vi sono adeguate spinte perché esso venga decentrato. Tuttavia, non dobbiamo dimenticare che il municipalismo è stato una delle palle al piede di questo paese. L'onorevole Debiasio è stata eletta in Veneto e conosce senz'altro benissimo la realtà di quella regione: se oggi il nord-est è intasato, se un TIR che esce da un comune non riesce ad andare avanti ed a recarsi laddove deve consegnare o caricare prodotti, ciò dipende dal fatto che ogni comune del Veneto ha preteso e voluto la propria area industriale; lì la regione è mancata, perché essa avrebbe potuto svol-

gere un ruolo di programmazione e di pianificazione, impedendo la creazione di un'area industriale per ogni comune ed individuando le dieci o quindici aree in cui concentrare le attività industriali. Non c'è dubbio che sono necessari nuovi investimenti e che lo Stato dovrà spendere di più in quella regione, ma un certo municipalismo, il fatto di voler avere tutto attorno al campanile, dall'area industriale alla parrocchia, ha portato a quelle conseguenze. Quindi attenzione ad esaltare il municipalismo comunale, perché la programmazione regionale è importante e non bisogna sempre considerare alla stregua di un attentato il tentativo delle regioni di fare programmazione.

Ricordo ancora quando gli investimenti venivano decisi dal CIPE d'accordo con i singoli comuni, saltando quindi la programmazione regionale, per cui essi arrivavano ai comuni più forti che riuscivano ad avere l'incidenza sul CIPE. Quindi, bisogna dare la croce addosso alle regioni perché sono state centralistiche, ma anche riconoscere che non tutto il bene stava dalla parte dei comuni; credo che il discorso relativo ai tributi sia strettamente collegato a questo.

Penso che in questi ultimi anni sia stato individuato un buon terreno, nel senso che, specie con i più recenti provvedimenti, si è individuato il settore immobiliare come area privilegiata per i comuni, quello delle attività produttive, in particolare per quanto riguarda il valore aggiunto, come area privilegiata delle regioni (penso all'IRAP) ed il reddito come settore privilegiato per lo Stato, che, oltre che alle spese statali, dovrà far fronte anche a quelle di riequilibrio. Quindi, mi pare che siamo sulla buona strada. Ciò che dicevo nel mio intervento introduttivo è: stiamo attenti, perché può esservi un pericolo, cioè la tentazione di affrontare in misura minore le proprie responsabilità fiscali e di agganciarsi a tributi di tipo statale. Poiché questa possibilità è data sia ai comuni sia alle regioni attraverso la compartecipazione all'IRPEF, vi può essere il pericolo da un lato di deresponsabilizzare gli enti locali e regionali e

dall'altro di incentivare queste forme di rivolta fiscale, perché è chiaro che chi ha maggiore capacità fiscale pretenderebbe molto di più.

Onorevole Debiasio, alcune cose che ha detto non mi trovano d'accordo, e le spiego subito perché. Sono cose su cui da un lato non si può non essere d'accordo, ma se lo si è chiudiamo ogni ipotesi regionalista e federalista. Lei ha detto che il diritto alla casa deve essere riconosciuto a tutti i cittadini italiani in ugual modo. È un concetto al quale non si può obiettare nulla, sul momento, ma stiamo attenti, perché in questo modo chiudiamo e costruiamo il ministero della casa. Secondo me è impossibile che in tutta Italia sia garantito nello stesso modo questo diritto, e bisogna dirlo in maniera cruda: non è possibile. Non è possibile neanche nella provincia di Bologna, in cui opero e vivo da ventisette anni, perché il cittadino di Bologna città che partecipa ad una graduatoria per l'assegnazione di alloggi di edilizia economica e popolare è svantaggiato rispetto a quello del comune di Castelmaggiore, a sei chilometri da Bologna, dove i criteri di valutazione delle graduatorie sono diversi; inoltre, le persone iscritte alle graduatorie di Castelmaggiore sono diverse da quelle che concorrono a Bologna. Quindi, neanche nella stessa area metropolitana è possibile garantire questo diritto in ugual modo. Secondo me, sarebbe un attentato mortale nei confronti del regionalismo, non del federalismo, ma di qualunque regionalismo, pretendere che sia garantito in ugual modo questo diritto in provincia di Sondrio e in provincia di Agrigento. Vi sono delle condizioni che devono essere realizzate dai governi regionali. I governi regionali devono avere questa capacità di soddisfare, in misura maggiore o minore, i diritti dei cittadini. Qui si misura la concorrenza tra le varie parti del territorio, qui si misura la capacità di ogni regione, qui si misura lo spirito di iniziativa e di intrapresa delle varie comunità.

Vi sono alcune cose su cui, invece, deve sussistere una garanzia statale, come per esempio i livelli minimi di assistenza

sanitaria. Questo mi pare necessario, per ovvie ragioni, oltre che per ragioni di diritti di cittadinanza minimi che devono essere riconosciuti a tutti, perché altrimenti avremmo la trasmigrazione dall'una all'altra regione (come è accaduto). Ma su alcune cose dobbiamo dire con coraggio – e devono farlo soprattutto quanti di noi appartengono alla sinistra, che sono più attenti a certi valori di uguaglianza – che regionalismo e federalismo non realizzano a pieno i valori di uguaglianza. Dobbiamo dirlo con coraggio, non possiamo pretendere di salvare capra e cavoli. E infatti, nella storia politica, la sinistra non è mai stata federalista. I giacobini sconfissero i girondini proprio sul federalismo. Negli Stati Uniti d'America il federalismo è tradizionalmente legato ad una cultura politica di destra: è Reagan che l'ha rilanciato, mentre invece le amministrazioni democratiche hanno cercato di rafforzare il centro. Su questo punto è necessaria chiarezza culturale, di cultura politica, che credo non sia stata adeguatamente svolta.

Se vogliamo essere regionalisti e federalisti, dobbiamo riconvertire il nostro pensiero, e lo dico con molta chiarezza: d'altro canto, essere tornato agli studi mi consente di evitare le mediazioni verbali che spesso si è costretti a fare quando si è rappresentanti di un partito politico. Non è possibile avere le due cose contemporaneamente, bisogna scontare delle ineguaglianze, con altri benefici che ne derivano: maggiore sviluppo, maggiore dinamismo, maggiore iniziativa, più coesione nazionale e anche sociale.

EUGENIO DUCA. Il federalismo nasce come riaccentramento di poteri, non per dividere. Il federalismo che rinasce in America è questo.

AUGUSTO BARBERA, *Ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Bologna*. Certo, certo, il federalismo è processo di unificazione, è *foedus*: più Stati sovrani si mettono insieme e danno vita ad un processo di unificazione politica. La scom-

messa italiana è di fare ciò che finora non è riuscito ad alcun altro paese, e che forse – forse – sta riuscendo al Belgio: passare da uno Stato unitario ad uno Stato federale. Ha tentato di farlo la Cecoslovacchia, ma il tentativo è durato pochissimi mesi: lo Stato unitario divenuto federale si è diviso in due Stati, quello ceco e quello slovacco. Il Belgio sta tentando questa via dallo Stato regionale allo Stato federale. In genere il federalismo è un'altra cosa, è un processo di unificazione politica. Noi stiamo tentando l'impossibile.

Il testo della Bicamerale, in realtà, dice di essere federalista, e addirittura reca il titolo « Ordinamento federale dello Stato », ma di federalismo non c'è nulla. In questo caso *nomina non sunt consequentia rerum*. E non è neanche regionalismo, ma è quello che sappiamo, e cioè tre livelli messi sullo stesso piano con la stessa dignità: comuni, province e regioni, che quindi porteranno ad uno Stato accentrato con molto decentramento autonomistico. Forse si può definire Stato delle autonomie, ma non è uno Stato regionale come lo abbiamo conosciuto per esempio in Spagna. Dobbiamo andare più in là, dobbiamo creare strutture federali, io dico uno Stato regionale ispirato a principi federalisti, ma è una scommessa, perché sappiamo che non esistono precedenti.

Per quanto riguarda la Baviera, onorevole Duca, è vero che in Germania in questo momento al *Bundestag* c'è una maggioranza di centro-destra mentre al *Bundesrat* c'è una maggioranza che di fatto è socialdemocratica, dato che le rappresentanze dei *Laender* sono di governi per lo più gestiti dalla SPD. Ciò determina qualche problema in particolare a una regione come la Baviera, che è di centro-destra; quindi, qualche asprezza cooperativistica tedesca andrebbe evitata. Non dobbiamo dimenticare che in Germania la polizia, come del resto le università, fa capo ai singoli *Laender*, che hanno molte competenze in più di quelle che in Italia si sono disegnate o si pretende di disegnare. Quindi, qualche asprezza dovrebbe essere tolta. Ma è

ineliminabile che vi siano momenti di cooperazione fra Stato ed entità federate. È ineliminabile perché vi sono tra gli Stati dell'Unione europea, perché l'intreccio è molto forte. Un federalismo competitivo, a parte il fatto che porrebbe in maniera più accentuata i problemi che dicevamo, è assolutamente inconciliabile con lo Stato sociale, tant'è che il federalismo duale, competitivo, è stato superato dai tempi del *new deal* di Roosevelt, proprio per l'esigenza di avere un intervento della federazione per ottenere un riequilibrio tra le varie parti del territorio.

Il *new federalism* della *reaganomics*, della politica di Reagan, è un modo per smantellare lo Stato sociale. Si dice che una serie di interventi è demandata alle contee, agli Stati membri, perché si sa che più si porta vicino ai contribuenti locali una determinata funzione e più questa funzione viene contenuta. Per capirci: posti di fronte all'alternativa fra mantenere in piedi un servizio sociale e aumentare le imposte, gli elettori, che sono influenzati dai contribuenti in particolare, generalmente optano per smantellare il servizio. Quindi un federalismo duale, competitivo, accentuerebbe ancora di più i limiti di cui ho parlato rispondendo all'onorevole Debiasio, e cioè renderebbe ancor più impossibile garantire alcuni diritti elementari ai cittadini. Ritengo tuttavia che il federalismo sia incompatibile con il mantenimento del principio di uguaglianza.

LUISA DEBIASIO CALIMANI. Mi pare che il professor Barbera non abbia risposto sulla questione del diritto alla casa. A Istanbul si è svolta una conferenza mondiale in materia nell'ambito della quale è stato dichiarato il diritto alla casa; non capisco perché, dal momento che il Governo italiano ha affermato che esso poteva essere inserito...

AUGUSTO BARBERA, *Ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Bologna*. Il diritto all'abitazione è stato teorizzato anche dal sottoscritto: sono stato addirit-

tura il primo in Italia a farlo. Il diritto all'abitazione esiste e va tratto dall'articolo 2 della Costituzione dal momento che non è espressamente sancito, tuttavia non deve essere lo Stato a realizzarlo, perché, ciascuna comunità regionale è libera di individuare i modi per realizzarlo.

LUISA DEBIASIO CALIMANI. Personalmente dico che deve esistere e basta.

Credo che il professor Barbera non abbia risposto al mio quesito circa l'eventuale armonizzazione degli statuti delle regioni a statuto speciale.

AUGUSTO BARBERA, *Ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università di Bologna.* Questo tema è molto avvertito in alcune regioni italiane come nel Veneto o ai confini del Friuli-Venezia Giulia; in questa zona non si comprende perché se si è a qualche chilometro al di qua del confine friulano si usufruisca di determinati vantaggi mentre al di là non si goda degli stessi vantaggi. Finora il tema è stato eluso o, meglio, non è stato trattato per il timore di affrontarlo – mi riferisco in particolare alle dimensioni e ai confini – e perché crea reazioni.

La questione potrebbe essere affrontata se effettivamente ci si avviasse verso una struttura federale dello Stato, ossia se le regioni svolgessero un effettivo ruolo e funzioni; le stesse regioni a statuto speciale sentirebbero il bisogno di armonizzare i propri statuti. Con l'approvazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, vi fu un trasferimento di funzioni alle regioni a statuto ordinario superiore alle competenze attribuite alle regioni a statuto speciale le quali, di conseguenza, rivendicarono, attraverso i

decreti di attuazione, il trasferimento di determinate competenze. Credo che la tematica potrebbe essere agevolmente affrontata qualora si procedesse ad una ricostruzione dello Stato su basi effettivamente federaliste.

PRESIDENTE. Prima di concludere preciso, quale rappresentante della Valle d'Aosta, che la nostra aspirazione è di stare in uno Stato federale; in questo modo riteniamo possibile un cambio rispetto all'attuale situazione: tutti i federalisti troveranno nei valdostani degli alleati per la costruzione del modello di natura federale. Chi nasconde il federalismo o sostiene che nel testo della Commissione bicamerale il federalismo non esista in termini concettuali alimenta difficoltà e problemi che ci allontanano dalla realizzazione di un modello di Stato federale.

Desidero ringraziare il professor Barbera per la chiarezza dell'esposizione e delle risposte fornite.

Con l'audizione odierna si conclude il ciclo di incontri fissati dalla Commissione; ci attende peraltro un lungo lavoro da svolgere sul documento conclusivo dell'indagine conoscitiva che la Commissione produrrà, rispetto al quale sarà necessario il contributo di tutti i commissari.

La seduta termina alle 15,55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 26 gennaio 1998.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Relazione del professor Barbera.**Le Regioni fra l'attuazione della legge 59/1997 e il testo della « Bicamerale ».**

L'attuazione della legge 59/97 a « costituzione invariata » per molti versi sarà resa più facile dal lavoro della Commissione bicamerale, di cui anticipa alcune linee, soprattutto in ordine al c.d. principio di « sussidiarietà », alla forte valorizzazione degli enti locali minori, alla dissociazione fra legislazione affidata allo Stato e/o alle regioni e una parte importante dell'amministrazione affidata agli enti locali minori.

Apprezzo molto gli intenti che hanno mosso Governo e Parlamento nel varo della « legge Bassanini », che potrà consentire decentramenti e semplificazioni amministrativi assai utili. Ma difficilmente tali risultati potranno essere risolutivi se non si va al di là del trasferimento delle funzioni e non incide sulle stesse disposizioni costituzionali.

Voglio fare un solo esempio: non c'è dubbio che la materia dell'artigianato sia di competenza regionale ai sensi dell'articolo 117 della vigente Costituzione e non vi è dubbio altresì che il trasferimento delle funzioni in tale materia sia stato completo in base al decreto del Presidente della Repubblica 616 del 1977. Ma la legislazione successiva, compresa la legge quadro (legge 443 del 1985) ha progressivamente trascinato a livello centrale diversi compiti in materia. Per ben due volte il Parlamento (legge 188/90 e legge 52/1996) ha riallocato al centro funzioni relative all'artigianato e addirittura che la « ceramica artistica tradizionale e di qualità » venisse assunta fra i compiti del Governo nazionale, che si è addirittura dotato di un « Consiglio nazionale ceramico », che ha ovviamente un proprio, sia pure modesto, capitolo di spesa nell'ultima finanziaria. Confesso la mia ignoranza in materia ma ad occhio mi pare che delle due l'una: o tale materia non ha bisogno di disciplina (se mai di promozione) o, se disciplina ha da essere, essa richiede, per la varietà dell'oggetto stesso, che sia affidata a organi regionali.

La legge 59/97 potrà consentire il trasferimento alle Regioni (come accadde nel 1977 con il citato decreto del Presidente della Repubblica 616 in attuazione della legge 382) di questi e altri compiti in materia (compreso — io penso — la soppressione del « Fondo nazionale per l'artigianato », istituito nel 1987 addirittura con decreto-legge — n. 318 — e « a destinazione vincolata » e che per il 15 per cento è comunque « speso » dal Ministero o la soppressione del Consiglio nazionale dell'artigianato) ma che succederà alla prossima leggina?

Potrei continuare con altri esempi ma mi preme sottolineare che il problema è soprattutto di carattere costituzionale (e di cultura politica: ha senso una leggina per contributi all'artigianato femminile

– v. articolo 4 legge 1992, n. 215, ha senso mantenere in piedi nell'epoca di Internet che le aziende che esercitino l'arte tipografica, litografica o altre arti di stampa siano soggette ad autorizzazioni di polizia amministrativa sia pur trasferite ai Comuni?).

L'attenzione non può non spostarsi sul testo della « Bicamerale ». Ma l'aiuto che ne verrà, stando al testo approvato, non è determinante. Infatti, esso rende definitivo il « federalismo c.d. amministrativo » che la citata legge Bassanini sembrava assumere come un dato provvisorio, appunto a « Costituzione invariata ».

Dopo un'accentuata enfasi sul tema del federalismo, da parte dei gruppi parlamentari che avevano dato vita alla « Bicamerale », il progetto ha finito per abbandonare ogni espressiva suggestione federalista. È rimasto l'etichetta ma in questo testo « nomina non sunt consequentia rerum ».

Dico di più: il testo ha tali caratteristiche complessive da fare compiere alle Regioni, in vari punti del sistema, *un passo indietro* rispetto al vigente Titolo V della Costituzione.

Sono due i punti di effettivo progresso rispetto al testo vigente della Costituzione:

a) la attribuzione alle Regioni (articolo 116) del potere di « provvedere direttamente alla attuazione ed esecuzione del diritto comunitario »;

b) l'eliminazione di ogni controllo statale preventivo sugli atti delle Regioni (ma anche dei controlli regionali sugli enti locali);

È di rilievo, sotto questo profilo, quanto previsto dall'articolo 60: lo stato può adire la Corte costituzionale quando ritenga che una legge ecceda la competenza di una Regione, entro sessanta giorni dalla pubblicazione, mentre per l'articolo 127 della vigente costituzione il ricorso del Governo alla Corte impedisce l'entrata in vigore della legge.

Per i motivi che preciserò non considero, invece, un effettivo passo in avanti (al di là delle apparenze) l'ampliamento dell'autonomia statutaria.

A determinare tale arretramento ha contribuito una impostazione iniziale che ha distorto il processo decisionale della « Bicamerale ». Si era infatti partiti dal proposito di muoversi lungo le linee di un « federalismo competitivo » ritenendo superate le ragioni che dal « New Deal » di Roosevelt e dall'affermarsi dello « Stato sociale » avevano portato all'affermazione dei moduli del « federalismo cooperativo ». Non mi pare opportuno in questa sede contestare la bontà di tale impostazione, che risponde a determinate scelte politiche (che sono state parte, come è noto, della « Reaganomics ») e che non condivido affatto. Mi limito a rilevare che tale soluzione non ha retto per quanto riguarda la delineazione del sistema delle competenze statali e regionali e ha avuto come unico effetto quello di escludere un'incisiva presenza delle Regioni da una delle due Camere.

Partiamo dal sistema delle competenze. Il punto di maggior novità è rappresentato dalla inversione dell'ordine delle competenze, secondo il modello che era stato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella XI legislatura e fatto proprio dalla

Commissione De Mita-Iotti. In conformità a tale principio, di chiara ispirazione federale, tutte le competenze spettano alle Regioni tranne le funzioni espressamente riservate alla competenza dello Stato centrale.

Tale novità è tuttavia indebolita:

a) dall'intreccio fra competenze legislative statali e competenze regionali;

b) dalla sovrapposizione fra queste ultime e le competenze « regolamentari e amministrative » riservate a Comuni e Province.

Attraverso queste due vie le Regioni vengono praticamente escluse dalle politiche ambientali, limitate nell'impostazione delle politiche sociali, escluse da incisivi interventi nei settori dello sviluppo economico, tagliate fuori dall'ordinamento degli enti locali (hanno solo la possibilità di creare nuove Province, nell'ambito di norme dettate dallo Stato).

Le Regioni, in breve, rischiano di continuare a portare avanti una legislazione di tipo interstiziale, autoreferenziale e prevalentemente attuativa.

E veniamo al primo punto. Come è noto, l'articolo 117 della Costituzione vigente prevede che la potestà legislativa regionale possa svolgersi con il limite dei « principi fondamentali previsti dalle leggi dello Stato » (oltre che con i classici limiti costituzionali, territoriali eccetera). Sulla base della citata concezione « duale » si è voluto superare il limite delle leggi cornice e con esso il concetto stesso di competenza « concorrente ».

Ma tale limite, cacciato dalla porta entra dalla finestra in quanto il catalogo delle competenze statali è infarcito di frequenti riferimenti alla riserva allo Stato di « discipline generali », « norme generali », « determinazione di livelli minimi » eccetera (per istruzione, Università e professioni; ricerca scientifica e tecnologica; trattamenti sanitari; tutela della salute e controllo delle sostanze alimentari; tutela e sicurezza del lavoro; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; protezione civile; ordinamento sportivo).

Queste sono materie regionali e lo Stato può dettare in relazione ad esse norme generali? Ovvero sono materie in relazioni alle quali si esercita un mero potere di integrazione da parte del legislatore regionale?

La seconda alternativa sembra più attendibile tenuto conto che il quinto comma dell'articolo 58, attribuisce alle Regioni « la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente attribuita allo Stato ». E nelle citate materie allo Stato è attribuita una competenza, sia pure limitata alla normativa « generale ».

Ma v'è di più; il vigente articolo 127 della Costituzione prevede che « l'interesse nazionale » rappresenti non un presupposto di legittimità ma un limite di merito, che può essere di volta in volta attivato dal Parlamento in caso di conflitto d'interessi. L'articolo 58 del testo della « Bicamerale » prevede invece che spetterà allo Stato « la potestà legislativa per la tutela di imprescindibili interessi nazionali ». Ma quale legge non pretenderà d'essere volta a tale scopo? E, come sappiamo, dalla giurisprudenza costituzionale fin qui

accumulata assai difficilmente la Corte sindacherà leggi statali che pretendano di determinare interessi nazionali.

In breve: si è sostituito il puntuale limite dei « princìpi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato » con il limite rappresentato *a)*, per alcune materie, dal richiamo di leggi a contenuto generale; *b)* per tutte le materie da generici interessi nazionali, più adatti per un controllo di merito, e che comunque trasferiscono di fatto la Kompetenz-Kompetenz (vale a dire la competenza a fissare le competenze delle Regioni) dal legislatore costituzionale al legislatore ordinario.

Sotto questo profilo appare più congrua la strada a suo tempo indicata dalla Commissione Bozzi, che almeno cercava di « tipizzare » le leggi cornice (da approvare con procedimento rafforzato e derogabili solo mediante abrogazione o deroga espressa).

Sempre lo stesso articolo 58, inoltre, prevedeva nel testo approvato dalla Commissione, ma opportunamente eliminato in sede di coordinamento formale, che spetta allo Stato la potestà legislativa « per assicurare il conseguimento degli obbiettivi di interesse pubblico posti a fondamento della potestà legislativa ad esso attribuita dal presente articolo e dalle altre disposizioni della Costituzione ». Non era necessario fare riferimento a tale potere. Ogni ordinamento, anche a federalismo forte, prevede il riconoscimento in capo allo Stato degli « implied powers », teorizzati per la prima volta da Alexander Hamilton nel 1791 e che, dopo la sentenza del giudice Marshall nel caso *MC Culloch v. Maryland*, sono ormai ampiamente accettati dalla Corte Suprema degli Stati Uniti. Ma mentre negli Stati federali tale principio serve a riequilibrare una posizione di debolezza iniziale dello Stato centrale, in uno Stato unitario che vuole decentrarsi esso porta inevitabilmente ad indebolire i governi regionali e ridimensionare il principio dell'inversione delle competenze.

Il riferimento a tali limiti, in realtà, era solo in parte evitabile. Si tratta di riferimenti a concetti elastici che sono conosciuti anche da ordinamenti spiccatamente federali, o che comunque rientrano nella logica di funzionamento di Stati federali che da tempo hanno abbandonato impostazioni « duali ». Per esempio l'articolo 72 della costituzione tedesca fa riferimento, sia pure per la legislazione concorrente, a clausole generali come « interesse della collettività », « unità giuridica », « unità economica ». Ma in questa ed altre Costituzioni – ecco il problema – le entità federate sono presenti nel Parlamento o comunque associate ad esso. E di tale presenza in Parlamento si alimenta il « federalismo cooperativo », che trova sedi di collaborazione proprio nelle seconde Camere nelle quali siedono rappresentanze o degli Stati federati o delle Regioni (o comunque elette secondo criteri di rappresentanza territoriale).

E veniamo al secondo punto. La presenza dei rappresentanti degli enti locali nel Senato, alla pari con le Regioni; l'attribuzione generale delle funzioni amministrative ai Comuni (salvo quelle espressamente attribuite dalla legge ai livelli superiori di governo: ma quale legge? Statale o regionale?); la mancata attribuzione alle Regioni della competenza sull'ordinamento degli enti locali se appaiono ispirate dal proposito di contenere forme di « neocentralismo regionale » o di dare

concretezza ad un generico principio di sussidiarietà, in realtà finiscono per indebolire le Regioni e allontanare definitivamente ogni idea di struttura federale (se per federalismo s'intende quello che normalmente s'intende negli altri paesi e non l'assai confuso « federalismo municipale », agitato nel dibattito in Commissione).

La distinzione, in particolare, fra attività legislativa, da assicurare alle Regioni, e attività amministrativa (compresa secondo l'articolo 56 anche quella regolamentare), da attribuire agli enti locali raccoglie un'istanza largamente condivisa nel dibattito politico ma appare agli occhi del giurista assai discutibile potendo spesso l'attività amministrativa esprimersi nella forma delle leggi-provvedimento e potendo l'attività normativa essere meglio collocata, in tanti casi, in atti amministrativi o regolamentari di competenza comunale.

È in ogni modo discutibile – a me pare – un « federalismo di esecuzione » imperniato sui Comuni e le Province che rischia di indebolire la capacità di governo complessivo delle Regioni (ancor più se il riferimento alla legge che può espressamente riservare alle Regioni talune competenze venisse inteso come riferito alla sola legge statale).

Il « principio di sussidiarietà » è principio assai ambiguo: se esso potrà giustificare le devoluzioni di funzioni dal centro alla periferia potrà giustificare altresì la riallocazione al centro delle stesse funzioni in caso di inadempienza. E le inadempienze saranno tante e diffuse se la distribuzione delle competenze investirà ottomila Comuni, inadeguati spesso per dimensioni a sopportare il carico delle funzioni trasferite. La riallocazione – secondo l'ultimo comma dell'articolo 58 del testo della « Bicamerale » – avverrà a vantaggio del Governo centrale (e ben difficilmente scatterà solo in caso di pericolo per « la incolumità e la sicurezza pubblica »).

Strano il percorso del federalismo italiano: si era partiti con un dibattito incentrato su un federalismo imperniato sulle « Macroregioni », che avrebbero dovuto assicurare adeguate dimensioni per il governo regionale, e si è alla fine pervenuto al federalismo imperniato sui municipi. In realtà se il riferimento alle Macroregioni appariva astratto, prescindendo dalla esigenza di modellare le Regioni su effettive comunità regionali (almeno dove esistenti), il riferimento alle entità regionali, provinciali e comunali già esistenti fra loro sovrapposte appare non rispondente a criteri di efficace « ottimizzazione » delle risorse.

Il testo della « Bicamerale » si limita a spartire compiti e funzioni « spalmandoli » (se mi è concessa questa espressione) sugli attuali Comuni, Province, Regioni, trascurando che 8000 Comuni non sono soggetti fra loro omogenei (i Comuni di Brumano o Moncenisio con meno di cinquanta abitanti messi sullo stesso piano di Napoli e Milano), che le Province non si riferiscono a territori omogenei o a comunità radicate, che alcune delle attuali Regioni hanno più le caratteristiche di un « ente pubblico funzionale » che di un soggetto espressione di una Comunità.

Il disegno andrebbe invece coraggiosamente rovesciato attraverso due passaggi: a) ricostruire i soggetti del federalismo dando vita a Città metropolitane o, in altre realtà, a Federazioni di Comuni, come istituzioni di base di una struttura federalista che si ricomponga in

una robusta Regione-Comunità; *b*) passare al riconoscimento delle funzioni ai vari enti in relazione alla definizione di nuove aggregazioni comunali e alle rifondazioni dei governi regionali.

Da qui l'importanza di un processo che porti vere e proprie Assemblee costituenti regionali in cui, accanto a rappresentanti appositamente eletti dai cittadini abbiano un diritto di interlocuzione e, per alcuni aspetti, di codeterminazione i rappresentanti dei Comuni (delle Città e delle Federazioni dei Comuni).

È all'interno stesso di ciascuna comunità regionale che andrebbe trovata la funzione dei Comuni, che dovrebbero essere associati sia nella definizione dello Statuto regionale e sia nella stessa attività legislativa dei Parlamenti regionali, ponendo le premesse per la costruzione di una effettiva Comunità regionale, di cui potrebbero essere ridefiniti, laddove ne ricorrano le condizioni, gli stessi confini (e non sempre necessariamente ampliandoli).

In ogni caso andrebbero previste « Federazioni di Comuni », cui assegnare compiti che non è pensabile attribuire né ai Comuni minori (il 75 per cento dei quali ha meno di 5000 abitanti) né, talvolta, agli stessi Comuni di maggiori dimensioni ma fortemente « conurbati ».

Non si riesce a comprendere peraltro quale dovrebbe essere il ruolo della Provincia, diaframma di scarsa utilità, a mio avviso, fra Regioni e Comuni e che ben potrebbero essere sostituite da dette Federazioni di Comuni (peraltro taluni compiti che le Province potrebbero rivendicare sono rivendicati dalle Camere di commercio, industria e agricoltura, che rientrano fra gli « enti funzionali » che la legge 59 mostra di volere valorizzare in nome dell'onnipresente « principio di sussidiarietà », oltre che dei non meno vaghi principi di « omogeneità » ed « efficienza »).

Spero proprio di sbagliarmi – tenuto conto del dramma di chi cerca occupazione – ma assai difficilmente le Province saranno in grado di gestire la mole di competenze in materia di mercato del lavoro scaricate su di esse dal decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1997, n. 469 (un'indagine riferita al 1991 della Sezione enti locali della Corte dei Conti a fronte di 7.565 MLD di entrate in conto competenza corrisponde una spesa corrente di 7.136 MLD, la maggior parte riferito a personale impiegato nelle funzioni tradizionali di questo ente).

Nella parte relativa alla finanza regionale s'intuiscono possibili sviluppi nel senso del c.d. federalismo fiscale (con il riferimento alla « minore capacità fiscale » e la previsione di un fondo perequativo) ma le necessariamente generiche disposizioni dell'articolo 62 non tracciano percorsi sicuri in questa direzione. C'è anzi un punto da sollevare: essendo stata prevista la compartecipazione delle Regioni a tributi statali si può correre il pericolo che le Regioni preferiscano « agganciarsi » al treno dei tributi statali, contrattando l'entità della compartecipazione ed evitando di assumersi responsabilità nella ricerca di risorse tributarie proprie (vale a dire benzina nel fuoco della rivolta fiscale di tipo secessionista senza l'assunzione di responsabilità autonome dei governi regionali).

Sotto questo profilo non sono presenti forti elementi di novità rispetto al vigente articolo 119 della Costituzione, eccezion fatta per la opportuna copertura costituzionale assicurata all'autonomia im-

positiva degli enti locali minori. Non si è voluto (o potuto tenuto conto dell'indebitamento italiano) fissare in Costituzione, come nella Germania federale, tipo o quota di tributi da riservare alle Regioni.

Le citate tendenze municipaliste hanno portato, inoltre, a respingere la proposta di affidare alle Regioni il riequilibrio delle entrate fra gli enti locali all'interno di ciascuna regione.

La « Bicamerale » ha previsto infine che le Regioni possano darsi un sistema elettorale e una forma di governo diversa da quella nazionale (articolo 60). La maggioranza richiesta per la riforma della legge elettorale (per le modifiche statutarie) è ora quella richiesta per le modifiche statutarie. In apparenza siamo di fronte al riconoscimento di una robusta autonomia. Ma l'apparenza inganna perché l'esperienza delle Regioni a Statuto speciale, che hanno da tempo la possibilità di darsi una propria legge elettorale (peraltro senza la previsione per esse di maggioranze qualificate), dimostra che si tratta di una competenza che ha finito per lasciare indietro le Regioni rispetto al rinnovamento del sistema politico e di governo che ha attraversato sia il livello nazionale e sia, ancor più, il livello comunale dopo l'elezione diretta dei sindaci.

Strette fra i Comuni rafforzati dalla elezione diretta dei Sindaci e da un potere centrale basato sull'elezione diretta del Capo dello Stato le Regioni rischiano di soffocare in un lungo ed estenuante dibattito sulla propria forma di governo (alla fine del quale potrebbero riprendere spazio mai sopite tentazioni proporzionaliste).

D'altro canto è vero che, per riflesso degli antichi *jura maiestatis*, i singoli stati federati in U.S.A. o i Länder in Germania, hanno la possibilità di darsi una diversa forma di governo e una diversa legge elettorale. Ma se andiamo a vedere la dinamica storica di quei Paesi, troviamo che tutti gli stati membri si sono dati la stessa forma di governo e la stessa legge elettorale. Tutti gli « States » hanno la medesima forma di governo. Tutti i Länder (salvo la Baviera che invece del doppio voto ne ha uno) hanno la medesima legge elettorale.

Quale unità politica potrebbe mantenere un Paese in cui si vota per il Parlamento nazionale con il sistema maggioritario, e per la Regione Lombardia con il sistema proporzionale? Un sistema politico, in quanto espressione dell'unità di uno Stato, non può che essere unitario. Anche uno Stato federale è uno Stato che aspira, mediante il « foedus », all'unità politica. Lasciare allo stato brado la delicata organizzazione del sistema politico regionale significa rendere un omaggio solo formale al federalismo e svuotarlo nella sostanza.

* * *

Passo adesso, in modo più ravvicinato, al tema della presenza regionale nel Parlamento.

La scelta più significativa operata dalla Commissione per le riforme istituzionali in materia di struttura del Parlamento è quella di aver riservato la funzione di indirizzo politico, e quindi il potere di conferire la fiducia al governo, alla sola, Camera dei deputati.

Si tratta di una scelta importante sia in riferimento alla forma di governo che alla forma di Stato ed è forse la sola scelta compiuta con una certa convinzione, ma non senza incoerenze.

Con essa si è adeguato il nostro ordinamento alle tendenze di tutte le forme di governo parlamentare. Il fatto che ci fossero due Camere entrambi titolari dell'indirizzo politico, e quindi del potere di dare o negare la fiducia al governo, costituiva un'anomalia tutta italiana priva di riscontri sul piano comparato. In tutte le democrazie parlamentari è prevalsa infatti una forma di bicameralismo ineguale, secondo il modello che era stato disegnato fin dal Parliament Act del 1911 per definire i rapporti tra Camera dei Comuni e Camera dei Lord.

Tuttavia anche quella scelta non è stata declinata in maniera compiuta. Il Senato conserva infatti il potere di porre un veto insuperabile su materie strettamente legate alla definizione dell'indirizzo politico. È il caso, ad esempio, delle norme penali, tenuto conto che le scelte di politica criminale non possono essere disgiunte dall'indirizzo politico del governo. Ma è il caso anche delle norme relative a « diritti fondamentali civili e politici e libertà inviolabili della persona ». Fermo restando che in costituzione sono fissati gli statuti più importanti a garanzia dei diritti del cittadino, mi pare difficile negare che la disciplina concreta attraverso cui quei diritti vengono tutelati e promossi costituisca una delle espressioni, se non una delle più alte, dell'indirizzo politico di maggioranza. Si consideri infine l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali.

Sono state introdotte queste eccezioni perché è stata scelta la strada del c.d. « Senato delle garanzie », una strada che, se seguita fino in fondo, dopo aver rinunciato al bicameralismo perfettamente paritario, restituirebbe all'assetto istituzionale italiano una nuova anomalia di cui peraltro non si riesce a trovare giustificazione.

Una volta si parlava del Senato « moderatore » come di un elemento caratterizzante delle forme di governo misto, e cioè come di una istituzione che prende le parti della ragione moderatrice contro la fantasia innovativa degli eletti a suffragio universale (è la contrapposizione tra *raison* e *imagination* teorizzata da Boissy d'Anglas nella Costituzione francese dell'anno terzo). Ma quelle forme miste avevano un senso quando bisognava mediare tra rappresentanza borghese o popolare e rappresentanza dei ceti aristocratici. La distinzione su cui si fondava la legittimità e il ruolo della Camera dei Lord, man mano che quella stessa istituzione ha visto illanguidire i suoi poteri, è stata definitivamente superata. La Commissione bicamerale invece la ripropone, senza però indicare su quale nuova base di legittimità essa potrebbe essere fondata oggi.

Se si cerca una specifica base di legittimità alla scelta per un « Senato delle garanzie » nelle norme contenute nella proposta di revisione costituzionale si fa davvero fatica a trovarla. Non può essere rinvenuta nel fatto che l'elettorato passivo sia previsto a 35 anni, piuttosto che a 25 come per la Camera, né nel fatto che il Senato sia eletto « a base » regionale.

Se la legittimità del Senato risiedesse nel suo ruolo di raccordo con l'attività delle Regioni si sarebbe dovuta prevedere allora una vera sede di partecipazione di queste ultime all'esercizio dell'attività

legislativa, in modo da dare « garanzie » alla tenuta dell'ordinamento regionale, mentre invece questo fine risulta ulteriore e secondario, oltre ad essere perseguito in forma mediata.

La ragione determinante per la scelta del « Senato delle garanzie » si troverebbe in realtà nell'ordine del giorno, che peraltro dovrebbe essere votato alla fine del procedimento e il cui testo non è ancora noto, secondo il quale mentre la Camera verrebbe eletta con il sistema proporzionale con premio di maggioranza, il Senato verrebbe eletto con un sistema proporzionale puro. Le « garanzie » che il Senato sarebbe chiamato ad assicurare sarebbero in altri termini quelle di un reciproco bilanciamento su basi proporzionaliste tra le forze politiche. Il Senato assicurerebbe la reciproca garanzia ai partiti che le loro rispettive identità e gli interessi che essi reputano politicamente vitali non vengano messi in discussione dal sistema maggioritario.

Si noti che la prefigurazione di una seconda camera eletta con sistema proporzionale non è soltanto un proposito da affidare alla futura legge elettorale per il Senato. Essa, infatti, emerge chiaramente dalla norma con cui si stabilisce il modo in cui il Senato dovrebbe essere integrato in sessione speciale.

L'articolo 89 prevede che ai 200 Senatori elettivi e a quelli a vita, si aggiungano 200 rappresentanti degli enti territoriali, e che questi siano scelti tra consiglieri comunali, provinciali e regionali « in modo da assicurare una equilibrata rappresentanza degli enti interessati ».

Non è ben chiaro se la rappresentanza debba essere « equilibrata » in relazione alla diversa importanza dei Comuni, delle Province, delle Regioni oppure (o anche) in relazione alla tipologia degli enti, contraddicendo però in questo modo l'articolo 55, comma 1, che, secondo un inedito approccio al federalismo, mette sullo stesso piano Comuni, Province, Regioni e Stato.

In ogni caso viene anche specificato che i collegi chiamati a eleggere i componenti aggiuntivi del Senato « sono formati rispettivamente da componenti dei consigli comunali, provinciali e regionali, sulla base dei voti espressi per l'elezione dei consigli stessi ».

Questo significa che, in ogni regione, sarà necessario formare tre diversi collegi e che la composizione di ognuno di essi dovrà rispecchiare *proporzionalmente* la percentuale dei « voti » espressi per l'elezione dei consigli, e non invece la percentuale dei « seggi », che oggi sono attribuiti come è noto con premi di maggioranza connessi all'investitura dei capi degli esecutivi. Cosicché anche per l'elezione dei rappresentanti della Regione non avranno diritto di voto, secondo il principio « one man one vote », *tutti* i consiglieri regionali, o comunque non tutti con un pari peso.

Acquisito che il Senato sarebbe costituito con una formula proporzionale, rimane da chiedersi di quali interessi sarebbero espressione i suoi componenti, « chi rappresenterebbe chi ». Soprattutto, chi rappresenterebbe la Regione?

Dato che viene tenuto in vita l'attuale articolo 67 della Costituzione secondo cui tutti i parlamentari, membri sia della Camera sia del Senato, rappresentano la Nazione senza vincoli di mandato, dovremmo concludere: nessuno. Si potrebbe presumere che poiché i 200 senatori elettivi sarebbero eletti, come oggi, « su base regionale »,

esprimano una rappresentanza dei territori nei quali si sono candidati. Potrebbero quindi rivendicare una loro legittimità a rappresentare la Regione e contestarla ai Consiglieri regionali, i quali ovviamente potrebbero fare altrettanto, così come potrebbero fare i consiglieri provinciali e comunali. Quindi, nessuno avrà un mandato chiaro per articolare politicamente gli interessi regionali, a meno che non si realizzi una *union sacrée* tra i molteplici attori in gioco.

Se così non fosse, si può ipotizzare che nell'impossibilità di esprimere interessi generali, le varie componenti del Senato finiscano per rappresentare rispettivamente le associazioni e il loro ceto politico di riferimento (senatori, consiglieri regionali, provinciali e comunali, ANCI, Upi)? Lo escluderei perché così si tornerebbe alle « Camere dei ceti », che sembravano alle spalle col volgere del secolo che stiamo vivendo.

In realtà, l'unica forma significativa di differenziazione che è probabile si determini è quella per partiti. Il sindaco di un qualsiasi Comune non potrà rappresentare gli interessi della sua città essendo stato eletto anche dai rappresentanti dei Comuni di altre parti della stessa Regione, né un ceto politico. È da presumere che finirà per rappresentare, in maniera abbastanza dignitosa, il partito politico di cui fa parte. Ma la rappresentanza partitica che si formerà al Senato sarà una brutta copia di quella che si determinerà nella Camera dei Deputati dove sono stati eletti dei parlamentari sulla base di una competizione politica chiara.

Se passiamo dalla composizione al ruolo, un quesito a cui non si riesce a dare una soluzione è in cosa differirebbero le mediazioni messe a punto nel Senato in sessione speciale, da quelle articolate nella costituzionalizzata Conferenza dei Presidenti delle Regioni dei Comuni, e delle Province. Da un punto di vista teorico si possono elaborare distinzioni sottili e scrivere saggi interessanti: da una parte si confrontano i governi, si potrebbe sostenere, dall'altra le assemblee. Ma è del tutto evidente che anche il governo, in fondo, quando va alla Camera o al Senato si inserisce pienamente, seppure come soggetto in posizione dialettica, nel processo legislativo.

Inoltre, esce terribilmente complicato il sistema delle fonti. Come noto, oggi abbiamo un solo tipo di legge, a parte alcune leggi c.d. rinforzate. Dalla lettura del progetto di riforma si possono individuare cinque categorie. Si avrebbero:

- 1) leggi a bicameralismo paritario con il Senato in composizione semplice;
- 2) leggi bicamerali paritarie con il Senato in composizione integrata;
- 3) leggi a bicameralismo ineguale col Senato a composizione integrata;
- 4) leggi soltanto monocamerali;
- 5) leggi a bicameralismo ineguale in composizione semplice.

L'*iter* è quello tipico delle leggi a bicameralismo ineguale. Il procedimento legislativo parte sempre dalla Camera dei deputati.

Fanno eccezione le proposte di legge di iniziativa delle Assemblee regionali e di iniziativa popolare per le quali sia previsto il procedimento bicamerale paritario, che vengono invece esaminate per prime dal Senato (Articoli 63 e 94).

Nel caso di leggi per le quali sia previsto il procedimento «ineguale», il Senato ha dieci giorni di tempo, a decorrere dall'approvazione della Camera dei Deputati, perché un terzo dei componenti richiama il progetto. Questo può essere esaminato entro i trenta giorni successivi. Sulle eventuali modifiche decide però in via definitiva la Camera (Articolo 93, 2° comma).

Per le leggi a bicameralismo paritario, per le quali si deve avere quindi necessariamente una doppia deliberazione sul medesimo testo, si è previsto un meccanismo alternativo alla *navette*. Qualora la Camera che esamina per seconda il disegno di legge dovesse apportare delle modifiche al testo licenziato dalla prima, il testo risultante verrebbe affidato ad una Commissione bicamerale di conciliazione che predisporrebbe una versione definitiva del disegno di legge su cui le Camere sarebbero chiamate ad esprimere il solo voto finale.

Ma quali sono i contenuti associati ai diversi procedimenti?

Nella prima categoria, le leggi paritarie con il Senato in composizione semplice, rientrano le leggi relative agli organi costituzionali, i sistemi elettorali nazionale ed europeo (ma non quelli locali), l'amnistia e l'indulto, la disciplina dell'ordinamento delle autorità di garanzia, i diritti fondamentali, l'informazione e la comunicazione radiotelevisiva, le norme penali, l'autorizzazione e la ratifica trattati internazionali nelle materie sopraelencate.

Qui emerge il problema già richiamato in precedenza, e cioè l'eccezione al principio secondo cui la funzione dell'indirizzo politico nel rapporto Parlamento-Governo sarebbe attribuita alla sola Camera dei Deputati. Non si tratta di un problema astratto ma foriero di rilevanti effetti pratici, tenuto conto che una camera verrebbe eletta con sistema maggioritario e l'altra con sistema proporzionale. Il che significa che il governo potrà avere la maggioranza in una camera e non averla nell'altra. Anzi, con assoluta probabilità, data la struttura del sistema partitico, è da prevedere che la maggioranza del Senato sarà nelle mani della somma delle minoranze che si oppongono al Governo. Ora, mentre il governo ha degli strumenti incisivi per assicurare tempi certi alla legislazione nella Camera dei Deputati (questa è la parte migliore del testo della Bicamerale) non li ha al Senato essendo quest'ultimo un «Senato delle garanzie».

Veniamo quindi alle leggi bicamerali paritarie con Senato integrato. Sono quelle che realizzano una maggiore rigidità dell'ordinamento a garanzia della distribuzione delle competenze e dei livelli di autonomia. Ma in questa categoria troviamo ben poco: la legge elettorale e le funzioni fondamentali di Comuni e Province, la disciplina dell'autonomia finanziaria di comuni, Province e Regioni.

Ma su questo punto c'è un'eccezione: vengono esclusi – a mio avviso opportunamente – i disegni di legge in materia di bilancio, rendiconto, finanza e tributi, contabilità pubblica e coordinamento della finanza statale, regionale, locale, e i fondi perequativi, per i

quali è previsto un intervento del Senato a composizione integrata ma con procedura tipica del bicameralismo ineguale.

Pare insomma che si riproduca anche in questo ambito lo stesso schema che si realizza per la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni per cui le competenze attribuite mediante l'inversione dell'ordine previsto dall'articolo 127 della Costituzione, possono essere poi riaccentrate in base agli « imprescindibili interessi nazionali ». In questo caso è attraverso la legge finanziaria che il governo centrale è in grado di riprendere il controllo di gran parte delle funzioni regionali. Nella categoria delle leggi a bicameralismo ineguale col Senato a composizione integrata rientrano, appunto, oltre al coordinamento informativo, statistico, informatico delle amministrazioni pubbliche, l'approvazione della legislazione finanziaria e la tutela di « imprescindibili interessi nazionali » nelle materie di competenza regionale.

Del resto la scelta di non affidare al Senato un potere di codecisione pieno in questi casi credo sia del tutto logico. Più precisamente, una volta accettato il principio che l'interesse nazionale possa svuotare le competenze regionali e che il Senato non è la sede certa e autorevole della rappresentanza delle Regioni, ma un ibrido indefinito, la definizione dell'« interesse nazionale » non può che ricadere nella funzione di indirizzo politico del governo, ed anzi ne costituisce una degli elementi tipici. Se così è, è bene che allora sia competente in via definitiva la Camera dei Deputati, osservato un procedimento che coinvolga anche il Senato.

Una considerazione ulteriore credo debba essere dedicata a quella citata categoria di leggi che determinano le norme generali nelle materie a competenza concorrente. Per esse il procedimento di approvazione è del tipo a bicameralismo imperfetto con il Senato non integrato.

Davvero non si capisce per quale motivo le Regioni non debbano almeno interloquire sulla disciplina generale relativa alle materie che sono di loro competenza. Se non altro, si poteva equiparare questa competenza a quella che l'articolo 89 prevede per determinazione degli « imprescindibili interessi nazionali », e almeno far partecipare i rappresentanti delle autonomie prevedendo il procedimento con il Senato in sessione speciale.

Un problema analogo si pone per le leggi che definiscono la ripartizione delle competenze amministrative. La norma che prima ricordavo dispone infatti che tutte le competenze amministrative, compresi i connessi poteri regolamentari, siano attribuite ai Comuni tranne che la Costituzione, le leggi costituzionali o la legge non le riservino espressamente alle Province, alle Regioni o allo Stato.

Nella versione approvata nel corso dei lavori era stata inserita una precisazione rispetto al testo di giugno. Era stato specificato che la legge ordinaria con la quale si allocano le funzioni amministrative dovesse essere una « legge bicamerale ». Pare però, che in sede di coordinamento formale possa saltare il riferimento al procedimento bicamerale. Quindi, per rendere le cose ancora più difficili, si dice semplicemente « la legge ». Poi si vedrà di che tipo, non senza inevitabili conflitti interpretativi. Se si ricorre ai resoconti stenografici è chiaro infatti che i componenti della commissione intendono

riferirsi a un legge statale bicamerale e che hanno tolto il riferimento al tipo di procedimento perché lo considerano implicito. Se invece si legge la relazione del Relatore D'Onofrio alla proposta approvata a giugno (che per questo particolare non è cambiata) si deve concludere che la legge è statale o regionale a seconda di quale delle due istituzioni abbia titolarità nella specifica materia.

E inutile dire, in questa sede, che sarebbe stato meglio lo schema Bundesrat. A questo punto e considerati i vincoli nei quali ci si muove, e andando per rapidi cenni, le alternative possibili sono due: o si va verso un Senato a composizione mista, come quello spagnolo, oppure si va verso un Senato che richiami vagamente quello americano.

Temo un senato a composizione mista perché, così come la componente che integra il « Senato delle garanzie », sarebbe formato da una frammentata rappresentanza di Regioni, Comuni e Province, ed alimenterebbe l'equivoco dell'articolo 55. Equivoco che consente di parlare di federalismo, con le implicazioni che conosciamo, pur definendo come soggetti titolari di un identico *status* Comuni, Province, Regioni, Stato.

Sarebbe un senato *modérateur* nella concezione che i francesi ne hanno da più di un secolo e mezzo, e che è stata rinnovata da De Gaulle. Un senato cioè che deve rappresentare la provincia, contro le intemperanze parigine, piuttosto che assicurare la partecipazione degli enti locali al procedimento legislativo. Tutto lascia pensare che partiti dalla Germania, passati per la Spagna, si finirebbe (così come si è finiti con il progetto licenziato dalla bicamerale) per approdare ad un sistema di tipo francese, cioè centralista e con forti venature municipaliste.

Ritengo che la cosa migliore sarebbe allora un'elezione diretta di tutti i senatori, ipotesi che pure era affiorata tra le proposte discusse in bicamerale. Se si accedesse a questa ipotesi, però, l'elezione dovrebbe essere contestuale a quella dei consigli regionali; inoltre, il numero complessivo dei Senatori dovrebbe essere limitato e ad ogni regione dovrebbe essere assegnato un numero di seggi non troppo diverso. Solo in questo modo si potrebbe dare al Senato quella seria e specifica base di legittimità che nella proposta della bicamerale è introvabile.

La costituzione del Senato avverrebbe sulla base degli indirizzi politici che maturano, si confrontano e si scontrano nelle singole regioni, e non invece sulla base della competizione (in veste proporzionalizzata) per l'investitura del governo nazionale.

Quanto al procedimento occorrerebbe distinguere fra leggi più direttamente legate all'indirizzo politico espresso dal corpo elettorale e le altre leggi che interessano le Regioni. Per le prime continuo a ritenere preferibile il modello, che risale ai « Parliament acts » britannici, che consente la partecipazione delle seconde Camere ma affida la decisione finale alla Assemblea nazionale. Dobbiamo costruire – io credo – un regionalismo ispirato a principi federali ma non meno importante perseguire un sistema di governo di tipo maggioritario.

Stampato su carta riciclata ecologica

STC13-QR-10
Lire 1200