

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

7.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 17 GIUGNO 1999

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

7.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 17 GIUGNO 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO PEPE

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		<i>autonome e presidente della regione Toscana</i>	4
Pepe Mario, <i>Presidente</i>	3	<i>Cogo Margherita, Presidente della regione Trentino-Alto Adige</i>	14
Audizione di una delegazione della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome sul tema: «Attuali prospettive di riforma in senso federalista dell'ordinamento» (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera dei deputati):		<i>De Biasio Calimani Luisa (DS-U)</i>	12
Pepe Mario, <i>Presidente</i>	3, 15, 18	<i>Di Puppo Michele, Vicepresidente della provincia autonoma di Bolzano</i>	14
Andreoli Tarcisio (PPI)	8	<i>Giovine Umberto (FI)</i>	9
Campatelli Vassili (DS-U)	13	<i>Lauro Salvatore (FI)</i>	13
Chiti Vannino, <i>Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province</i>		<i>Mariucci Luigi, Assessore agli affari istituzionali della regione Emilia-Romagna</i>	15
		<i>Migliori Riccardo (AN)</i>	11
		<i>Zorzoli Alberto, Vicepresidente della regione Lombardia</i>	6

La seduta comincia alle 13,40.

Sulla pubblicità dei lavori.

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

(Così rimane stabilito).

Audizione di una delegazione della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome sul tema: « Attuali prospettive di riforma in senso federalista dell'ordinamento ».

PRESIDENTE. Ringrazio tutti i presenti all'audizione odierna ed in modo particolare il presidente della Conferenza e della regione Toscana, Vannino Chiti, la presidente della regione Trentino-Alto Adige, Margherita Cogo, Michele Di Puppò, vicepresidente della provincia autonoma di Bolzano ed il professor Luigi Mariucci.

La Commissione è impegnata a portare avanti con forza la tesi del regionalismo potenziato o di un processo molto ampio di federalismo; ci rendiamo conto, infatti, di dover cogliere l'opportunità storica che abbiamo al momento per concludere questo processo riformatore.

Abbiamo seguito le posizioni assunte dai presidenti delle regioni e delle province e abbiamo registrato l'apertura di alcune regioni verso le autonomie locali, radici della democrazia regionalista. Senza le autonomie locali le regioni impoverirebbero, anche sotto il profilo della capacità di governo del territorio.

Riteniamo che si debba stralciare quanto è possibile, come il legislatore ha tentato di fare con il provvedimento concernente l'elezione del presidente delle giunte regionali e che questo sia un processo da attivare e chiudere prima che del rinnovo delle assemblee regionali. Lo stralcio può riguardare anche il federalismo fiscale; si può accogliere il principio della chiarezza del criterio della partecipazione degli organismi regionali tenendo presente le esigenze ed il gettito del territorio, in un quadro di equilibrio e di solidarietà, giacché siamo comunque un paese indiviso anche se alla ricerca di un'articolazione diversa di governo. Immagino uno stralcio anche per quanto concerne l'affidamento di una autonomia speciale alle regioni, nel senso che le regioni più pronte possano rafforzarsi sotto il profilo istituzionale attingendo allo *status* della specialità. Siamo favorevoli in tal senso ad un intervento graduale, che tenga presente la storia politica e istituzionale del nostro paese. L'altro giorno qualcuno metteva in evidenza l'approccio totalizzante e quello della gradualità: a mio avviso, va perseguito quest'ultimo anche in vista dell'obiettivo finale dell'armonizzazione complessiva.

Vi è poi un problema molto serio; se vogliamo raggiungere pienamente il federalismo sotto il profilo del potere legislativo, come è stato evidenziato anche alla Conferenza di Firenze, occorre immaginare una Camera delle regioni. È un tema che richiede un convincimento politico, più che dottrinario; se la sussidiarietà istituzionale non è uno slogan ma una categoria stringente si deve gradualmente pervenire ad un'ipotesi di tal genere in un quadro di collaborazione con gli organismi regionali. Questi sono gli argomenti

che stanno maturando nell'ambito della Commissione che, anche attraverso la vostra audizione, raccoglie elementi di conoscenza utili al legislatore, alle forze politiche, al Governo, perché si possa giungere al più presto a soluzioni adeguate di riordino, di riammodernamento e di rilancio dello Stato nell'ottica di un'armonizzazione delle istituzioni che, tutte insieme, concorrono ad una idea di Stato come *res* sempre più vicina ai nostri cittadini. Alcuni progetti di legge, come quello come quella della regione Toscana, riconoscono, come ritengo giusto, il valore della cittadinanza e del cittadino come fonti della istituzionalità.

Auspicando un dibattito sobrio ed europeo ed invitando tutti quanti vogliano farlo ad intervenire, do ora la parola al presidente della Conferenza.

VANNINO CHITI, *Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome e presidente della regione Toscana*. Ringrazio il presidente e i membri della Commissione anche a nome dei miei colleghi per questa occasione di incontro. Le posizioni che sintetizzerò in merito al disegno di legge costituzionale in materia di ordinamento federale dello Stato sono contenute in un documento che lasceremo alla Commissione. Si tratta di considerazioni non solo approvate all'unanimità dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, ma che corrispondono anche alle posizioni che abbiamo costruito nei mesi passati di pari passo con i lavori della Commissione bicamerale assieme all'Associazione dei comuni ed all'Unione delle province italiane. Riteniamo importante che non si sia archiviato il tema della riforma costituzionale dello Stato. Siamo convinti dell'importanza del fatto che il Governo si sia fatto carico di un disegno di legge in materia; abbiamo anche chiesto che il Parlamento iniziasse rapidamente l'esame della proposta. Oltre ad apprezzare il fatto che ci si voglia misurare su un disegno di legge costituzionale sull'ordinamento federale dello Stato abbiamo accolto in modo particolarmente favore-

vole alcune proposte avanzate da regioni, comuni e province che non erano contenute, come nel caso del disegno di legge in questione, nei lavori della Bicamerale. Mi riferisco per esempio all'autonomia statutaria delle regioni, all'istituzione dei consigli delle autonomie locali e dei consigli regionali di giustizia.

Abbiamo anche avanzato alcune possibili correzioni rispetto al testo predisposto dal Governo. Nel documento consegnato sono contenute specifiche ipotesi di emendamento che abbiamo costruito assieme a comuni e province, per esempio con riferimento all'autonomia speciale per l'insieme delle regioni. Rispetto al testo del Governo su questo punto particolare preferiamo il testo già votato dalla Camera su proposta della Commissione bicamerale. Per questo, rispetto all'articolo 131 della Costituzione abbiamo formulato una proposta che riprende letteralmente, non solo nella sostanza, il contenuto della proposta votata dalla Camera.

Vi sono poi altri aspetti rilevanti ed utili al fine di colmare alcune lacune, che evidenziamo all'attenzione della Commissione e che abbiamo sottoposto anche al Governo. Innanzitutto, il principio di sussidiarietà. Ci è stato risposto dall'allora ministro per le riforme istituzionali Amato che il fatto che il disegno di legge del Governo non contenesse un riferimento al principio di sussidiarietà era dovuto a due diverse motivazioni, una di carattere culturale e politico, vale a dire sollecitare un confronto non necessariamente partendo dal punto fissato dalla Bicamerale, una legata al fatto che il principio di sussidiarietà dovrebbe più opportunamente essere collocato nella prima parte della Costituzione. Riteniamo che oggi non si possa porre mano ad un disegno di cambiamento costituzionale dello Stato senza partire da una formulazione di principio sulla sussidiarietà. Il presidente ha fatto riferimento ad un'indicazione da parte del Consiglio regionale della Toscana in merito alla sollecitazione del Parlamento per uno stralcio ed una riformulazione di quanto si riferisce alle autonomie speciali; siamo convinti - non

solo come regione Toscana — che si tratti di un elemento importante. I cittadini e le organizzazioni della società non capirebbero e sentirebbero come fortemente limitativo un disegno di riorganizzazione dello Stato che contemplasse solo spostamenti di competenze — pure fondamentali e legittimi — tra lo Stato centrale, le regioni e gli enti locali, che non riguardasse anche il rapporto tra cittadini e istituzioni. Vi sono le condizioni perché le regioni, le province e i comuni italiani, assieme alle importanti organizzazioni della società civile avanzino in Parlamento a metà luglio una proposta precisa di modifica rispetto a questo tema. Si tratta di un'esigenza che posso al momento solo prospettare non essendo ancora tradotta in veri e propri emendamenti.

Una seconda questione, cui ha accennato anche il presidente nell'introduzione, riguarda la riforma federale del Parlamento. Anche su questa materia, non abbiamo registrato obiezioni nel confronto con il Governo. Anche il Governo, come specifica nella relazione di accompagnamento al disegno di legge, ritiene che non si possa avere un ordinamento federale della Repubblica senza una riforma del sistema parlamentare, nel senso che la seconda Camera deve esprimere una rappresentanza territoriale. Noi regioni, province e comuni avevamo sottoposto alla Commissione bicamerale alcune ipotesi per risolvere il tema della riforma della seconda Camera; in questo momento posso dire che l'opinione delle regioni, ma anche delle province e dei comuni, è di insistere su quella che allora ci era apparsa come la soluzione principale tra le tre che avevamo indicato, cioè di dar vita ad una seconda Camera che sia una sorta di *Bundesrat* italiano, una Camera in cui vi siano i rappresentanti dei governi delle regioni e degli enti locali.

Nel documento che ho consegnato alla Commissione si sottolinea, come abbiamo fatto presente anche al Governo, che non avendo una previsione sulla seconda Camera federale, la stessa ripartizione di competenze che viene delineata nel testo del Governo si presta ad altre considera-

zioni. Siamo convinti che oggi in un ordinamento di tipo federale e federale-cooperativo moderno vi siano alcune competenze che sono esclusive dello Stato centrale e poi, oltre alle competenze per cui l'iniziativa legislativa e di governo passa alla regioni e la titolarità amministrativa ai comuni ed alle province, possano individuarsi alcune funzioni per le quali vi può essere un'indicazione da parte del legislatore centrale. Tuttavia, non è lo stesso il fatto che nel definire questo aspetto vi sia una seconda Camera composta dai governi delle regioni e degli enti locali oppure che questo sia realizzato con un Parlamento incardinato, come oggi avviene, su un bicameralismo perfetto e nel quale quindi non vi è una seconda Camera espressione delle regioni e delle autonomie locali. Avevamo anche indicato che andando in questa direzione si erano avuti per alcuni aspetti — mi riferisco all'università — arretramenti rispetto alla formulazione della Bicamerale e per altri aspetti anche delle strane contraddizioni, di cui il Governo ci ha dato atto nel confronto avvenuto nella sede della Conferenza unificata e che non so se siano state corrette. Ad esempio, quella dei rapporti con l'Unione europea era una materia che ricorreva sia nel primo comma del nuovo articolo 117 sia nel secondo sotto la dizione « rapporti con l'Unione europea dello Stato e delle regioni »; quindi, il fatto che la materia fosse ripartita in due commi non era assolutamente chiaro e per di più tra il primo ed il secondo comma c'era una notevole differenza.

L'ultimo punto che riteniamo debba essere riformulato in modo più preciso (naturalmente con principi, perché solo questi possono entrare in Costituzione e la loro traduzione applicativa deve essere affidata alla legge ordinaria) è quello del federalismo fiscale. La nostra posizione è che non vi sia alcuna ambiguità sulla materia delle addizionali: non vogliamo le addizionali, il federalismo non può essere un balzello in più pagato dai cittadini italiani, altrimenti non si troverà nessuno che voglia neppure un regionalismo tie-

pido, non solo un federalismo forte. Siamo convinti che si debba procedere sulla base del reddito che produce il territorio, sulla base delle competenze dei governi (perché, se vi sono fasi differenziate, è evidente che vi saranno risorse differenziate via via che si assumono competenze); riteniamo, altresì, che sulla base di questi aspetti si debba avere, con la compartecipazione ai grandi tributi erariali e con la disponibilità di un tributo proprio per la gran parte delle regioni, l'autosufficienza, nel senso che i trasferimenti dallo Stato debbono avvenire per quelle regioni che in una certa fase non hanno condizioni di autosufficienza: è questa l'impostazione che abbiamo sempre indicato e su di essa insistiamo con convinzione.

In conclusione, vorrei ricordare che noi stessi abbiamo posto al Governo e sottolineiamo ancora all'attenzione del Parlamento l'opportunità e la necessità per almeno due aspetti di procedere, sempre sulla base della procedura dell'articolo 138 della Costituzione, con provvedimenti-stralcio. In primo luogo la Camera ha approvato con il citato articolo 138 il progetto di autonomia statutaria per le regioni e di elezione diretta già dal 2000 del presidente della regione, su cui la Conferenza dei presidenti delle regioni si ritrova in maniera integrale e convinta e che quindi noi sosteniamo con forza, tant'è che abbiamo scritto ai presidenti dei gruppi parlamentari del Senato ed ai segretari delle forze politiche nazionali raccomandando che non si vada a modifiche sostanziali (per esempio le elezioni ad uno o due turni, e ciò al di là delle convinzioni che ognuno di noi può avere), trattandosi di una soluzione transitoria ma soprattutto rappresentando essa un punto di raccordo tra maggioranza ed opposizioni quanto mai delicato; se su questo non si procede con intesa, salta la possibilità di eleggere nel 2000 con nuove norme i presidenti delle regioni e noi riteniamo che questo sia in assoluto l'obiettivo più importante. Non credo che il nostro paese se lo possa permettere, e questo è un concetto che ripeteremo al

Presidente della Repubblica nell'incontro già fissato per il prossimo 25 giugno; il nostro paese, pena un'accentuazione della mancanza di fiducia nel rapporto tra cittadini ed istituzioni ed un aumento di instabilità del sistema delle regioni ancor più dopo il 2000, non si può permettere di andare alle prossime elezioni regionali senza questo nuovo sistema.

L'altro intervento stralcio che potrebbe essere posto in essere riguarda proprio i progetti di autonomia speciale. In proposito riteniamo che, sia pure all'interno del disegno organico che il Governo intende realizzare, potrebbe essere realizzato uno stralcio più semplice, anche perché sul progetto di autonomia speciale per l'insieme delle regioni la Camera ha già votato a larga maggioranza e noi sosteniamo il testo che allora fu votato.

ALBERTO ZORZOLI, *Vicepresidente della regione Lombardia*. Vorrei innanzitutto ricordare che intervengo anche nella mia qualità di coordinatore degli assessori al bilancio delle regioni italiane.

Il presidente Pepe ed il presidente Chiti hanno giustamente evocato il federalismo fiscale come passaggio indispensabile ed insostituibile verso una vera forma di federalismo. Ovviamente le soluzioni che il Parlamento prospetterà nel futuro troveranno comunque argomenti di valutazione sulla base dell'andamento della situazione attuale e, pur nell'intento di raggiungere obiettivi che il confronto politico ed istituzionale ha già individuato, ci si rende conto che questi tardano a realizzarsi in maniera compiuta e secondo le linee evidenziate dal presidente Chiti, alcune delle quali rimangono per noi irrinunciabili. Per questo mi piace sottolineare che il federalismo non può di per sé comportare un aggravio fiscale per il contribuente italiano.

Detto questo, i due principi cardine della gestione di un tributo proprio e della compartecipazione a grossi tributi erariali hanno già visto alcune soluzioni che non ci hanno completamente convinti e che probabilmente nell'evoluzione del procedimento legislativo andrebbero riviste. Mi

riferisco in primo luogo all'istituzione dell'IRAP, che ormai viene attribuita come un tributo regionale, mentre il Parlamento sa benissimo che non è così e non sarà così ancora per qualche tempo; ancora oggi sull'IRAP grava un meccanismo di gestione abbastanza complesso per cui, anche se proprio in questi giorni le regioni stanno elaborando le leggi regionali di gestione dell'IRAP, l'indicazione che abbiamo dati ai funzionari è quella di stabilire dei criteri sui quali ci confronteremo con il Governo in modo che ogni regione possa darsi la propria legge; dicevo che tutto questo andrà indubbiamente rivisto perché mette in moto ancora meccanismi di perequazione che già il Governo e forse anche il Parlamento avrebbero potuto correggere in sede di definizione del collegato fiscale.

Se partiamo dal presupposto che compartecipazione vuol dire assegnazione di aliquote alle varie regioni (in proposito debbo dire che l'ultimo collegato fiscale è uscito non dico con qualche incertezza interpretativa, ma vedremo come l'interpreterà il Governo), un buon punto di partenza avrebbe potuto essere quello di abolire, per esempio, il fatto che la regione Lombardia incasserà per conto dello Stato 900 miliardi di IRAP in più che dovrà restituire, mentre avrebbe potuto tenersi quei 900 miliardi e poi vedersi assegnate delle aliquote proporzionalmente più ridotte dell'IRPEF, dell'IVA o della quantificazione sull'accisa della benzina; parlo della mia regione, ma è un discorso di principio che può valere per qualunque altra.

In secondo luogo, il collegato fiscale prevede una fissazione di aliquote che probabilmente il Governo dovrà rivedere ogni anno in maniera funzionale alle previsioni di andamento dell'economia perché - mi sia consentito esprimere questo giudizio del tutto personale, ma certamente indiscutibile - non abbiamo fatto altro che trasformare sotto una diversa etichetta il meccanismo dei trasferimenti di risorse, mentre per il federalismo e la compartecipazione avremmo voluto qualche misura più autonoma, cioè

la fissazione di percentuali di aliquote che, stabilite all'anno zero, definissero una soglia e che questa soglia rimanesse legata all'andamento economico della regione; ciò perché soprattutto per il lavoro che il Parlamento sta compiendo i poteri delle regioni saranno indubbiamente maggiori e noi crediamo che maggiore sarà anche l'incidenza del governo regionale sull'andamento dell'economia. Peraltro potrebbero prevedersi delle franchigie in su e in giù per cui il governo regionale potrebbe beneficiare del positivo andamento dell'economia nella propria regione trattando un qualche *surplus* e dando il resto al Governo nazionale per aiutare le regioni in carenza di entrate e plusvalenze; parimenti il governo regionale potrebbe assorbire qualche minore entrata laddove le misure economiche si rivelassero non adeguate e rispetto ad esse quindi il Governo nazionale potrebbe operare un'integrazione.

Al di là di tutto ciò, chiediamo al legislatore di avere la fantasia ed il coraggio istituzionale di arrivare a formule che consentano davvero quell'autonomia gestionale di cui ovviamente renderemo conto ai cittadini nel quadro politico delle responsabilità che ci assumiamo, ma che non ci facciano permanere in una situazione di dipendenza, come purtroppo avviene oggi. Finalmente con qualche sforzo riusciamo a rendere pubblici alcuni dati dai quali risulta che le regioni stanno soffrendo. Si è concluso proprio in questi giorni il tavolo di confronto con il Governo sui debiti del sistema sanitario regionale non attribuibili a cattiva gestione delle regioni per un totale, dal 1994 ad oggi, di 36 mila miliardi; di questi 36 mila miliardi, che contengono la previsione per il 1999, 20 mila sono già stati giustificati dal Governo, cioè non sono stati addebitati alle regioni, mentre sugli altri è aperto un tavolo di confronto, in quanto se ne danno letture diverse. Tuttavia, se si considera che la Corte dei conti ha già indicato al Parlamento la diminuzione di risorse provenienti dalle regioni nel periodo 1995-1997 e credo che vi sia già

l'aggiornamento di quest'anno in altri 24 mila - che presumo siano diventati 30 mila - miliardi, ci si rende conto dei sacrifici che stanno facendo le regioni per mantenere i propri compiti istituzionali e garantire il livello dei servizi ai cittadini. Sia ben chiaro, le regioni hanno affrontato spontaneamente lo sforzo per condurre il paese in Europa per cui a parte di questi sacrifici si sono assoggettate consapevolmente e liberamente; però, è chiaro che il meccanismo fiscale che si aspettano dall'introduzione del federalismo deve essere tale da maggiorare la loro responsabilità e allo stesso tempo, all'interno di questa, metterle in grado di prevedere e gestire, così come la Costituzione prevede.

TARCISIO ANDREOLLI. Approfitto della presenza di illustri ex colleghi attualmente presidenti di regione per fare alcune considerazioni e porre domande. Sono convinto della necessità ed urgenza, dopo l'interruzione dei lavori della Bicamerale, di procedere attraverso la procedura ordinaria in questo scorcio di legislatura compiendo uno stralcio del testo della Bicamerale almeno con riferimento all'ordinamento federale della Repubblica. È a mio avviso necessario che tutte le regioni siano consapevoli di questo momento straordinario e che attraverso il loro organismo collegiale, oltre ad elaborare un documento di carattere generale, formulino anche una proposta puntuale di modifica del testo.

Al Senato è in corso di approvazione il primo stralcio che riguarda l'autonomia statutaria e l'elezione diretta; una prima domanda è proprio a questo riguardo. Si profila l'ipotesi di modificare il testo della Camera introducendo l'obbligo di elezione diretta ma prevedendo anche il ballottaggio. So che ciò ha suscitato consensi e contrasti; vorrei capire se esista un'opinione prevalente all'interno della Conferenza dei presidenti delle regioni.

Un secondo aspetto è quello dell'introduzione del principio di sussidiarietà che non sarebbe male, anche se parzialmente improprio, introdurre nella seconda parte

della Costituzione e farne un richiamo a fondamento sostanziale di questo processo riformatore.

Vi è poi il problema della contestuale modifica del Parlamento a livello centrale. Il Governo, nella relazione che è stata richiamata, lascia giustamente al Parlamento questo problema, ma è chiaro a mio avviso che senza una seconda Camera delle regioni il vero federalismo non si realizza. Si sottolinea troppo l'aspetto delle modalità di composizione senza soffermarsi adeguatamente sulle funzioni da attribuire, che appaiono invece fondamentali. Prima bisogna stabilire cosa si voglia da quell'organo e in secondo luogo si può pensare a come comporlo. I modelli ai quali si fa riferimento sono quelli della Repubblica federale tedesca o dell'Austria, ma dobbiamo soprattutto essere d'accordo su cosa tale organismo sia chiamato a fare. Non è casuale che in Germania si siano impiegati trent'anni per sistematizzare compiti e funzioni, specialmente con riferimento al federalismo fiscale, per creare un equilibrio tra centro e periferia. Non è possibile pensare ad una Camera delle regioni che si occupi di quanto attualmente è competenza del Senato; bisogna quindi immaginare un sistema monocamerale per poi attribuire precisi compiti e responsabilità esclusive alla seconda Camera nei rapporti tra centro e periferia perché solo allora l'autonomia periferica sarà garantita.

Anche in tema di federalismo fiscale si è avuto un intervento, molto puntuale, che sembra però richiamare la legislazione ordinaria. Nel disegno di legge del Governo si affronta la materia nell'articolo 7 ed è in quell'ambito che occorre chiarire cosa vogliamo in tema di federalismo fiscale. Per questo chiedo che vi pronunciate su quel testo, per capire se a vostro avviso debbano essere apportate modifiche per raggiungere gli obiettivi di merito che sono stati enunciati.

Mi pare condiviso che lo stralcio delle competenze statutarie delle regioni a statuto ordinario debba essere considerato in rapporto alle regioni a statuto speciale. Anche in questo caso occorre pronun-

ciarsi sull'opportunità che il problema sia affrontato con la stessa procedura prevista per le regioni a statuto ordinario, vale a dire decostituzionalizzando gli statuti o se invece questi debbano mantenere rango costituzionale. Per parte mia sono favorevole a quest'ultima soluzione anche se ciò configura un oggettivo vincolo per le regioni. In una prima stesura il testo della Bicamerale prevedeva anche per le regioni a statuto speciale l'obbligo di un parere creando quindi un rapporto tra gli organi legislativi periferici e quello centrale prima di procedere. Tralascio il problema particolare della regione Trentino-Alto Adige e di Trento e di Bolzano che mi auguro avremo modo di affrontare quando la Camera approverà il testo, anche se è ora che bisogna intervenire per fornire un *input*; dopo la prima pronuncia da parte della Camera sul provvedimento per l'elezione diretta, infatti, anche il problema della modifica dello statuto delle regioni a statuto speciale sarà urgente.

UMBERTO GIOVINE. Il garbo con cui il presidente Chiti e il presidente Zorzoli hanno presentato la situazione non toglie nulla alla critica profonda di quanto attualmente viene discusso alle Camere in materia di cosiddetto federalismo. Queste critiche, parafrasi del documento di osservazioni sul disegno di legge costituzionale presentato dalle regioni, sono tali da rendere del tutto impropria la parola federalismo. Non starò a ripetere le critiche puntuali e da noi condivise espresse da Chiti e da Zorzoli e mi limiterò ad inserirle nel quadro generale del disegno di legge del Governo, che rappresenta il punto di partenza della nostra discussione che non riguarda, lo ripeto, il federalismo. Il federalismo, come tutti sappiamo, non può essere adottato a pezzi; il federalismo c'è o non c'è, una Costituzione è federale o non è federale. Il cosiddetto federalismo fiscale non esiste né in dottrina né in natura e ciò è alla base di un equivoco fondamentale introdotto dagli esperti italiani nel dibattito da sette anni a questa parte; il federalismo fiscale esiste solo nei

paesi federali: parlarne al di fuori del contesto significa parlare di altro e rischiare di deviare l'attenzione dell'opinione pubblica. A queste ovvie considerazioni vorrei aggiungere che non solo il testo del Governo in materia non è federalista ma, come per certi versi è stato sottolineato dallo stesso presidente Chiti, rappresenta in alcune parti un arretramento anche rispetto alla Costituzione vigente, che non solo non va verso il federalismo, ma neppure verso quelle forme di decentramento alle quali inconsciamente tutti o quasi fanno riferimento. Inconsciamente, perché parlare di centro e periferia in ambito federalista è privo di senso. In un sistema federale non esistono il centro e la periferia. Questi esistono laddove c'è uno Stato centralizzato che, al massimo, può decentrare. Persino nella Gran Bretagna, per secoli antifederalista, parlare di centro e di periferia dopo la devoluzione alla Scozia, al Galles, all'Irlanda del Nord è improprio. Parlarne in Italia, dove si vorrebbe fare il federalismo, significa in realtà non voler procedere in quella direzione.

Nel testo proposto dal Governo, ma anche in altri, sono definiti i soggetti del federalismo; si parla di regioni, province, comuni e di ancora inesistenti città metropolitane, ma, a questo punto, qualora si volesse procedere in senso federalista, si è già piazzata una bomba ad orologeria sotto l'eventuale struttura federalista. Non è infatti possibile dare la qualifica di comunità federate ad un numero così vasto di entità come gli oltre otto mila comuni e cento province. Ciò significa in realtà voler mantenere il controllo dello Stato centrale in base ad un principio vecchio come questa città che si chiama *divide et impera*. Che questo sia l'intento, neppure troppo nascosto, di queste proposte di legge, lo si deduce quando nel determinare le competenze e le divisioni di funzioni di questa pletera di enti si fa riferimento ad articoli della Costituzione vigente. Addirittura, all'articolo 119 si stabilisce che regioni, province, comuni e città metropolitane stabiliscono ed applicano tributi ed entrate proprie in armonia

con la Costituzione - frase oscura ma per noi fin troppo chiara - e secondo i principi generali determinati con legge dello Stato. Già si elude così il principio federale che la Costituzione deve in modo inequivocabile e immodificabile determinare le funzioni. La previsione continua nel senso che gli stessi enti possono disporre di proventi addizionali e sovrainposte su tributi erariali e di partecipazione in relazione al gettito riferito al territorio. Tutto è rimandato a legge dello Stato: questo non è federalismo ma riaffermazione solenne del centralismo.

Un altro arretramento rispetto al testo della Bicamerale è contenuto nell'articolo 120. Nelle materie di propria competenza la regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, previo assenso del Governo, nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato! Questa è veramente una presa in giro. Se continuiamo a pensare di parlare il federalismo in presenza di questi contenuti propongo una riforma semantica: parliamo di un modesto decentramento al di sotto di tutte le forme di decentramento attualmente in vigore nei paesi europei, compresa, come ho già detto, la Gran Bretagna, per secoli ostile al federalismo ma che, a grandi passi, vi si avvia.

Il federalismo non si attua a pezzi e secondo la nostra parte politica solo un'Assemblea costituente può dirimere la questione; un'Assemblea costituente federalista, aggiungo io, perché sarebbe anche poco sensato prevedere un'Assemblea senza preventivamente indicare che dovrà procedere all'elaborazione di una Costituzione federale, dal momento che tutte le altre riforme sono sottostanti alla scelta dell'ordinamento federale.

Limitandoci ai testi in oggetto e al dibattito, che non è sul federalismo - torno ad annoiare i colleghi ripetendolo - vorrei ricordare che anche in quest'ambito molto limitato in cui in realtà si parla di centro e di periferia e non di federalismo, ci troviamo in grave difficoltà quando affrontiamo precisi articoli di

legge perché rischiamo di peggiorare quello che c'è. Tuttavia, se dobbiamo andare verso una riforma «a pelle di leopardo» quale inevitabilmente è nel momento in cui non si mette mano all'intera Costituzione con un'Assemblea costituente federale, se si deve fare questo si deve anche tener presente che una riforma «a pelle di leopardo», cioè con delle differenze sul territorio, non è preparata da questo testo di legge né praticamente da tutti quelli che abbiamo di fronte a noi. In alcune province abbiamo una richiesta di autonomia provinciale: tale autonomia sarebbe insensata in un ordinamento federale che preveda le regioni uguali al centro, ma, siccome ciò non è previsto, possiamo anche ascoltare queste richieste. Mi domando e domando ai rappresentanti delle regioni quale sia la sensibilità della Conferenza o anche delle singole regioni di fronte a queste richieste che effettivamente in alcune parti del territorio italiano hanno una certa legittimità. Quindi, vorremmo sapere se esista un atteggiamento formale da parte della Conferenza o comunque quale sia la tendenza principale.

Dicevo che purtroppo dovremo affrontare una riforma non federalista «a pelle di leopardo»; per restare nello zoo, meglio una riforma dichiaratamente «a pelle di leopardo» piuttosto che una riforma gattopardesca, in cui non si cambia niente ma si dà l'impressione di cambiare tutto.

In riferimento all'intervento del presidente Chiti, vorrei porre una domanda in relazione all'ipotesi di dar vita ad una sorta di *Bundesrat* italiano. Vorrei sapere se questa sia l'unica soluzione presa in considerazione o se esistano, magari nella forma monocamerale suggerita dal senatore Andreolli, altre ipotesi prese in considerazione e con quale successo dalla Conferenza. Avendo ascoltato le considerazioni svolte, con la sagacia che lo contraddistingue, dal presidente Chiti, vorrei ricordare un piccolo esempio che è stato esaminato da questa Commissione: un esempio che riguarda il caso in cui lo Stato, che non riesce a fare le riforme, non riesce a fare neppure quelle cose in

cui il centralismo è indispensabile. Nella legge n. 270 riguardante le opere giubilari fuori dal Lazio, dove le regioni in quanto tali, malgrado gli sforzi delle opposizioni, sono state tenute fuori, per essere solo ripescate nel comitato, come era prevedibilissimo abbiamo avuto il caos: anziché creare un unico sistema centrale, da mettere a disposizione in rete, di controllo e di monitoraggio (perché l'informatica questo richiede), abbiamo ben tredici sistemi diversi che coprono soltanto una parte, e neppure la maggiore, delle zone interessate, tredici sistemi che non parlano tra loro. Una situazione caotica nella quale manca ciò che lo Stato per una volta avrebbe dovuto centralizzare, cioè il sistema centrale da mettere poi in rete con le regioni. Ecco che abbiamo uno Stato che riesce a opprimere le regioni con le tasse (per completare la dichiarazione di Zorzoli invito tutti a leggere l'articolo de *Il Sole - 24 Ore* di oggi su quali siano le cifre di quella situazione di sofferenza delle regioni) e non riesce poi a dare tra i tanti servizi quelli in cui la centralità per una volta sarebbe utile. Ho portato l'esempio della legge n. 270, ma potrei portarne altri, perché so che il presidente Chiti se ne è occupato e anche su questo vorrei conoscere la sua opinione.

RICCARDO MIGLIORI. Non avrei chiesto la parola se non fosse intervenuto il senatore Andreolli, perché quella odierna corre il rischio di diventare un'audizione alla rovescia, cosa della quale mi scuso. Non intendo porre domande, piuttosto voglio sottolineare il fatto positivo e storico del taglio pragmatico e realistico che tutte le regioni italiane hanno dimostrato in questa contingenza decisiva per le sorti del federalismo nel nostro paese. È una sottolineatura forte: regioni di segno politico diverso, con maggioranze diverse hanno trovato un punto di equilibrio alto, significativo, che è merito di tutti. A me risulta alquanto stucchevole chiedere ancora ai rappresentanti delle regioni cosa ne pensino, perché le regioni si sono espresse più volte al riguardo nel corso di

questi anni ed anche di questa legislatura in termini molto chiari. Quindi, noi sappiamo cosa vogliono e dicono le regioni, non sappiamo cosa vogliamo e diciamo noi e proprio per questo è inutile continuare a chiedere ai presidenti dei consigli e delle giunte regionali cosa vogliono, tanto più che in diverse occasioni abbiamo potuto chiederlo loro.

Fatta questa premessa, debbo dire in primo luogo di cogliere con fortissima preoccupazione ciò che ha detto il senatore Andreolli, che spero abbia parlato a titolo personale e non della maggioranza e del senatore Villone. Infatti, se il Senato dopo che da mesi e mesi « soppesa » la proposta di riforma costituzionale sull'elezione diretta dei presidenti delle regioni arriva a modificarla su un elemento cardine qual è il metodo elettorale, noi non facciamo niente; ciò anche perché l'introduzione del doppio turno significa modificare il « tatarellum », significa dover approvare una legge ordinaria successiva, significa politicamente e giuridicamente votare nel 2000 con lo stesso sistema elettorale con cui si è votato per le regioni a statuto ordinario nel 1995. Se questo è l'effetto indotto che surrettiziamente si intende raggiungere, noi - penso di parlare come Polo per le libertà - non siamo assolutamente d'accordo. Non solo, ma giudicheremmo molto grave questa decisione, a tal punto che mi sembrerebbe difficile attivare un confronto nella sede della Camera dei deputati sulle questioni della riforma federalista dello Stato. Lo dico con grande chiarezza. So che un emendamento in tal senso è stato annunciato in Commissione, speravo si trattasse di una dichiarazione di carattere politico generale che non venisse riproposta in aula; se ciò avvenisse, diventerebbe quanto mai difficoltoso tutto il quadro complessivo del confronto istituzionale. Le regioni si sono espresse su questo punto riaffermando l'esigenza di poter nella prossima legislatura dare vita a quelle autonomie per quanto riguarda sia la forma di governo sia conseguentemente il sistema elettorale che noi prevediamo, perché questa riforma di carattere costituzionale

è presidenzialista ma anche federalista, nel momento stesso in cui consegna autonomamente alle regioni la possibilità di decidere per la successiva legislatura modi, tempi, forme del proprio governo e conseguentemente del proprio sistema elettorale.

Vorrei ora porre una seconda questione, anch'essa preoccupante e sulla quale non credo che possiamo far finta di niente. Le Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato hanno audito il Presidente del Consiglio non più tardi di quindici giorni fa; il Presidente del Consiglio ha ripetuto che il Governo nella proposta di riforma presentata non ha toccato per ovvi motivi di carattere istituzionale la questione del bicameralismo e che quindi il Governo è estraneo rispetto alle decisioni che il Parlamento assumerà in materia. Ricordo che in proposito vi è stato un motivo di polemica tra opposizione e Governo quando abbiamo denunciato l'incompiutezza del sistema proposto dal Governo sotto questo profilo. Le regioni si sono pronunciate, anche in questo caso siamo noi che presso la Commissione affari costituzionali della Camera non riusciamo a pronunciarci. Badate bene che una riforma federale non può esulare da questo argomento, far finta che non ci sia e metterlo sotto un tappeto; è una questione sulla quale dobbiamo pronunciarci ed anche a questo proposito è inutile chiedere alle regioni che idee abbiano, perché anche a tale riguardo le regioni sono state estremamente chiare, come ha ripetuto il presidente Chiti. Siccome non siamo in grado politicamente di rispondere alla proposta di istituire un *Bundesrat* italiano (una proposta molto chiara, che però fa riferimento ad una tradizione politica molto diversa dal nostro bicameralismo), non possiamo continuare a prendere tempo per la nostra incapacità di assolvere questo compito.

In conclusione vorrei ricordare che il giorno dopo il venir meno della Commissione bicamerale ho presentato alla Camera quelli che erano stati gli esiti del lavoro della stessa Commissione esaminati

in aula e ciò per riannodare un filo che aveva già visto — ed era un fatto storico — il voto della grande maggioranza del Parlamento su un pacchetto significativo di proposte di modifica della Costituzione vigente; tuttavia, anche in quel pacchetto mancava la questione del bicameralismo. Allora, dobbiamo uscire allo scoperto, le forze politiche debbono dire chiaramente cosa vogliono.

LUISA DE BIASIO CALIMANI. Poiché la nostra Commissione è chiamata ad esprimere un parere sul provvedimento al suo esame, ritengo quanto mai interessante questo momento di confronto nell'ambito del quale ognuno di noi possa chiedere chiarimenti sulle posizioni che qui sono state espresse.

Porrò quindi velocemente quattro questioni. In primo luogo, non ritengo che sia da considerare inutile, alla luce dell'obiettivo che ci poniamo, questo testo, perché se non altro l'articolo 5 contiene effettivamente un elemento rivoluzionario, quello di non delegare semplicemente alcune materie alle regioni, ma di costituzionalizzare il principio della competenza generale residua delle regioni. Basterebbe questo per dire che un passo in avanti è stato compiuto e, poiché ritengo che riforme di questo genere si attuino attraverso processi, non mi stupisce se facciamo un gradino per volta, ovviamente avendo chiaro il disegno complessivo cui dobbiamo giungere. Sono d'accordo con il presidente Chiti quando dice che il testo del progetto di legge costituzionale così come era stato presentato dalla Commissione bicamerale e per alcune parti votato dall'Assemblea rispetto ai progetti di autonomia speciale è sicuramente più avanzato di quello che ci apprestiamo ad esaminare oggi. Mi auguro che questa Commissione valuti con attenzione e in modo positivo le affermazioni fatte in questa sede.

Per quanto riguarda il fondo perequativo, il testo presentato stabilisce che sia istituito dallo Stato; se le regioni — tutte le regioni — non sono responsabilizzate nella distribuzione di questo fondo, si rischia che non ci sia la sufficiente sol-

lecitazione nei confronti di quelle più deboli economicamente a fare in modo che l'obiettivo che giustifica l'esistenza del fondo venga realizzato. Questo fondo, infatti, non ha la funzione di rendere migliore la vita dei cittadini delle regioni più disagiate, ma quello di attivare un processo tale per cui queste regioni un giorno non ne abbiano più bisogno; se deve trasformarsi in una sorta di sussidio, vuol dire che abbiamo sbagliato finalità. Se è così, la struttura del fondo e la partecipazione alle scelte da parte delle regioni, che meglio dello Stato conoscono i problemi, devono essere previste nel testo in maniera più chiara ed esplicita.

È stato citato il principio di sussidiarietà a proposito del quale emergono due aspetti di rilevanza costituzionale: il rapporto tra cittadini, associazioni ed istituzioni; il rapporto tra regioni, enti locali e Stato. Nel testo presentato questo aspetto è completamente assente, tant'è che, nel momento in cui si fa riferimento all'attribuzione di competenze che possono anche esorbitare dal campo dell'istituzione che le esercita, non si fa riferimento anche al rapporto che deve esserci tra gli enti locali e le regioni. Un principio di sussidiarietà completo non può evitare di affrontare questo nodo (che forse susciterebbe maggior interesse in una sede diversa); mi sembra comunque importante sottolinearlo anche qui, altrimenti non si comprenderebbero gli articoli 12 e 16 che parlano di ricorso alla Corte Costituzionale nel caso di violazioni, perché, non essendoci le attribuzioni, queste non potrebbero esserci.

L'ultimo punto riguarda le aree metropolitane. Mi chiedo se la forte costituzionalizzazione delle aree e delle città metropolitane (termini che spesso si confondono tra loro) e la loro individuazione da parte dello Stato siano effettivamente necessarie. Alla luce dell'esigenza di federalismo diffusa, forse sarebbe preferibile indicare dei criteri affinché, nel caso nel territorio ci siano effettivamente ulteriori aree con determinate caratteristiche oltre alle undici già indicate, si conceda una maggiore autonomia decisionale.

SALVATORE LAURO. L'onorevole Giovine ha già espresso il pensiero del mio gruppo circa il passaggio culturale ed epocale che questo paese deve fare: non può trattarsi di una riforma «spezzatino», perché serve qualcosa di più organico. Concordo anche con la posizione dell'onorevole Migliori, mi limito pertanto a rivolgervi quattro domande.

Condividete la richiesta dei poteri sostitutivi previsti dall'articolo 6 di questo disegno di legge? Condividete le particolari condizioni di autonomia di alcune regioni previste e, se sì, perché? Nell'ambito del principio di sussidiarietà di cui si parla, prevedete o no uno spostamento di poteri a favore della società e dell'economia di mercato? Per quanto riguarda il rapporto con gli enti locali, cosa proponete per evitare il fallimento dell'esperimento dei liberi consorzi da parte dei comuni? Come pensate che i comuni si possano unire per migliorare la loro posizione?

VASSILI CAMPATELLI. Si è partiti dando un giudizio positivo per il fatto che rimane aperto un terreno per il processo delle riforme con riferimento all'insieme dei provvedimenti di cui stiamo parlando perché inseriti in un contesto. L'elezione diretta del presidente della Giunta regionale nel 2000 è un elemento cardine per capire se si fa sul serio, pertanto considero le difficoltà preannunciate al Senato su questo argomento un'ipoteca sul complesso delle questioni che stiamo affrontando. Il messaggio, infatti, è che nel 2000 si voterà con la vecchia legge. Vorrei quindi fosse chiarito se il giudizio da voi espresso all'inizio riguarda anche quel provvedimento, perché questo può servire a definire le posizioni politiche di tutti noi.

Avrei poi bisogno di una specificazione sulle questioni fiscali. Non voglio usare l'espressione «federalismo fiscale»; perché può suscitare discussioni semantiche che non mi interessano, ma ritengo la questione delle tasse, di chi e del come si decide il prelievo e l'utilizzo di quelle risorse, sia fondamentale. È stata ribadita

una contrarietà alle addizionali fiscali, e credo che questa preoccupazione sia fondata anche per una ragione molto semplice: non è federalismo nemmeno un meccanismo in cui il Parlamento nazionale decide di aumentare le aliquote e le regioni si avvalgono della compartecipazione.

Probabilmente non abbiamo ancora trovato un meccanismo in grado di rispondere a tutti i bisogni. Vorrei capire se si ritengano comunque ancora validi gli impegni assunti con il patto di stabilità in relazione alla situazione finanziaria complessiva del paese e se questo vincolo debba riguardare lo Stato o anche tutte le sue articolazioni.

MARGHERITA COGO, *Presidente della regione Trentino-Alto Adige*. Innanzitutto voglio esprimere anch'io soddisfazione per la ripresa della stagione delle riforme, che speriamo più fortunata di quella che ha visto concludersi i lavori della Commissione bicamerale senza discussione in aula; per natura sono ottimista, mi auguro quindi che la proposta del Governo possa andare in porto. Non ripeto le considerazioni espresse da Chiti e contenute nel documento dei presidenti delle regioni e delle province autonome, che condivido, né rispetto tutti gli apprezzamenti positivi per le innovazioni che quel testo contiene. Voglio esprimere invece soddisfazione per l'articolo 4 che riguarda le regioni a statuto speciale, in particolare la nostra, laddove si dice che la regione Trentino-Alto Adige è costituita dalle province autonome di Trento e di Bolzano. Sono presidente da tre mesi e vorrei sottolineare che uno dei primi atti compiuti dalla coalizione che mi sostiene è stato quello di approvare nell'assemblea legislativa regionale un testo che ribaltava il concetto della tripolarità della nostra autonomia.

Ciò che invece non ci soddisfa è la previsione che le modifiche degli statuti speciali di autonomia e gli statuti stessi siano adottati con legge costituzionale. Sono d'accordo con il senatore Andreolli sul fatto che gli statuti delle regioni

speciali debbano essere di rango costituzionale, visti anche gli accordi internazionali che hanno alla base; deve però essere previsto da qualche parte che la proposta di modifica degli statuti deve partire dalle assemblee legislative autonomistiche; non è infatti possibile che un testo che propone una riforma dello Stato in senso federale lasci questa competenza ad un qualunque parlamentare della Repubblica italiana senza attribuirgli specificatamente agli enti interessati, che in questo modo, tra l'altro, si troverebbero ancora più svantaggiati rispetto alle altre regioni.

Il senatore Andreolli ha poi chiesto se riteniamo opportuno che le riforme degli statuti debbano procedere parallelamente. Ricordo, per quanto riguarda l'articolo 122, che la proposta per la modifica degli statuti speciali è ancora ferma in Commissione affari costituzionali. Temiamo che nel 2003 voteremo ancora con il sistema strettamente proporzionale, che rende poco governabili le nostre province, in particolare quella di Trento (il vicepresidente della provincia di Bolzano illustrerà la situazione relativa a quella provincia). Il quadro regionale che tutti vogliamo mantenere non può penalizzare una provincia rispetto ad un'altra. Attualmente la legge elettorale è in capo alla regione; con la mozione cui ho fatto riferimento chiediamo che la competenza passi in capo alle due province (enti sui quali si basa la nostra autonomia). Ciò è per noi di vitale importanza. Occorre un binario parallelo non più rallentato di quanto non sia quello per le regioni a Statuto ordinario. A maggior ragione chiediamo una norma transitoria - a regime, è bene che l'impulso parta dalla assemblea legislativa regionale - che preveda i termini entro i quali gli Statuti speciali debbano essere modificati. Rischiamo altrimenti di restare fuori da ogni processo riformatore.

MICHELE DI PUPPO, *Vicepresidente della provincia autonoma di Bolzano*. Mi corre l'obbligo morale di avvertire che coglierò l'occasione della mia presenza nella delegazione della Conferenza dei

presidenti delle regioni e delle province autonome per dare alla Commissione le informazioni dovute, ma non ho una delega specifica in materia. La Commissione farà l'uso che vorrà delle informazioni che moralmente mi sento in dovere di dare.

Lo statuto speciale della provincia autonoma di Bolzano ha una storia nota a tutti, legata alla necessità di definire con regole diverse una situazione particolare rispetto al contesto nazionale. L'idea di poter regolare in modo analogo realtà diverse avrebbe costituito una somma ingiustizia e non avrebbe creato condizioni di pari opportunità per tutte le realtà territoriali. Abbiamo raggiunto da poco un accordo per la formazione della giunta regionale, di cui è presidente la collega Cogo. L'accordo affronta anche il tema della riforma del nostro statuto. Concordiamo totalmente con l'idea di rovesciare il rapporto tra province e regioni in quanto si tratta di leggere la realtà che nel tempo si è andata costituendo; siamo invece fortemente contrari all'idea che si possa adottare un sistema elettorale maggioritario nella provincia autonoma di Bolzano. Non tanto per una questione di tecnica ma perché il sistema proporzionale garantisce la rappresentanza dei gruppi linguistici. Nel richiamare, sia nell'accordo per la formazione della giunta regionale, sia in questa sede la necessità della conservazione del sistema proporzionale nella provincia di Bolzano torniamo ad affermare la necessità della tutela dei gruppi linguistici con l'obiettivo della convivenza. Questo era il valore all'origine della scelta autonomistica: l'autonomia come strumento, la convivenza come traguardo finale. Con una recente iniziativa la maggioranza in Alto Adige, la Südtiroler Volkspartei, ha presentato al consiglio provinciale una mozione nella quale, con apparente innocenza e ovvietà, si sostiene la necessità che alle province autonome di Trento e di Bolzano siano riconosciute automaticamente tutte le facoltà riconosciute alle altre regioni nella fase di ridefinizione degli statuti e delle autonomie. Potrebbe

sembrare una richiesta ovvia, persino superflua, ma in realtà nasconde un rischio gravissimo, quello che ad un sistema che si basa su un'intesa tra i gruppi linguistici conviventi si sostituisca una sorta di automatismo che eluda totalmente la possibilità dell'accordo tra le parti fino al punto di creare situazioni estreme. Per esempio, nel nostro statuto sono poste condizioni che garantiscono la rappresentanza dei gruppi linguistici anche nelle forme di governo dal livello comunale fino alle regioni. In pratica, la presenza del rappresentante del gruppo linguistico ladino - il più piccolo - è obbligatoria all'interno della giunta provinciale se nel consiglio vi sono almeno due membri eletti. Nella formazione della giunta si deve tenere conto della proporzione e della consistenza dei gruppi linguistici all'interno del consiglio provinciale. È una clausola di garanzia in più per i ladini perché, al di là della consistenza proporzionale, basta che siano 2 su 35 per avere un rappresentante; per il gruppo linguistico italiano vale invece il rapporto proporzionale. Oggi la giunta è formata da 11 membri di cui 3 appartengono, su base proporzionale, al gruppo linguistico italiano. Una delle clausole in funzione dell'automatismo potrebbe essere quella della chiamata diretta degli assessori esterni; si potrebbe così dare seguito alle prescrizioni statutarie, anche in questo caso senza passare attraverso l'accordo politico. In una realtà che ancora si esprime per voto etnico più che per voto politico si finirebbe con l'assegnare al gruppo maggioritario la guida totale dell'amministrazione provinciale (che peraltro è qualcosa di più di un'amministrazione) vale a dire una gestione politica rilevante.

Su tutti questi aspetti si è svolto un dibattito in sede di Consiglio. La Südtiroler Volkspartei ha approvato la propria mozione con i suoi 31 voti su 35 ma in realtà tra quanti si sono opposti alla mozione sono rappresentati tutti i gruppi linguistici, compreso quello di lingua tedesca di opposizione oltre a quello ladino e a tutti i partiti di lingua italiana.

È questa un'informazione che non può mancare a chi si accinge a mettere mano ad una riforma così importante. Il presidente Chiti ha richiamato una particolare attenzione alle autonomie speciali affinché in un contesto generale non si finisca con lo sfumare la delicatezza di questi rapporti.

PRESIDENTE. Il professor Mariucci risponderà ora ai quesiti che sono stati posti dai colleghi.

LUGI MARIUCCI, Assessore agli affari istituzionali della regione Emilia-Romagna. Per cercare di rispondere sinteticamente alle diverse questioni sollevate, in particolare dal senatore Andreolli e dall'onorevole Giovine, senza essere ripetitivo mi limiterò a fare presente che tra nove mesi finirà la sesta legislatura regionale e si avranno le elezioni regionali e fra poco più di diciotto mesi si arriverà al termine fisiologico della XIII legislatura politica: federalismo, ultimo appello. Un ultimo appello affinché tutta questa discussione esca dalle ipocrisie, dagli infingimenti, dagli scambi di messaggi criptici, esca dalla logica del tentativo impossibile di assemblare rivendicazioni territoriali e di ceti politici di pezzi diversi delle varie burocrazie per approdare finalmente ad un'idea di Stato, un'idea di Repubblica nella prospettiva dell'Unione europea.

Come già ha detto il presidente Chiti, il primo punto dell'agenda che la Commissione bicamerale per le questioni regionali deve tenere presente è dare un senso alle elezioni regionali dell'aprile 2000, specialmente se queste elezioni, per la prima volta nella storia della Repubblica, si dovessero tenere autonomamente, senza essere agganciate ad elezioni politiche o ad una significativa scadenza amministrativa. Dobbiamo dare un motivo ai cittadini per recarsi alle urne. Come esponente delle regioni italiane con un'esperienza di governo in particolare in Emilia-Romagna, che non è certo l'ultima tra le regioni italiane, posso dire che allo stato attuale in termini di *performances* realizzate, i cittadini italiani non hanno

buoni motivi per recarsi alle urne nell'aprile 2000 se non si determineranno fatti nuovi. Il fatto nuovo consiste essenzialmente nel determinarsi di una piccola ma significativa innovazione istituzionale che dia a questi strumenti del governo territoriale che si chiamano regioni il senso di una missione nuova.

Due sono le questioni prioritarie da qui all'aprile 2000, non da qui alla grande riforma che stiamo discutendo da circa vent'anni. Il primo punto è quello di riqualificare l'autorevolezza dei governi e delle rappresentanze politiche regionali. Ricordo che all'insediamento della Conferenza dei presidenti delle regioni nel 1995, dopo l'elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario, ci fu un primo momento di relativa euforia perché il meccanismo elettorale fondato quanto meno sulla designazione dei presidenti di regione induceva a pensare che il regionalismo italiano si fosse emancipato dal suo principale vizio storico, quello di essere figlio della ingovernabilità, della instabilità e della crisi del sistema politico. Questa illusione è finita presto. I componenti di questa commissione devono sapere che quando si lamentano, per esempio, i ritardi di molte regioni nell'attuazione delle cosiddette leggi Bassanini, questi sono dovuti al fatto che nell'incrocio tra debolezza della forma di governo e frantumazione, anzi polverizzazione politica dei consigli regionali sia nelle coalizioni di maggioranza, sia nei gruppi di opposizione, si determinano vere e proprie impossibilità a decidere. Le giunte regionali hanno fatto tutte largamente la propria parte nel presentare i progetti di legge, ma questo non serve a nulla. È stato formulato in proposito un quesito specifico da diversi componenti della Commissione, a partire dal senatore Andreolli. A nome della Conferenza dei presidenti preciso che siamo contrari - per quanto riguarda il progetto di legge - stralcio di modifica dell'articolo 122 della Costituzione, che conferisce autonomia statutaria ai consigli regionali e introduce una disposizione transitoria per quel che riguarda in prima battuta l'elezione di-

retta del presidente della regione in quanto candidato della coalizione sulla base dell'attuale sistema elettorale - ad introdurre ogni forma di strologazione sul fatto che sia meglio il turno unico o il turno doppio. Certo che sarebbe meglio - è un mio giudizio, largamente condiviso all'interno della Conferenza - accompagnare quella misura transitoria con una organica riforma del sistema elettorale dei consigli regionali cominciando ad abolire ciò che non esiste più in nessun serio paese d'Europa, vale a dire il voto di preferenza, che rappresenta uno degli elementi che induce alla frantumazione dei gruppi consiliari, persino al loro interno.

Allo stato ciò che è necessario è quantomeno indurre questo elemento di novità, cioè una stabilizzazione della forma di governo, in modo che i cittadini sappiano che votano qualcuno che assume la responsabilità di portare quel governo fino alla sua conclusione; dopo di che il tema di un assetto elettorale della rappresentanza politica a livello consiliare va rimesso all'attività statutaria dei consigli.

Importanza analoga avrebbe il fatto che questa autonomia statutaria dei nuovi consigli regionali venisse arricchita anche su un altro versante, quello dei progetti di autonomia speciale. In questo campo non c'è da inventare nulla perché il testo già votato dalla Camera sulla base delle proposte della Commissione bicamerale è largamente sufficiente e garantistico; aggiungo che è un testo molto più avanzato rispetto al progetto di legge di iniziativa del Governo.

Queste sono le questioni essenziali. Sul resto, cioè sulla riforma costituzionale è chiaro che, prima ancora di entrare nel merito, va sciolto un interrogativo preliminare. Siamo da sempre favorevoli a che quanto fatto di positivo poteva rimanere del lavoro della Bicamerale, in particolare sul punto della forma di Stato, venga ripreso dal Parlamento già in questa legislatura. Da questo punto di vista, abbiamo quindi dichiarato il nostro totale appoggio all'iniziativa del Governo, abbiamo apprezzato il fatto che un Governo

abbia presentato, come maggioranza politica, le proposte sul tema della forma di Stato. Naturalmente non ci nascondiamo che si deve verificare se esistano le condizioni politiche in questo Parlamento ed in questa fase politica per riattivare quel percorso ed i limiti di quella proposta stanno dentro le difficoltà politiche.

Ho sentito molti quesiti, tutti puntuali e corretti, formulati da vari componenti di questa Commissione in materia di cosiddetto federalismo fiscale, di riparto di competenze, di individuazione dei soggetti costitutivi della Repubblica. A questo punto, onorevole Giovine, mi limito a ricordare che le regioni all'unanimità approvarono, quando la Commissione bicamerale iniziò i suoi lavori, una proposta di riforma costituzionale che aveva una dizione molto semplice per la quale la Repubblica era costituita dalla federazione e dalle regioni; queste ultime si articolavano nei comuni e, ove previste dalla legge regionale, nelle province e nelle città metropolitane. Chiedo, quindi, di essere risparmiato dal dover dichiarare adesioni a questo riguardo. Peraltro, sapete benissimo di che lacrime e che sangue abbia grondato questa proposta nell'incrocio tra centralismo del sistema politico e cosiddetto municipalismo. È evidente che da questo punto di vista il progetto di legge D'Alema-Amato ha un carattere tralatizio, nel senso che cerca di prendere il meglio di ciò che è scaturito dalla Bicamerale e presenta tracce anche dei limiti di quel lavoro.

Se vi fossero le condizioni politiche, ritengo che il Parlamento, da qui al 2001, potrebbe anche fare *in apicibus* uno sforzo di ridisegno del modello. Non v'è dubbio, tuttavia, che il limite fondamentale di quella proposta, come del resto la stessa relazione introduttiva confessa (e la confessione è una prova regina), sta nel fatto che essa non è semplicemente monca perché manca il disegno di riforma del Parlamento, ma è relativamente incomprendibile poiché manca il riparto delle competenze, come sanno ormai tutti, anche se si può discettare in astratto all'infinito sul fatto che il riparto delle com-

petenze debba avvenire con la tecnica della esclusività, della differenziazione o della relativa concorrenza, ma sappiamo tutti bene che ciò che conta è che su quelle materie sulle quali inevitabilmente si esercita una concorrenza, un intreccio tra funzioni dei governi territoriali e funzioni del Governo centrale, così come su quelle materie in cui, salvo l'autonomia più spinta del territorio, occorrono comunque leggi-cornice e leggi-quadro, il punto è chi decide su quelle cose, e questo vale anche per il federalismo fiscale. Come il collega Zorzoli ha ribadito per l'ennesima volta, ripetiamo in ogni occasione che su questa materia occorrono la massima precisione ed il massimo nitore, ma non possiamo sottrarci all'evidenza empirica che nessuna norma costituzionale risolverà quel problema, perché esso potrà essere risolto soltanto attraverso la concreta costruzione di un sistema fiscale che andrà in parte codificato al centro, in parte gestito in periferia. Ciò che dobbiamo evitare è di avere una norma costituzionale addirittura peggiore di quella vigente e tale sarebbe quella norma che in qualche modo facesse intuire ciò che a volte è vero nei fatti, come dimostra l'esperienza spagnola e cioè che, specialmente in prima battuta, il federalismo costa, per cui è bene che questo non venga costituzionalizzato. Da qui il nostro disfavore assoluto sul fatto che in una norma costituzionale si metta, per così dire, l'evidenziatore sul tema delle addizionali.

Il punto naturalmente è l'assetto del Parlamento. In proposito abbiamo presentato prima come regioni, poi in accordo con l'ANCI e l'UPI, un ampio spettro di proposte, tra le quali vi sono soluzioni come quella del *Bundesrat* all'italiana, di una Camera mista, di Camera e Senato all'americana, ma fortemente investiti di

una funzione federale. In quest'ampio *menu* si deve scegliere, se vi è la voglia di riformare il sistema politico in questa chiave. Il punto è che vi sia un luogo del Parlamento che abbia non la generica vocazione, ma il mandato specifico di pronunciarsi non sulle questioni strettamente politiche che attengono al rapporto fiduciario con il Governo ma su quelle che riguardano la costruzione del processo.

PRESIDENTE. Ringrazio per il puntuale contributo l'assessore Mariucci che ha posto in luce le questioni fondamentali. Mi pare che queste considerazioni debbano essere affidate sia al Governo, nel rapporto dialettico che deve esservi, sia al Parlamento perché si possa arrivare a conclusioni positive. Non mi illudo che si possa concludere tutto in breve tempo, però sono convinto che parte del disegno riformatore della Costituzione in senso federale deve concludere il suo cammino. Lavoreremo per raggiungere questo obiettivo, anche nel momento in cui esprimeremo i nostri pareri.

Ringrazio i colleghi e tutti i rappresentanti delle regioni per il contributo offerto e preannuncio che avremo occasione di vederci in incontri che stiamo organizzando, il prossimo dei quali è previsto a Bolzano dove abbiamo intenzione di effettuare una visita. Grazie ancora.

La seduta termina alle 15.20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 5 luglio 1999.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

