

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

8.

SEDUTA DI MARTEDÌ 4 MARZO 1997

 XIII LEGISLATURA

 COMMISSIONE PARLAMENTARE
 PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

8.

SEDUTA DI MARTEDÌ 4 MARZO 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO D'ALEMA

 INDICE

	PAG.		PAG.
Audizione della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome e della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea e dei consigli regionali e delle province autonome:		Elia Leopoldo, <i>Presidente del Comitato forma di Stato</i>	237
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i>	237, 247	Formigoni Roberto, <i>Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome</i>	241
	250, 256, 267, 268	Guerzoni Luciano (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	265
	269, 272, 273, 274	Mariucci Luigi, <i>Assessore alle riforme istituzionali della regione Emilia-Romagna</i>	250
Andreolli Tarcisio (gruppo PPI)	274	Morandi Giancarlo, <i>Presidente del consiglio regionale della Lombardia</i>	259
Amati Silvana, <i>Presidente della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea e dei consigli regionali e delle province autonome</i>	245	Pasquali Adriana (gruppo alleanza nazionale)	268, 274
Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo) .	268	Rebuffa Giorgio (gruppo forza Italia)	255
	269, 273	Rigo Mario (gruppo misto)	266
Cossutta Armando (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	261	Selis Gian Mario, <i>Presidente del consiglio regionale della Sardegna</i>	256
Cristaldi Nicola, <i>Presidente dell'Assemblea regionale siciliana</i>	262	Servello Francesco (gruppo alleanza nazionale)	248
D'Ambrosio Vito, <i>Presidente della regione Marche</i>	269	Stevenin François, <i>Presidente del consiglio regionale della Valle d'Aosta</i>	266
Dondeynaz Guido (gruppo misto)	265	Villone Massimo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	248
Durnwalder Alois, <i>Presidente della provincia autonoma di Bolzano</i>	267, 268		

 N.B. - I documenti esaminati nel corso della seduta sono pubblicati nell'*Allegato Commissione bicamerale*.

La seduta comincia alle 15.20.

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

Audizione della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome e della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea e dei consigli regionali e delle province autonome.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome e della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea e dei consigli regionali e delle province autonome.

Chiedo scusa per il ritardo. Vorrei salutare e ringraziare, per il fatto che sono qui, i rappresentanti delle regioni italiane, dei governi e dei consigli regionali, che abbiamo chiesto di incontrare in questa prima audizione proprio in considerazione della rilevanza istituzionale del dialogo tra Parlamento e regioni, nel momento in cui il processo delle riforme costituzionali investe innanzitutto la forma di Stato, con un generale orientamento che va nel senso di un accrescimento del ruolo dei poteri regionali in direzione del federalismo o quanto meno di un regionalismo più avanzato. È quindi evidente che le regioni – tra l'altro sei consigli regionali hanno approvato proposte di revisione costituzionale, ma prescindendo da questo aspetto – sono interlocutori essenziali per la nostra attività.

Come abbiamo già detto nel momento in cui abbiamo impostato il nostro lavoro nella discussione generale, non escludiamo neppure la possibilità che successivamente

possa aversi di nuovo un dialogo tra noi sulla base di soluzioni più definite sulle quali consultare le regioni italiane, ma intanto consideriamo di grande valore la discussione di oggi.

In ufficio di presidenza abbiamo preso l'orientamento per cui il senatore Elia, il quale presiede il comitato della Commissione bicamerale che si occuperà della forma di Stato, introdurrà brevemente la nostra discussione e quindi prenderanno la parola il presidente della Conferenza delle regioni, l'onorevole Roberto Formigoni, e la signora Silvana Amati che coordina la Conferenza dei presidenti dei consigli regionali. Si svilupperà successivamente il dialogo, rispetto al quale pregherei i membri della Commissione che vorranno prendere la parola di porre quesiti e problemi, non di fare interventi che del resto abbiamo già sviluppato nel dibattito generale. È invece utile avanzare quesiti, evidenziare problemi, di modo che si possa sviluppare un dialogo, approfondire le questioni aperte.

Do immediatamente la parola al senatore Elia.

LEOPOLDO ELIA, *Presidente del Comitato forma di Stato*. Anch'io, come ha suggerito il presidente, vorrei porre le questioni in modo molto concreto, nel senso che nell'orientamento federalista, che prevale non solo sulla stampa ma anche nelle dichiarazioni rilevanti delle Conferenze dei presidenti delle regioni e in altre sedi, si colloca subito la domanda: quale regionalismo? E tuttavia questo discorso rischia di portare a discussioni tra chi vede il federalismo solo in presenza di un'aggregazione di entità inizialmente indipendenti e chi invece ravvisa

soluzioni federaliste anche quando uno Stato, sempre unitario ma di tipo organizzativo accentrato, ad un certo momento si articola in una serie di centri di potere politico, legislativo e amministrativo che prima non conosceva.

Credo che, sia pure partendo da punti molto diversi quali il federalismo classico, l'aggregazione di entità indipendenti e quella che i francesi chiamano decentrazione più che deconcentramento, si possa arrivare a soluzioni che concretamente non siano poi molto differenti.

Allora, il problema è arrivare a proposte che abbiano soprattutto consapevolezza della vicenda storica che abbiamo vissuto, una vicenda che almeno parzialmente viene giudicata con una certa severità, ossia l'esperienza del regionalismo italiano da cui nasce la spinta a superarlo, a correggerlo, a modificarlo. Anche qui, come a proposito della forma di governo, vi è un problema di autocorrezione di quello che si è fatto in passato e che non ha dato risultati appaganti, anche se non si deve coinvolgere in un giudizio indiscriminatamente negativo quanto è avvenuto in condizioni diverse, in condizioni di difficoltà molto differenti.

Dobbiamo certo tener conto delle esperienze straniere, ma soprattutto di quelle italiane, tenendo presente che queste non mutano con la bacchetta magica cambiando nome al fenomeno o modificando alcune norme; in realtà, molto contano i presupposti che di fatto vengono in gioco, la qualità della classe politica, la preparazione della burocrazia regionale e centrale e via dicendo. Certo è che il passato presenta aspetti che hanno dato luogo a giudizi molto diversi. In passato si è ritenuto che la perdita di potere legislativo da parte delle regioni, sia di fronte alla Corte costituzionale sia di fronte ad interventi del legislatore andati oltre i confini dei principi fondamentali di una serie di materie, fosse da attribuire a cattiva volontà, a smodata tendenza centralistica da parte delle autorità centrali. Poi il giudizio si è attenuato, perché nelle esperienze di grandi Stati federali (solo il professor Miglio nega che Stati Uniti e

Germania possano essere qualificati tali) si è notata una progressiva e forte estensione del potere legislativo nazionale, federale o centrale, come si voglia chiamarlo.

Il primo problema riguarda allora proprio il potere legislativo delle regioni. È utile mantenere un potere legislativo concorrente all'italiana, come è nella Costituzione attuale, in cui si è giocato sulla distinzione principi-dettaglio, principi-esecuzione: principi fondamentali spettanti allo Stato, legislazione di dettaglio e di attuazione spettante alle regioni? Si deve insistere su questa linea oppure si deve in qualche modo passare a formule diverse? E il passaggio a formule di legislazione esclusiva, di potere legislativo esclusivo, porta veramente ad una differenza di qualità rispetto al modello precedente? O in sostanza, attraverso il riconoscimento della necessità di interventi dettati dall'interesse nazionale e dal mantenimento dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento (è inutile richiamare l'articolo 72 della legge fondamentale tedesca), una riduzione effettiva del potere legislativo delle regioni, o per lo meno del suo esercizio, è in qualche misura inevitabile, dato che nello stesso testo presentato dai presidenti delle regioni tra le materie che vengono mantenute nella competenza dello Stato vi sono per esempio i diritti fondamentali dei lavoratori (e quando si parla di diritti fondamentali dei lavoratori si allude evidentemente ad una nozione che può essere anche molto dilatata)?

Si tratta allora di vedere quale sia la soluzione migliore. Si deve introdurre, almeno per una serie di materie, la nozione di potere legislativo concorrente alla tedesca invece che all'italiana, cioè un potere legislativo che prescindendo dalla distinzione principi-dettagli, ove si verificano alcuni dei presupposti che ho citato prima, cioè la garanzia delle condizioni equivalenti di vita in tutte le parti del territorio, e così via? Sono problemi che esigono naturalmente anche una forte sensibilità politica per capire in che misura ciò possa portare ad un buon funzionamento nei rapporti tra Stato ed

entità di carattere federale, anche se si chiameranno regioni. Il punto delicato è proprio questo: dobbiamo continuare su una via che ci ha procurato tanto contenzioso di fronte alla Corte costituzionale, oppure dobbiamo tentare delle vie che ci liberino da questa servitù giurisdizionale un po' troppo accentuata rispetto a quello che avviene in altri paesi?

Naturalmente mi limito in questa sede a problemi che sono più strettamente connessi con il lavoro del Comitato forma di Stato. È inutile che vi dica quanto sia connesso il discorso sul potere legislativo delle regioni al problema della struttura del Parlamento. Si tratta di capire se occorra compensare, come avviene in Germania, la perdita di potere legislativo effettivo e soprattutto la svalutazione degli elenchi delle materie sottratte al potere centrale con un'accentuazione del ruolo di questi centri di potere. Occorre stabilire se immetterli o meno nel circuito dei poteri decisionali nazionali o federali. È in relazione a ciò che poi si deve giudicare e valutare il problema della seconda Camera, di cui la questione della Camera delle regioni – come si è detto – non è che uno dei tanti aspetti. Al riguardo bisognerà tener conto anche delle esperienze straniere; occorrerà chiedersi, ad esempio, perché sia in crisi il modello del Senato spagnolo. In alcuni progetti significativi vi è il tentativo di assegnare funzioni di garanzia, funzioni di scelta con riferimento alla composizione di organi costituzionali neutrali come la Corte costituzionale ad un nuovo Senato, ad una nuova seconda Camera. Sono due problemi certamente distinguibili in astratto ma strettamente connessi in concreto.

Vi è poi il problema dei rapporti tra potere legislativo nazionale e potere statutario. Fino a che punto, attraverso il richiamo, come in Germania, ai principi repubblicani, alla fedeltà federale, alla *bundestreue*, si possono in qualche modo porre alcuni limiti all'esercizio del potere statutario sia per quello che riguarda la forma di governo sia per quello che riguarda le leggi elettorali? In Germania, l'oscillazione sulle leggi elettorali è signi-

ficativa ma abbastanza modesta, nel senso che il rapporto che vi è nella legge elettorale nazionale tra la quota di eletti a collegio uninominale e la quota di eletti su base proporzionale varia poi all'interno degli ordinamenti dei *laender*; ma la fascia di oscillazione è di fatto abbastanza contenuta.

Molto importante è esaminare il problema del parallelismo, se cioè, come nella costituzione statunitense e nella Costituzione italiana del 1948, vi debba essere parallelismo tra potere legislativo delle regioni e potere amministrativo. Tale parallelismo è affermato in particolare nell'articolo 118 della nostra Costituzione. La tendenza americana è a mantenere questo parallelismo; la tendenza europea, soprattutto in Germania, è invece a porsi su una via in cui vi possa essere potere legislativo della federazione e potere amministrativo largamente diffuso da parte degli Stati membri, dei *laender*, delle regioni o dei cantoni. È ovvio che il problema della fine del parallelismo si collega strettamente al principio che dove c'è esecuzione di leggi federali non è detto che vi sia per forza esecuzione (come avviene almeno tendenzialmente negli Stati Uniti) da parte di autorità federali: vi può essere esecuzione di leggi federali da parte di autorità regionali. Al riguardo l'Italia presenta però problemi del tutto particolari: data la tradizione dei comuni, infatti, vi è il problema di come ripartire il potere amministrativo tra regioni, province e comuni, posto che, oltre alle regioni e ai comuni, si mantengano o vengano addirittura accresciute altre entità.

A parte il discorso sugli enti funzionali, quale emerso nel disegno di legge Bassanini uscito dalla Camera, salvo alcune materie vi è da vedere, per esempio in relazione alle camere di commercio, come debba essere governato questo passaggio di ampi poteri amministrativi in sede periferica. Il principio di sussidiarietà, che è molto elastico, spesso viene inteso nel senso di conservare competenze nella sede dove l'esercizio del potere è più vicino alla comunità. Però possono esservi dei significati in cui tale principio è interpretato

dinamicamente, soprattutto come potere sostitutivo: se dovesse rivelarsi, progressivamente, l'inerzia o l'incapacità dell'esercizio di certi poteri da parte della regione o degli enti locali, specialmente nei rapporti con le autorità europee, possono esservi degli interventi, da parte dell'ente che prima aveva quei poteri, per rimediare a queste omissioni. Ma il problema riguarda soprattutto il riparto di poteri amministrativi tra regioni, comuni e province. E qui i giudizi tendono a dare molto potere amministrativo alle sedi più periferiche, con la riserva di vedere meglio cosa possa costituire o alta amministrazione, da restare alle regioni, o interventi di area vasta, che possono riguardare la viabilità e i trasporti, per esempio, e che attengono, più propriamente, all'esercizio di poteri amministrativi di carattere regionale.

Un problema particolarmente delicato, sul quale desideriamo acquisire delle proposte, è quello del cosiddetto federalismo fiscale, il quale, contrariamente a quanto avviene nei progetti presentati da gran parte dei gruppi politici, non può essere troppo facilmente rimesso alla legge ordinaria o anche a leggi di tipo particolarmente rafforzato. Ciò perché se non vi è una scelta già in sede di revisione costituzionale, temo che per il futuro si rischi di alimentare un forte contenzioso in cui, mentre da una parte le regioni potrebbero lamentare che lo Stato trattenga troppe entrate (cosa possibile, specialmente in periodo transitorio), dall'altra lo Stato potrebbe lamentare che, di fatto, ove alle regioni sia lasciato un margine abbastanza ampio di interventi, le entrate centrali risultano, in qualche misura, troppo toccate. Probabilmente, vi è bisogno di un certo coraggio per attuare alcune scelte già in sede costituzionale. Da questo punto di vista credo vi possa essere senz'altro un vostro contributo.

Particolare attenzione meritano le situazioni delle regioni a statuto speciale, le quali, per un certo periodo, hanno svolto un ruolo esclusivo nella vita politica, amministrativa ed istituzionale italiana. Si tratta di una specificità tutt'oggi molto

forte perché, almeno in via di principio, in base alla legge costituzionale del 1993, le regioni a statuto speciale sono state collocate in una posizione simile a quella dei *laender* tedeschi, per cui, al loro interno, possono distribuire potere amministrativo a comuni e province. Diversa, invece, è stata la soluzione per le regioni a statuto ordinario adottata nella legge Bassanini, nella legge di delega in cui si è agito su un doppio binario: per le materie di cui all'articolo 117 le regioni possono esse stesse, entro un determinato periodo di tempo, allocare le competenze a comuni e province, mentre per le materie extra articolo 117 sono i decreti legislativi dello Stato ad attribuire direttamente tali competenze a comuni e province.

Sorvolando sui problemi dello Stato sociale e dell'economia, mi limito a porre una domanda che susciterà la vostra attenzione: entro quali limiti è tollerabile la possibilità di incentivi, di facilitazioni e di agevolazioni diverse alle imprese che si situano in un certo territorio anziché in un altro? La questione degli incentivi, che finora si era posta prevalentemente in relazione al territorio di Stati diversi, potrebbe porsi, come già avvenuto in qualche caso, in relazione al territorio delle nostre regioni. È evidente come tutto questo ponga dei problemi e delle considerazioni che qui mi limito solo ad accennare.

La Commissione intende non dimostrare ma avere il massimo di apertura non solo a tutti i contributi offerti, per esempio a quelli già venuti con gli importanti progetti di legge delle regioni, che presentano alcuni aspetti originali anche sulla questione dei poteri legislativi e del bicameralismo, ma anche al modo di affrontare questi problemi. Ciò per far sì che possa essere bilanciata la serie di poteri enumerati nella Costituzione con il problema del ruolo che le regioni e gli enti locali possono avere una volta che siano stati — in un modo o nell'altro, che si dovrà decidere — immessi nel circuito della decisione a livello nazionale.

ROBERTO FORMIGONI, *Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome*. Signor presidente, onorevoli parlamentari, personalmente e a nome di tutti i presidenti delle regioni voglio anzitutto ringraziare lei e l'ufficio di presidenza per la cortesia con la quale avete voluto organizzare questa audizione. Voglio anche esprimere il mio compiacimento per il fatto che il lungo lavoro di audizioni che la Commissione ha deciso di svolgere inizi con i presidenti delle regioni. Certo, in qualche modo è un fatto naturale, considerato il rilievo che la Commissione assegna agli enti da noi amministrati, ma insisto nel sottolineare che questo nulla toglie ad un doveroso apprezzamento che serva anche di buon auspicio per l'avvio sostanziale di questi lavori.

I presidenti delle regioni hanno salutato unanimemente, come fatto grandemente positivo, il varo della Commissione bicamerale per la riforma della seconda parte della Costituzione; hanno seguito finora e seguiranno da qui in avanti con grande attenzione ed interesse i vostri lavori, a proposito dei quali tutti noi formuliamo l'augurio di un successo, proprio in vista del bene del nostro paese.

La convinzione che anima le regioni è che il problema essenziale che le nostre istituzioni democratiche hanno di fronte è quello di interpretare, in qualche modo impersonare le linee evolutive del nostro paese a partire dall'idea di Stato. La configurazione istituzionale italiana appare oggi essere non più funzionale e persino disarmata rispetto alle sfide cui le democrazie sono chiamate in questo fine millennio. Due sfide in particolare: da una parte, quella costituita dai fenomeni connessi alla cosiddetta globalizzazione dell'economia che, minando alle radici i fondamenti della legittimazione degli Stati nazionali, attraverso la progressiva sottrazione ad essi di effettive capacità di controllo delle politiche finanziarie e di sviluppo, accelerano la crisi dell'idea stessa di Stato-nazione e, con essa, le più antiche basi della sovranità e della democrazia; dall'altra parte, la sfida rappresen-

tata dal processo di unificazione europea, certamente unica *chance* mediante cui i vecchi Stati europei possono pensare di continuare a giocare un ruolo primario sulla scena mondiale, e che tuttavia esige una modificazione del nostro Stato.

Di fronte a queste sfide epocali, l'Italia si presenta sul piano istituzionale configurata sinteticamente nei termini che conosciamo: una ventina di ministeri centrali, costituiti - ahimè - ancora sul modello napoleonico, con pletoriche concentrazioni nella capitale e diffuse articolazioni territoriali; 20 regioni, 103 province, 8.100 comuni, ciascuno con proprie rappresentanze elettive e propri livelli burocratici spesso non comunicanti; infine, un Parlamento con poco meno di mille parlamentari, suddiviso in due Camere con competenze paritarie e sovrapposte.

In buona sostanza credo si possa dire che in Italia si sommano i vizi dell'ipercentralismo e dell'iperdecentramento, senza alcuna capacità di usare né le virtù dell'uno né i pregi dell'altro. L'esito di tale situazione appare paradossale: si giunge con fatica ad assumere decisioni efficaci al centro, poiché questo è sovraccaricato di compiti decisionali che spesso non è in grado di esercitare. Ma si stenta a decidere anche in periferia, poiché anch'essa è affollata da soggetti decisori, nessuno dei quali spesso sa bene con precisione quale sia la parte che gli spetta. Da qui l'esigenza di fondo di ripensare all'assetto della forma dello Stato.

Su questo tema le regioni propongono una riforma (lo dico con chiarezza) in senso schiettamente federale della Repubblica italiana. A nostro avviso, solo in questa direzione, nel momento in cui si accetta la divisibilità del potere politico, si intravede l'affievolimento di quella paradossale contraddizione presente in molte democrazie occidentali, ma massimamente in Italia, nella dialettica tra il cittadino persona, depositario originale di diritti e libertà irriducibili, e lo Stato, che in punto di diritto è il garante delle libertà dei suoi cittadini ma di fatto ne è la prima minaccia.

Lo Stato federale esiste infatti solo per prendere quelle decisioni politiche che le comunità federate non sono in grado di assumere. Nella costruzione federale lo Stato non è l'incarnazione dell'unità della società, ma è lo strumento al servizio delle entità costitutive (comunità locali e corpi sociali intermedi) di cui in quanto tale è chiamato a rispettare le diversità.

In tal senso lo Stato moderno è destinato ad esercitare il suo ruolo primario in qualità non più di detentore della sovranità politica assoluta, ma di centro di potere di regolazione e di amministrazione del mercato unificato e di titolare di un potere di mediazione e di contrattazione delle risorse messe a disposizione da quello stesso mercato. Esso avrà come elementi di riferimento in alto le istituzioni di governo internazionale e le forze economiche che dominano il mercato unificato e in basso le forze sociali e politiche collocate all'interno del proprio territorio. In altre parole, lo Stato assume le vesti di amministratore e mediatore di mezzi e risorse locali, regolatore di diversità, dismettendo quella di fonte di diritto unica e di autorità conformatrice.

L'approccio federalista allo Stato è sintetizzato dal concetto di sussidiarietà, che significa che la priorità va alle entità più piccole. Queste ultime si gestiscono autonomamente in tutti gli ambiti in cui possono farlo in modo efficace. Per i problemi che le sovrastano, esse si uniscono, si federano in una entità politica più vasta e sovrana nel suo ordine. La sussidiarietà del ruolo di questa nuova realtà politica significa che essa interviene al posto delle realtà federate, quando necessario, senza però sostituirsi ad esse. Uno Stato di tipo federale non può per sua natura essere ipostatizzato, o peggio deificato.

Crediamo che la riforma federale oggi serva all'Italia per ritrovare la sua unità minacciata, le radici della sua vera coesione nazionale, per dare, o ridare, all'Italia il destino che le è suo di nazione unitaria. Solo una lettura distorta e miope delle effettive esigenze del paese, dei suoi problemi attuali e delle sue prospettive

future può indurre a concepire il disegno di riforma federalista come l'anticamera di una rottura dell'unità nazionale. Al contrario, la scelta della riforma federale serve, a nostro avviso, a restituire all'Italia la sua unità e coesione sostanziale e a restituire agli italiani l'uniformità dei diritti fondamentali di cittadinanza.

Dunque noi vogliamo, chiediamo un federalismo per ricostruire l'unità della nazione nella prospettiva europea, per ridare coesione, identità e funzionalità al paese, per restituire valore alla stessa idea di patria comune. Da qui nasce la proposta che anche lei, signor presidente, ha ricordato; proposta sostenuta unanimemente e preparata unanimemente da tutti i presidenti delle regioni italiane, votata da sei consigli regionali e che se lei, signor presidente, lo consentirà, in un successivo intervento potrà essere brevemente illustrata dall'assessore Mariucci, il quale è coordinatore della Conferenza dei presidenti delle regioni e responsabile dell'area affari istituzionali.

La risposta istituzionale individuata da questa nostra proposta, la risposta alle esigenze dello Stato sociale, è quella del federalismo cooperativo, in quanto esso consente al tempo stesso di avvicinare i processi di elaborazione e gestione dei servizi ai cittadini, ma anche di rendere possibili strategie coordinate per promuovere uno sviluppo nazionale forte ed equilibrato.

La logica del federalismo cooperativo presuppone da un lato un profondo e reale decentramento nell'attuazione delle politiche pubbliche, con elevati gradi di libertà, dall'altro istituzioni politiche nazionali snelle, che conservino tuttavia poteri adeguati per orientare non solo le classiche funzioni dello Stato minimo, ma anche i grandi indirizzi della politica economica e sociale.

Naturalmente per queste materie e per quanto attiene alla loro rielaborazione ed attuazione a livello decentrato, le istituzioni nazionali devono poter avere degli interlocutori adeguati con cui concertare e coordinare le decisioni.

Un secondo elemento essenziale che caratterizza la logica di fondo del federalismo cooperativo è che la rielaborazione in sede decentrata delle politiche economiche e sociali non può che essere attribuita a sistemi regionali di autogoverno. Non è pensabile infatti che siano ancora le istituzioni politiche centrali a definire dettagliatamente, per ogni regione, quali debbano essere le funzioni specifiche di ognuno dei livelli locali di governo. Questo presupporrebbe che l'attuazione delle politiche pubbliche fosse ancora una volta di fatto predefinita e rigidamente codificata dal centro.

Prima di accennare a qualche ulteriore elemento della struttura della proposta, vorrei precisare che essa riguarda esclusivamente i temi della riforma dello Stato; noi non siamo intervenuti volontariamente in alcun modo sulle questioni attinenti alla forma di governo, anche se siamo ben consapevoli che la scelta in ordine alla forma di Stato non è influente rispetto a quella relativa alla forma di governo. Proprio per questo, il confronto sul nuovo assetto costituzionale della Repubblica può e deve partire, a nostro avviso, anzitutto dallo sciogliere il nodo della forma dello Stato.

Definire la forma dello Stato costituisce a nostro avviso una priorità logico-concettuale. Se si è davvero decisi a riorganizzare la Repubblica italiana secondo un assetto federale, sulla base delle linee descritte nella nostra proposta, non può sfuggire il fatto che tale scelta ha conseguenze precise sul piano della soluzione del problema cruciale posto oggi di fronte all'Italia: l'affermazione di una rinnovata autorevolezza della politica, il cambiamento dei processi di selezione e legittimazione della sua classe dirigente.

Da questo punto di vista, la proposta da noi avanzata suggerisce soluzioni radicali; e qui certo, onorevoli parlamentari, mi rendo conto che il tema è delicato e va discusso ed approfondito. Noi ipotizziamo una riduzione significativa del ceto politico che opera a livello nazionale ed una sua contestuale ridislocazione; noi auspichiamo che nella nuova Repubblica fede-

rale parti significative del ceto politico che operano a livello nazionale possano portare il proprio contributo ai governi e ai consigli regionali. In altri termini, a nostro avviso, la riforma federale dovrà consistere anche in una riforma della classe dirigente politica parallela ad una corrispondente riforma degli apparati burocratico-amministrativi. Nello specifico, dunque, la riforma federale ipotizza la riforma del Parlamento; crediamo anche noi che vada superato il bicameralismo paritario che ha caratterizzato fino ad oggi la Repubblica e proponiamo, nell'ambito di una riduzione complessiva del numero dei parlamentari, che esista una prima Camera espressione della volontà popolare, del pluralismo politico e detentrica della fiducia al governo ed una seconda Camera delle regioni, espressione degli esecutivi, luogo di raccordo, compensazione e composizione unitaria delle varie realtà territoriali, strumento di codeterminazione per la definizione delle scelte di bilancio e di coordinamento delle politiche nazionali con quelle di interesse regionale. Essa potrebbe dare alle regioni uno strumento efficace di intervento nel processo legislativo e, contemporaneamente, la possibilità di partecipare ad alcune tra le funzioni istituzionali più rilevanti, quale l'elezione della Corte costituzionale.

Il principio essenziale del federalismo da noi auspicato è quello di federare le regioni nello Stato nazionale, di garantire nella Costituzione l'autonomia di tutte le istituzioni regionali e locali elette direttamente dai cittadini, di federare le autonomie locali nelle regioni. Questo comporta l'applicazione rigorosa del principio di sussidiarietà quale principio legato non solo e semplicemente alla vicinanza al cittadino dell'azione amministrativa (o, come più propriamente si esprime il trattato dell'Unione europea, della decisione politico-amministrativa), ma soprattutto alla rispondenza tra livello decisionale competente ed efficacia dell'azione di governo. Questa applicazione prevede la piena competenza legislativa e di governo politico delle regioni, salvo le competenze

espressamente riservate allo Stato centrale. Agli enti locali devono essere assegnati tutti i poteri e le funzioni amministrative che contano un effettivo autogoverno. È in questo senso che a noi pare anche utile sperimentare l'istituzione di una Camera regionale delle autonomie locali. Il principio di sussidiarietà implica inoltre un nuovo rapporto tra Stato e società. Va superata una visione statalista, affermando che pubblico non coincide con statale, riconoscendo così il ruolo delle istituzioni locali, le varie forme di organizzazione autonoma della società civile. A tal fine il federalismo è uno strumento di grande rilievo anche per la riforma e l'innovazione del sistema di *welfare*. Inoltre, non va esclusa la possibilità che in corrispondenza con i processi complessi e non riconducibili all'attuale maglia amministrativa di regioni, province e comuni quali sono segnatamente quelli che caratterizzano le grandi aree urbane, si dia luogo, sulla base del consenso tra le diverse istituzioni e delle popolazioni interessate, ad un nuovo livello di governo metropolitano, costituzionalmente riconosciuto, come in altre Costituzioni europee, su base volontaria.

Il modello di federalismo da noi proposto sollecita anche una incisiva riforma della pubblica amministrazione; decentrare i poteri, semplificare le procedure, accelerare i tempi di decisione sono processi su cui grande è l'attenzione e la sensibilità dei cittadini e su cui occorrono fin da ora coerenza e determinazione delle scelte a livello nazionale, regionale e nelle istituzioni locali. Con il federalismo ci proponiamo di orientare i pubblici poteri dalla parte dei cittadini per superare burocraticismi e inefficienze, per conquistare con il federalismo fiscale autonomia, responsabilità ed efficienza, per cambiare l'organizzazione, gli strumenti, l'idea stessa delle politiche del territorio, dell'ambiente, del lavoro, della scuola, della formazione, per qualificare la spesa sociale affidandola ad istituzioni più vicine ai cittadini, per avvicinare governanti e governati. Questi, sinteticamente espressi, i principi guida della proposta di riforma da noi avanzata.

Consentitemi ora di concludere con due appunti. Con la loro proposta le regioni italiane portano a sintesi le diverse posizioni politiche che caratterizzano gli schieramenti di governo delle singole regioni stesse. In questa occasione, come in occasione della presentazione delle richieste referendarie, si è realizzato un accordo tra realtà istituzionali governate da diversi schieramenti politici sulle questioni della modifica della forma dello Stato. Le regioni, attraverso i loro presidenti, hanno stipulato per l'occasione un patto per le riforme ed agiscono per le questioni di loro competenza in qualità di soggetti che assumono il profilo costituente come impegno prioritario della classe dirigente italiana. Siamo consapevoli di aver compiuto quindi, con la nostra proposta, un atto di responsabilità nell'esclusivo interesse del paese.

Consentitemi, signor presidente, onorevoli parlamentari, come augurio per il vostro lavoro e per il bene del paese, di ricordare in questa sede così importante due grandi autori, due grandi personalità, due eminenti meridionalisti come Luigi Sturzo e Gaetano Salvemini, dei quali voglio citare brevemente due passi.

Luigi Sturzo scriveva, nel 1901, « Che le regioni italiane abbiano finanza propria e propria amministrazione secondo le diverse esigenze di ciascuna e che la loro attività corrisponda alle loro forze, è razionale e giusto. Io sono unitario » — aggiungeva — « ma federalista impenitente. Lasciate che noi del meridione possiamo amministrarci da noi, da noi disporre il nostro indirizzo finanziario, distribuire i nostri tributi, assumere la responsabilità delle nostre opere. Non siamo pupilli, non abbiamo bisogno della tutela interessata del nord ».

Gli faceva eco Salvemini — forse è significativo che sia il presidente di una regione del settentrione a citare questi due contributi — scrivendo: « Appunto perché bado alle necessità dell'Italia meridionale sono federalista. La fine delle camorre amministrative non si può in alcun modo ottenere dall'opera del governo centrale, ma deve essere il risultato

delle iniziative risanatrici locali. Il governo centrale dovrebbe solo occuparsi della politica estera, della politica monetaria, della legislazione civile, criminale e commerciale; insomma, dovrebbe esercitare quelle funzioni di indole generalissima che interessano tutte le collettività. Lasciate alle regioni e ai comuni tutti i loro denari all'infuori di quelli che sono necessari al governo centrale per compiere le sue funzioni di interesse nazionale e allora, solo allora, le spese si ripartiranno egualmente».

Quindi, quello delle regioni non è e non vuole essere un appello né la semplice illustrazione di un'idea: intende essere la seria proposta di un lavoro che parte da lontano e su cui auspichiamo possa sorgere un confronto leale ed evidentemente dialettico. La speranza — come lei, signor presidente, ha ribadito in apertura dei lavori di oggi — è che tale incontro, tale dialogo possa continuare anche nei prossimi appuntamenti e che si approfondisca nella ricerca comune di soluzioni che assicurino al nostro paese una democrazia ancor più forte e spazi di libertà sempre maggiori.

SILVANA AMATI, *Presidente della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea e dei consigli regionali e delle province autonome*. A nome della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea e dei consigli regionali e delle province autonome, che mi onoro di coordinare, ringrazio per la convocazione dell'audizione, che ha per oggetto l'approfondimento delle realtà emerse da un dibattito che da tempo investe sia le richieste di adempimento dell'assetto repubblicano indicato già dalla nostra Carta costituzionale, nella quale spicca il ruolo legislativo delle regioni, sia il disegno di partecipazione e adeguamento delle istituzioni regionali italiane al quadro europeo delle autonomie regionali. Il panorama degli orientamenti culturali, politici e perfino etici emerso sotto la sigla « federalismo » è assai fitto. Per chiarezza e per attenermi al ruolo ed al dovere di rappresentanza, credo mi spetti di sintetizzare i passi oggettivamente compiuti e

le acquisizioni culturali e giuridiche già consolidate.

Dai consigli regionali e dal coordinamento politico e tecnico sul rapporto tra regioni e province autonome con l'Unione europea sulle attività internazionali, organo della nostra Conferenza, ho avuto mandato di esprimere una possibile positiva valutazione il 27 febbraio, a Firenze, sull'importanza di indirizzo della Carta europea dell'autonomia regionale. Si tratta di una valutazione che porto all'attenzione di questa Commissione parlamentare nella convinzione che i principi della Carta europea per l'autonomia regionale costituiscano un importante indirizzo al quale gli orientamenti degli Stati europei tenderanno ad uniformarsi e nel quale il regionalismo europeo viene concepito come una forma di decentramento dello Stato verso la periferia, assegnando alle istituzioni che costituiscono la sua articolazione importanti funzioni in materie che in passato erano riservate ai governi centrali. Ne consegue il disegno di una regione che si configura come ente strategico in una riforma degli Stati, così come la regione diviene il centro, l'ente dotato di potestà legislativa più prossimo ai cittadini e quindi, grazie alla sua maggiore prossimità, con maggiori possibilità e capacità di leggere i bisogni, valorizzando tradizioni che sono il patrimonio indissolubile delle diverse comunità.

Rispetto alla Carta europea sono stati sottolineati questi cinque punti, che hanno costituito una premessa all'approvazione (li voglio ricordare qui): in primo luogo, è necessario rafforzare i contenuti sul piano dei poteri attribuiti alle regioni e le stesse dovranno essere considerate enti di governo con funzioni generali, distinte da quelle del Governo centrale e previste nelle costituzioni nazionali (quindi, anche nella nostra). Dovrà inoltre essere rivolto un invito agli Stati affinché provvedano ad attribuire adeguata autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria, attribuendo alle regioni piena competenza legislativa sulle materie non espressamente riservate alla competenza dello Stato quali giustizia

ordinaria, politica economica e monetaria nazionale, politica estera extra Unione europea.

In terzo luogo, negli ordinamenti degli Stati occorrerà precisare il principio di sussidiarietà come concatenazione di diritti-doveri tra i soggetti istituzionali preposti. Tale concatenazione dovrà raggiungere i cittadini partendo dallo Stato e passando attraverso le regioni e gli enti locali e viceversa, a garanzia del cittadino e nell'interesse generale della comunità.

Quanto al quarto punto, la regione dovrà anche essere considerata come ente ottimale per il governo delle politiche comunitarie, seppure in un'ottica che possa prevedere accordi tra regioni per lo sviluppo di più vaste aree.

Infine, come quinto punto, l'autonomia regionale non deve essere scambiata come un'occasione per rimettere in discussione la sovranità e l'integrità del territorio nazionale.

Questa volontà dei consigli regionali di riconoscersi nella Carta europea costituisce - credo - un contributo notevole al processo di riflessione in corso in sede nazionale e che vede impegnata questa importante Commissione parlamentare.

In merito al dibattito nazionale, la nostra Conferenza dei presidenti dei consigli regionali ha affrontato solo approfondimenti di studio e tecnici nel contesto costituzionale nel quale un rinnovato assetto regionale andrebbe a collocarsi, ritenendo spettasse al dibattito dei consigli la maturazione di proposte e la decisione su di esse.

In merito alle proposte, emerse già in un primo incontro a Caprarola, avanzate dalla Conferenza dei presidenti delle giunte regionali, il presidente della Valle d'Aosta, il collega François Stevenin, allora coordinatore della Conferenza, espresse a nome della Conferenza dei presidenti dei consigli direttamente al Capo dello Stato un consenso su quanto del progetto è poi rifluito, per oggettiva condivisibilità, in un documento legislativo ancora all'attenzione delle Camere. Mi riferisco sostanzialmente al testo Bassanini.

In quest'ottica, la riforma della Costituzione, per determinare il potere legislativo statale, dovrebbe prevedere una classificazione analitica delle materie da riservare alla legislazione dello Stato; indicare nelle materie di competenza delle regioni una zona necessaria di presenza del legislatore statale rispetto alle insopprimibili esigenze unitarie della Repubblica, in particolare la fissazione da parte dello Stato di principi fondamentali che configurano istituti giuridici comuni alle legislazioni regionali, che sovrintendono all'organizzazione di complessi normativi con disposizioni generali ed astratte; dovrebbe poi mantenere la possibilità di delega di poteri legislativi dallo Stato alle singole regioni come strumento di rafforzamento della potestà legislativa regionale.

Per il potere legislativo regionale, ne consegue che dovrebbe essere sancita la natura esclusiva della potestà legislativa della regione in tutte le materie non espressamente riservate allo Stato; dovrebbe essere prevista la delega di poteri normativi di attuazione (poteri regolamentari) agli enti locali; dovrebbe essere garantita l'esclusività della potestà legislativa nei confronti degli atti normativi dell'Unione europea, escludendo l'atto di recepimento o di attuazione dello Stato.

Le regioni devono diventare le protagoniste anche nella formazione degli organi dell'Unione europea deputati a rappresentare le regioni stesse ed ottenere una sia pur limitata capacità di agire di diritto internazionale. La cura e l'esercizio degli interessi della comunità regionale all'interno delle materie proprie devono potersi esercitare anche fuori dei confini nazionali.

Il principio costituzionale che riconosce l'autonomia finanziaria del sistema delle autonomie è il nodo politico e giuridico fondamentale e decisivo nella riforma federale dello Stato, un federalismo fiscale fondato su una chiara e conseguente responsabilità nell'entrata e nella spesa. Sul versante della spesa, l'unico limite all'autonomia deve essere l'obbligo di rispettare gli standard minimi inderogabili di prestazioni o di servizi

previsti per alcuni settori nel testo costituzionale. L'imposizione di tributi propri da parte delle regioni, nel quadro dei tributi definiti dallo Stato, va ammessa per l'attribuzione di politiche pubbliche tradotte in progetti o programmi di cui sia misurabile il grado di efficacia e di efficienza. Va prevista la costituzione di un fondo a sostegno della promozione dello sviluppo di regioni svantaggiate o di aree svantaggiate all'interno della regione, nonché la possibilità di interventi sostitutivi in caso di inerzia.

Alcuni colleghi delle regioni meridionali mi ricordavano in particolare questa situazione e quella delle piccole regioni.

In riferimento al documento che per semplicità definisco originato a Caprarola, emerse già allora, per la nostra Conferenza, l'inopportunità di proporre un modello, quello tedesco, come unico, immutabile esempio a cui rifarsi nella costruzione di un modello federale italiano. Sarà facilmente intuibile come chi è chiamato a rappresentare i consigli regionali nella loro interezza abbia colto immediatamente le contraddizioni insite nel modello proposto, quando l'intera rappresentanza risulti, nella composizione della costituenda seconda Camera, ridotta alla presenza degli esecutivi, che in concreto sono privi di mandato senza una previa deliberazione dei consigli.

In Europa, per altro, oltre al modello tedesco, della cui perfetta funzionalità le cronache giornalistiche di quel paese lasciano dubitare e che fu costruito nel dopoguerra per garantire ai vincitori la debolezza e la controllabilità dello Stato centrale tedesco, risultano altre esperienze frutto magari, come nel caso dell'Austria, di più specifiche esperienze giuridiche. L'Italia deriva la potestà legislativa decentrata delle regioni più dagli altri ordinamenti territoriali asburgici che dalla costituzione keinesiana, che un nostro costituente definì tale da sedurre l'acume e la preparazione di un tecnico ma anche tale da lasciare scettici i politici.

Questa carenza di confronto nel dibattito giuridico fu notata come un limite nel lavoro della stessa Costituente repubbli-

cana; tale carenza ancor più oggi ha rilievo se non si vogliono intendere le regioni come puri centri di spesa integrati con l'istituzione europea ma baipassanti ammutolite istituzioni statali. Il dibattito è ancora in atto: sei consigli regionali su venti hanno infatti approvato il testo proposto dagli esecutivi, in linea con Caprarola, anche apportando modifiche sostanziali soprattutto relativamente alla seconda Camera. La determinazione del modello federale possibile in Italia è comunque compito della vostra Commissione, che certo terrà presente la vasta discussione che si è svolta negli ultimi anni ed i contributi delle varie autonomie. Anche a questo scopo ci impegniamo a convocare a Roma entro maggio, come è nostro compito statutario la conferenza nazionale dei consiglieri regionali, che ci auguriamo possa svolgersi qui alla Camera dei deputati secondo quanto richiesto al Presidente Violante.

Crediamo che quello di oggi sia il primo di una serie di incontri e restiamo a disposizione della Commissione parlamentare per ulteriori consultazioni, invitando la Commissione stessa ad assistere ai lavori della conferenza nazionale dei consiglieri regionali.

Se il presidente consentirà, relativamente a due punti in particolare, il federalismo fiscale e le regioni a statuto speciale, ci saranno due brevi interventi del collega Morandi, della Lombardia, e del collega Selis, della Sardegna. Prima di lasciare il campo ad altri, mi sia consentito portare un saluto non solo al presidente ed all'ufficio di presidenza ma a tutti i membri della Commissione, in particolare alle donne, così poche, presenti all'interno di questa istanza fondamentale in un momento così importante per il nostro paese, le quali hanno il compito non solo di avere competenze neutre ma di rappresentare oltre metà degli italiani.

PRESIDENTE. Ho raccolto la prenotazione a parlare del professor Mariucci e dei presidenti Morandi e Selis. Tuttavia, intervallerei i loro interventi con eventuali

interventi di colleghi della Commissione che intendano porre quesiti, in modo da evitare che la premessa sia tale da soffocare ogni curiosità.

FRANCESCO SERVELLO. Ho molti dubbi sulla proposta formulata dal presidente della Conferenza delle regioni, pertanto porrò qualche domanda, spero stimolante. La definizione di Stato federale data da Formigoni già presuppone di occuparsi della prima parte della Costituzione, poiché si riferisce ad un principio generale. Ma, al di là della definizione, non è chiara la coesistenza tra le cosiddette regioni federali o federate, che via via assumono le caratteristiche di Stati federati o federali e lo Stato centrale, cui si assegnano compiti di programmazione economica e sociale molto generici. È possibile questo tipo di coesistenza tra regioni o Stati federali che assumono poteri legislativi primari sulle materie più varie e complesse e uno Stato che appare ridotto non nelle sue interferenze, che andrebbero eliminate, ma nella sua autorità e nella sua capacità di intervenire?

Da qui l'interferenza tra forma di Stato e forma di governo, in quanto si tratterà di vedere quali saranno le forme, i modi e i poteri che avrà il Presidente del Consiglio - o il premier o il Governo - rispetto ad altri poteri, in questo caso configurati addirittura come Stati federali. Ho l'impressione - l'ho già detto nel dibattito generale - che mentre gli Stati tradizionalmente federali fanno dei passi indietro rispetto al processo che qui viene proposto, noi, con uno Stato ridotto male, andiamo a creare nuove strutture per le quali non abbiamo né la preparazione e la maturità necessaria né uno Stato che possa quanto meno determinare quelle situazioni promozionali e concorrenziali vagamente indicate nel progetto Formigoni.

Rimango perplesso, caro Formigoni, vedendo quello che è successo nei giorni scorsi, quando avete cercato di proporre dei referendum e avete preso le bacchette dal Governo centrale, o quanto meno da qualche esponente di vertice. Tutto

questo dà la sensazione che siamo in un momento di transizione, ma non vorrei che tale transizione invece che vantaggi portasse svantaggi ulteriori.

MASSIMO VILLONE. Credo che sull'analisi di ordine generale che hanno svolto qui il presidente Formigoni e la presidente Amati non si possa che essere d'accordo: nessuno in realtà difende il centralismo, nessuno nega la necessità di una profonda riforma della pubblica amministrazione.

Credo che, come diceva il presidente Elia in apertura, siamo ormai oltre questo punto, stiamo discutendo di quale federalismo (lasciamo stare l'ambiguità del termine), e non basta - come faceva il presidente Formigoni - parlare di federalismo cooperativo, perché anche questa è ancora, come ben sa chi studia questi temi, una formula generica, in quanto possiamo avere momenti e istituti di federalismo cooperativo anche nei sistemi di federalismo dualistico competitivo, come per esempio negli Stati Uniti. In realtà, quindi, stiamo discutendo non di forme generiche ma di progetti e quello che troviamo nelle proposte avanzate dalle regioni è, in sostanza, uno schema generale che personalmente ritengo sia - questa non è una censura - vicino al modello tedesco, che è un modello cooperativo inteso nel senso della codecisione, del radicamento della scelta federalistica in un impianto di sostanziale compartecipazione e codecisione, al quale si può contrapporre una scelta - e in alcune proposte in parte si contrappone - nel senso di un sistema orientato alla competizione, cioè ad una più tendenzialmente rigorosa distinzione delle competenze, attribuzione di risorse proprie, coordinamento ma non codecisione, unità nazionale tutelata dalle grandi leggi federali e dalle politiche federali che sono decise, formulate, elaborate in una sede che però non è di codecisione ma genuinamente nazionale.

A questo punto vorrei porre ai nostri ospiti qualche quesito. Avendo fatto le regioni questa scelta (aderenza ad un

federalismo di tipo tedesco, che è uno di quelli possibili), bisogna capire quali margini di vantaggio abbia per noi, se ne ha, se sia la scelta adatta alle condizioni che riscontriamo come storicamente date nel nostro paese, se abbiamo motivi di ritenere che risolva i problemi. Credo che per capirci su questi temi dobbiamo anzitutto andare a vedere come funzionano le cose in realtà, perché leggere un po' di Costituzione e di manuali non sempre ci fa capire la situazione reale. Vorrei chiedere ai nostri ospiti come abbiano valutato e come rispondano alle critiche che nello stesso sistema tedesco si pongono in rapporto alle scelte fatte nella Costituzione e nell'inveramento della stessa, cioè nel suo funzionamento concreto.

Una prima notazione che un'autorevole dottrina tedesca fa e che è piuttosto ampiamente condivisa è che il sistema tedesco sia intrinsecamente complesso, difficile, inefficiente. Vi leggo una citazione testuale: « La tendenza ad evitare il conflitto propria dell'intreccio politico » — la frase che i tedeschi usano come sinonimo di modello cooperativo, come ben sa il presidente Elia — « conduce a deficit di direzione e di soluzione di problemi ». Frase seccamente traducibile — si tratta di Scharpf, un autorevolissimo autore tedesco — nella seguente: « Questo è un sistema inefficiente, come impianto ». Allora, riteniamo che un sistema come il nostro che è già in condizioni peggiori, destrutturato, per certi versi segnato da fratture profonde, possa in modo efficace tradursi in un impianto complessivamente di concertazione, o non vedremo quel problema che gli stessi tedeschi notano per il loro sistema moltiplicato per mille?

Si dice che il federalismo di modello tedesco con la compresenza degli attori federali nei meccanismi e nelle sedi decisionali garantisce l'essenza stessa del federalismo, garantisce gli interessi federali, delle entità federate e si chiama a principale elemento di questa dimostrazione il Bundesrat. Però, se si va a vedere la dottrina tedesca, individuamo una linea di riflessione su questo punto che ci segnala come il Bundesrat funzioni spesso

come espressione non dell'interesse del *land* inteso come entità territoriale ma del sistema politico del *land* (noi forse diremmo in maniera più brutale che è una cosa un po' partitocratica), con la conseguenza ulteriore che spesso determinandosi maggioranze che non sono di allineamento territoriale ma sono politiche, espressione dei sistemi locali, si crea una divaricazione tra Bundesrat e Bundestag, cosa che è accaduta spesso e ha condotto a difficoltà notevoli. Il meccanismo tedesco infatti porta ad un Bundesrat che tratta oltre il 60 per cento del totale delle leggi, quindi in realtà si tratta di un sistema che svuota anche il superamento del bicameralismo. Ciò ha portato ad un impianto che, secondo alcuni, esprime il sistema politico del *land*, un sistema di selezione di classe politica mediante cooptazione, per certi versi. Kohl, come è noto, è stato per molti anni nel Bundesrat prima di giungere all'attuale posizione.

Siamo sicuri, nel momento in cui facciamo scelte « antipartitocratiche » (tra virgolette), privilegiamo l'elezione diretta, le designazioni da parte dell'elettore e scegliamo una linea di sviluppo istituzionale concretamente alternativa, di voler introdurre nel sistema, in uno snodo fondamentale, quella che i diretti interessati ritengono l'espressione di un sistema partitico, un meccanismo per molti versi sostanzialmente partitocratico?

Il terzo punto sul quale vorrei capire come rispondano i nostri ospiti rispetto alle critiche è di particolare delicatezza. Siamo certi che in un sistema fratturato così profondamente sotto il profilo della distribuzione della ricchezza (nord-sud), il meccanismo della concertazione del federalismo cooperativo sia quello più adatto? Mi rendo conto che questo può sembrare un paradosso, ma intanto andiamo a vedere cosa dicono i tedeschi che, tra l'altro, hanno colto perfettamente l'analogia che esiste tra il loro problema con i *laender* dell'est e il nostro con il Mezzogiorno. Alcuni autori tedeschi rilevano questo parallelismo. Faccio una citazione: « Particolarmente significativa è stata la resistenza dei *laender* occidentali a qualunque proposta di suddi-

visione del carico che potesse riguardarli » (si tratta di Lehmbuch, un altro autorevolissimo esponente). « Le regioni orientali probabilmente resteranno in una condizione di perifericità ». Badate, sono valutazioni della dottrina tedesca e non di quella italiana. Per non dire poi che non appena si è avuta l'unificazione si è fatta una riforma che ha garantito che nel Bundesrat sostanzialmente fossero messi a riparo i *laender* forti. Così dice ancora la dottrina tedesca con Tomuschat e Klatt. Questo per dire che quel federalismo non ha in alcun modo tutelato dalla subalternità la parte debole di quel paese e secondo la valutazione di quella dottrina non la difenderà.

Allora, la mia domanda è: il Mezzogiorno? La nostra parte debole? Siamo sicuri che un federalismo di codecisione, nel quale la solidarietà e le scelte di competizione vanno codecise tra deboli e forti, ci consentirà di andare verso un superamento del divario? Il debole, infatti, avrebbe solo la solidarietà che il forte gli riconosce, quindi potrebbe compiere solo le scelte di competizione che il forte gli consente, fino a che il danno per il forte non sia troppo elevato. Si è parlato di incentivi, un problema decisivo. Se devo concordare determinate scelte con chi è danneggiato da quelle stesse scelte di competizione, sicuramente alla fine la subalternità sarà perpetua. Siamo certi, allora, che questo meccanismo ci permetterà di superare il divario oppure ci troviamo di fronte ad un modello che — come temono gli stessi tedeschi — può sancire alla fine, se non superato, la subalternità del paese debole rispetto al paese forte? Credo si tratti di un interrogativo al quale le regioni del Mezzogiorno e quelle caratterizzate da aree deboli non possono sfuggire.

L'alternativa è costituita da politiche nazionali di solidarietà non concertate, ma realizzate in una sede autenticamente nazionale: scelte di competizione lasciate alla responsabilità di chi le adotta. Naturalmente i meccanismi tecnici sono traducibili in molte formule diverse.

Ultimo punto: il rapporto con gli enti locali. Nelle proposte delle regioni ab-

biamo — a mio parere — una sostanziale assimilazione al modello tedesco, nel quale la garanzia per gli enti locali è molto debole. In particolare, non ritengo che sia traducibile nella nostra realtà un meccanismo che sostanzialmente non riconosce all'ente locale una significativa garanzia nei confronti dei *laender* o, nel nostro caso, delle regioni. Temo che la soluzione alla tedesca non impedirebbe in alcun modo — nello specifico — un centralismo regionale, che riterrei molto dannoso come sostituto del centralismo statale. Le risposte da dare a mio avviso sono diverse, più forti, più specifiche e puntuali a livello di garanzie costituzionali (cioè nella costituzione dello Stato).

Potremo vedere poi, nel corso dei lavori, in che modo nei vari Stati federali spesso alle garanzie si è arrivati, pur partendo da una situazione in cui non erano state previste. Chiedo però ora ai rappresentanti regionali — ed è l'ultimo quesito che sottopongo loro — se pensano davvero che con la previsione di camere consultive regionali (a livello, quindi, di singole regioni) si possa dare risposta al grande problema di un rapporto equilibrato tra enti locali e regioni.

PRESIDENTE. Più che di quesiti si è trattato di una requisitoria. Come tale, ha posto tutti i problemi di una ipotesi di federalismo chiaramente diversa. Penso quindi che il professor Mariucci debba disporre di un tempo ragionevole per rispondere sulle questioni sollevate.

Mi auguro, invece, che gli altri interventi possano svolgersi con una certa rapidità.

LUIGI MARIUCCI, Assessore alle riforme istituzionali della regione Emilia-Romagna. La ringrazio, signor presidente, per avere anticipato la mia richiesta sui tempi a disposizione: gli interventi dei senatori Servello e Villone sono stati per me molto stimolanti ed hanno toccato davvero una notevole quantità di questioni. Ringrazio quindi per la generosità

nell'attribuzione del tempo: cercherò di farne un uso sobrio.

Entrando subito nel merito dei problemi sollevati, credo che varrebbe la pena di mettere in rilievo ed apprezzare – l'ha già fatto molto bene il presidente Formigoni – il fatto che le regioni hanno elaborato, con un lavoro complesso, non semplice, una proposta organica che ha visto l'accordo di tutti i governi regionali: delle regioni grandi e piccole, di quelle forti e di quelle deboli, del nord e del sud, di quelle governate dal Polo o dall'Ulivo. Non lo dico per una forma di vanto istituzionale: le regioni hanno trovato questo accordo dopo un confronto durato quasi due anni (non è stato affatto improvvisato, quindi). Pur avendo letto qualche libro, per costruire questa proposta le regioni non sono partite dalla lettura dei libri, ma dalle loro concrete esperienze di governo.

Abbiamo cominciato questo lavoro all'indomani delle elezioni regionali del 1995, che – in quanto svolte sulla base di un sistema elettorale nuovo, anche se non del tutto condivisibile – hanno consentito una rilegittimazione dei consigli e delle giunte. Abbiamo redatto un primo documento di principi, consegnato al Capo dello Stato, ed abbiamo poi incrociato le elezioni politiche del 1996. Voglio sottolineare questo aspetto: nella nostra opera di riflessione e di elaborazione ci siamo trovati a lavorare durante elezioni che – come è noto – sono state svolte sulla base di programmi presentati dai diversi schieramenti politici. Voglio dire che, trattandosi di un confronto elettorale nel quale il tema della bipolarizzazione del sistema è emerso con prepotenza, noi abbiamo potuto vedere i programmi presentati dall'Ulivo e dal Polo e ci siamo sentiti incoraggiati nel proseguire il nostro lavoro. Infatti, entrambi i programmi – in particolare in quello dell'Ulivo (potrei citare a memoria la tesi n. 4) – erano fortemente segnati da un'opzione nella direzione del cosiddetto federalismo cooperativo, ispirato all'esperienza tedesca.

Ci siamo dunque sentiti confortati dai programmi presentati ai cittadini italiani,

sulla base dei quali sono stati eletti i parlamentari della nuova legislatura. Dirò successivamente che non ci siamo sentiti altrettanto confortati dalla prima lettura delle proposte dei gruppi parlamentari; ma questo sarà tema di un confronto successivo.

Per quanto riguarda la scelta del modello al quale noi abbiamo lavorato, cercherò di rispondere ad entrambi gli interventi precedenti secondo una sequenza tematica.

Noi abbiamo scelto l'opzione federalista nella sua chiave propria, cioè nella chiave del federalismo hamiltoniano per intenderci, quello che serve per unire e non per scindere: un federalismo che serva a governare meglio, a semplificare la vita ai cittadini, a rendere la nostra democrazia più robusta. Svolgendo questo tema abbiamo ritenuto che nelle condizioni storiche italiane si dovesse cercare un'applicazione particolare, peculiare (perché i modelli non si copiano mai e neppure si trapiantano) di quello che si chiama appunto l'approccio cooperativo. In proposito bisogna essere molto chiari: vorrei nuovamente sottolineare che a tale opzione ci ha portato la nostra concreta esperienza di governo. Quando si riuniscono nella sede della Conferenza, i governi regionali devono misurare tutte le settimane i problemi delle distanze e delle differenze fra le diverse regioni; ad ogni riunione sono portati a cimentarsi con il tema della cooperazione a partire dalle differenze. Bisogna allora essere molto chiari su questo punto, perché non si possono tentare giochetti ingegneristici. Il federalismo – ne parlo come di una scelta compiutamente federale – porta in sé necessariamente un elemento di competizione e di differenziazione. Il federalismo si realizza perché si scommette sull'autonomia, sull'autogoverno, sulla responsabilità e, quindi, anche sulla possibilità di introdurre una gamma diversificata di trattamenti, come elemento positivo di sviluppo dell'insieme.

Nelle condizioni storiche italiane (proprio perché ereditiamo dall'esperienza centralista una forte divaricazione delle

situazioni reali del paese), dobbiamo trovare gli elementi procedurali per realizzare il governo della competizione, altrimenti il paese si «spacca»: o facciamo un'operazione finta, con inevitabili effetti di lacerazione, oppure scegliamo una via alquanto avventurosa: questo è il punto.

Siamo tutti consapevoli che trasformare lo Stato unitario in uno federale senza «romperlo», è operazione delicatissima. Non stiamo parlando, infatti, di un federalismo originario nel quale esistono entità federali che vengono unificate dal centro, né possiamo scherzare con i modelli americani. Dobbiamo bensì capire come sia possibile nelle condizioni storiche di questo paese pervenire ad una trasformazione federale che significa un forte rafforzamento dell'autonomia politica delle regioni e delle autonomie amministrative degli enti locali. Dobbiamo altresì capire come si possa riuscire — tema sollevato anche dal senatore Servello — non solo a mantenere unito il paese, ma a rendere più forte la coesione nazionale.

Noi abbiamo trovato feconda l'ispirazione al modello tedesco, mentre poco fa il senatore Villone, nel suo intervento, lamentava, citando anche autori della dottrina tedesca, aspetti di debolezza di quel modello. Il discorso sarebbe troppo lungo da affrontare ora; posso solo sottolineare che recentemente, partecipando ad un convegno organizzato dal Goethe Institut, ho preso visione di una documentazione straordinaria sulla complessità di tale esperienza. Esiterei ad affermare che nel modello europeo quello tedesco sia debole, perché ad esso si deve riconoscere di essere stato capace di ricostruire la Germania nella fase post-bellica e di aver altresì consentito a quel paese — unico in Europa — di riunificarsi e non dividersi dopo la caduta dell'impero sovietico. Anche in questo caso la nostra è un'ispirazione al modello tedesco e non una pedissequa imitazione.

Passo ora ad esaminare i punti della nostra proposta che rappresentano un'applicazione originale di quel modello e non a caso il presidente Formigoni ha usato questa formula per cercare di sintetiz-

zarla: federare al centro le regioni e federare nella dimensione regionale i governi locali, perché abbiamo in Italia, rispetto alla Germania, fra le tante, due specifiche peculiarità con cui dobbiamo misurarci nel momento in cui affrontiamo il tema della riforma dello Stato.

La prima peculiarità, anzi necessità assoluta, è che la riforma va realizzata non per il gusto di praticare ingegnerie costituzionali, ma per far funzionare meglio il paese. Essa, quindi, deve fondamentalmente portare ad una profonda riforma burocratica ed amministrativa: guai a far sì che la cosiddetta ridondanza propria del federalismo determini un'ulteriore moltiplicazione di apparati! Trovo feconda e da applicare in maniera del tutto propria la stessa concezione del federalismo esecutivo-amministrativo, che non è una formula minore di federalismo, ma è quel meccanismo che consente di superare la bizzarra situazione in cui versa il nostro paese, il quale è riuscito in 120 anni di storia a sommare tutti gli apparati, quelli centrali, ministeriali, comunali, provinciali e poi quelli regionali, collocati nel mezzo come intercapedine.

L'altra peculiarità è quella ricordata dal senatore Villone, ossia la forza della tradizione municipale italiana; da qui una variante di particolare rilevanza, rispetto al modello tedesco puro, è contenuta nella nostra proposta, che non delinea affatto la visualizzazione delle future regioni ad immagine e somiglianza dei *laender*, ossia regioni «pesanti» dal punto di vista dello svolgimento delle funzioni amministrative. La nostra proposta, infatti, prevede una costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà con una formula che non si rintraccia nella Costituzione tedesca. La seconda disposizione transitoria della proposta che abbiamo avanzato prevede che: «Il principio di sussidiarietà vuole che in via generale tutte le funzioni amministrative siano allocate sugli enti locali, salvo quelle che le regioni avocano a sé per garantire l'unitarietà della dimensione regionale». Non si tratta, quindi, di una enunciazione retorica del principio di sussidiarietà, che è molto facile, ma di

una strumentazione precisa, perché pensiamo a regioni che esercitano il governo politico della dimensione regionale, che svolgono funzioni di alta amministrazione, necessarie peraltro alla unitarietà, e che per il resto si innervano nella rete dei governi locali.

Il punto chiave è allora nella rivisitazione del rapporto regioni-enti locali, che riteniamo di avere affrontato nella nostra proposta a differenza di quanto ha affermato in termini molto forti poco fa il senatore Villone per quanto riguarda le garanzie e l'autonomia degli enti locali.

Nella Costituzione non vi è più soltanto il generale riconoscimento del principio di autonomia e di sussidiarietà, ma vi è anche il tentativo di strumentare tale principio nella stessa scala regionale con l'idea di costituire organi di rappresentanza delle autonomie locali, che detengono precisi poteri di intervento sulle regioni, laddove queste ultime esercitano poteri ordinamentali verso gli enti locali. Agli stessi enti locali è altresì riconosciuto il diritto di ricorrere alla Corte costituzionale contro le stesse leggi regionali. Questa quindi rappresenta una variazione molto significativa rispetto al modello tedesco: credo di aver risposto ad una delle obiezioni formulate dal senatore Villone.

Di questi temi abbiamo più volte discusso con i colleghi rappresentanti dell'associazione dei comuni e delle province, con i quali ci siamo incontrati anche recentemente ed abbiamo valutato insieme l'assoluta necessità di eliminare dal campo questa rappresentazione del conflitto regioni-città. Fino a quando si continuerà a portare avanti tale recita, sul federalismo porremo pietre tombali, senza avviare nessun processo in questa direzione.

Il secondo punto riguarda il nodo del rapporto regioni-Stato, a proposito del quale vorrei dire al senatore Villone che non partiamo dall'astrattezza di un modello, ma guardiamo all'esperienza della nostra attività di governo. Ci siamo convinti del fatto che esiste un solo modo di uscire dall'attuale paradossale situazione per quanto concerne l'intreccio e la confusione

delle competenze ai diversi livelli. Vogliamo ragionare sistematicamente sul tema della distribuzione delle competenze e sulla definizione delle procedure di cooperazione, problema che consiste in larga parte, anche se non in forma esclusiva, nella riforma federale del Parlamento.

Con riferimento alla questione delle competenze, tutti sostengono che il metodo della elencazione numerata delle attribuzioni regionali – lo ha ricordato il professor Elia all'inizio della seduta – di cui all'articolo 117 della Costituzione, sia superato. Ricordo che durante i lavori della precedente Commissione bicamerale De Mita-Iotti, alcuni di noi hanno coltivato per una certa fase l'illusione che bastasse rovesciare quel meccanismo e passare alla elencazione numerata delle competenze statali, lasciando tutto il resto alle regioni. Questo, però, non funziona nella pratica, perché le materie, salvo quelle che davvero vanno attribuite esclusivamente allo Stato centrale (e nella nostra proposta, senatore Servello, sono più di 26 le materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato centrale), non si dividono a fette come i salami o i prosciutti, per cui una materia sta lì e l'altra sta là. Guardiamo alle materie che già oggi rientrano nella competenza regionale, per esempio la sanità: è certo che il governo dei sistemi sanitari deve essere affidato alle regioni in un rapporto con il sistema delle autonomie locali. Si ritiene forse che in materie del genere si possa prescindere da forme di raccordo sul piano nazionale? Non esiste altro modo per individuare una forma razionale di allocazione delle competenze che la costruzione, per certi livelli di materia, di forme di cooperazione: questo è il punto della riforma federale del Parlamento. Se il presidente mi concederà qualche minuto, mi soffermerò sul tema sollevato dal senatore Villone.

Parliamo della riforma federale del Parlamento non perché vogliamo abolire il Senato o una delle due Camere, con spirito giacobino; il che, tra l'altro, dà adito a visioni riduttive del dibattito, come se in questa sede non stessimo discutendo

dell'Italia del 2000, ma di chi deve occupare chissà quale posizione. Il punto è che il tentativo di riformare il paese rafforzando le autonomie e, nel contempo, anche la coesione nazionale, o passa attraverso il superamento dell'assetto piramidale della stessa rappresentanza politica e parlamentare oppure non riuscirà, fallirà. Non è possibile che funzioni un meccanismo in base al quale attribuiamo alle regioni ampi poteri legislativi sulla carta ed ai comuni e alle provincie amplissimi poteri amministrativi, ma a tutto continuiamo a sovrapporre un Parlamento nazionale, eventualmente bicamerale, inteso come rappresentanza nazionale diretta. Non è possibile, daremmo vita ad un mostro.

Allora delle due l'una, o saremmo costretti ad una rapidissima rigerarchizzazione del sistema, quindi a ripetere in forma di farsa la vicenda del fallimento del primo regionalismo, oppure determineremmo divaricazioni tra i governi territoriali, di cui solo noi abbiamo idea perché siamo alle prese quotidianamente con tutti i problemi.

Pensare che questo paese possa funzionare così, richiede una verifica in via sistemica: la riforma dell'assetto istituzionale va di pari passo con la riforma dell'assetto amministrativo e burocratico e la riforma del sistema politico, della classe politica. In altri termini, occorre visualizzare il fatto che questo paese possa essere, un domani, governato a due livelli: ad un livello, attraverso la rappresentanza politica formata direttamente sul piano nazionale, secondo le scelte adottate in termini di forma di governo; all'altro, con una rappresentanza politica nazionale, filtrata tramite i governi regionali e locali.

Rispondo alla insidiosissima obiezione del senatore Villone sul fatto che la nostra proposta voglia, come dire, rieditare i meccanismi consociativi della vecchia Repubblica partitocratica. Questo paese riuscirà finalmente a compiere un salto verso una dimensione della politica, non più politicista, ma della politica come strumento al servizio del governo delle istituzioni?

Riusciamo a visualizzare il fatto che l'Italia – quella di Machiavelli, delle fazioni, dei partiti, parliamo del nostro paese, non cerchiamo la luna nel pozzo – possa essere governata da un sistema che veda da un lato il pluralismo politico esprimersi direttamente in quanto tale, in una Camera politica, secondo le leggi elettorali e le soluzioni definite in termini di forma di governo, e dall'altro esprimersi non in un pluralismo immediatamente politico, ma istituzionale, come funziona il Bundesrat che, mi risulta, ha consentito ad alcune regioni sottosviluppate nel primo dopoguerra di diventare le più ricche della Germania?

Questo è il punto, ossia la riforma federale del Parlamento. Nella nostra proposta abbiamo indicato un modello secco, puro, il Bundesrat. Sento dire che ciò significa fare del Senato federale un organo di secondo grado, una specie di USL. No, non è di secondo grado, perché se ci riferiamo agli esecutivi regionali, questi sono eletti dal popolo (dunque, l'organo è di primo grado) attraverso le elezioni regionali non quelle nazionali; è una rappresentanza politica diretta, selezionata ad un certo livello elettorale.

Aggiungo che, allo stato attuale, le forme di governo regionali sono tutte parlamentari, quindi le giunte e gli esecutivi sono politici, eletti dai consigli regionali; altra questione è se vogliamo rivedere le forme di governo regionali, un tema questo che ci porterebbe lontano.

Ripeto, non è un organo di secondo grado, non è una USL; solo che una delle due Camere, quella che noi chiamiamo Senato federale, non per dispetto all'attuale Senato, verrebbe eletta direttamente in occasione delle elezioni regionali.

Nella relazione abbiamo sottolineato la coerenza di questa proposta, perché dire esecutivi significa dare un voto bloccato e ponderato. Naturalmente si possono studiare altri meccanismi, nessuno giura sui tecnicismi, purché sia garantito il principio della rappresentanza istituzionale non politica, affinché non succeda come in Spagna. Gli spagnoli dicono che il Senato costituito un po' per elezione diretta, un

po' per rappresentanza delle *comunidad*, è una Camera *muerta*, una Camera che non funziona. Se esiste una parte di rappresentanza politica, è evidente che questa ingloba la rappresentanza istituzionale, la politicizza.

Nella relazione sosteniamo che non siamo contrari, in via di principio, al fatto che il Senato federale – così l'abbiamo definito – sia delle regioni e delle autonomie, quindi vi sia anche la rappresentanza degli enti locali, purché si individui un congegno che garantisca la logica della rappresentanza istituzionale, non politica. Mi scuso se mi sono dilungato troppo.

GIORGIO REBUFFA. Rivolgerò alcune domande ai rappresentanti delle giunte e dei consigli regionali e provinciali; vorrei porre delle domande, perché ritengo che sulla forma di Stato si dovrebbe uscire dalla contrapposizione di principio e dirigersi sul terreno fattuale.

Ho una fortissima inclinazione – è personale, ma forse anche qualcosa di più – verso un modello che decongestioni il centro del sistema politico affidando le decisioni alle autonomie locali e regionali. Questa è la ragione fondamentale per cui sono per lo « scarico » – utilizzo questo termine forse semplicistico – delle competenze dello Stato centrale, cioè del Parlamento della Repubblica, ed il loro affidamento alle autonomie locali e alle regioni.

Posto questo obiettivo, gradirei avere l'aiuto dei presidenti delle giunte e dei consigli regionali per capire che cosa succede. In altri termini, occorrerebbe delineare uno scenario che personalmente, per la mia pochezza, non sono in grado di definire perché non possiedo gli strumenti idonei, il che credo valga anche per il Parlamento e per la Commissione bicamerale.

Facciamo un'ipotesi: rovesciamo l'articolo 117 della Costituzione. Ciò significa scaricare su altri soggetti una valanga di decisioni, il che, a sua volta, vuol dire strutture amministrative. Credo che occorra andare in questa direzione, ma si ripeterrebbe *mutatis mutandis* l'esperienza

risalente alla fine degli anni settanta, quella cioè del decentramento attuato con il sistema delle deleghe di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 616. In questo caso, costituzionalmente rilevante, dovremmo stare con i piedi per terra e fare – questo, in realtà, sarebbe un compito delle regioni e delle autonomie locali – due righe di conti, come si dice. In altri termini, bisognerebbe vedere che cosa significhi questo processo dal punto di vista delle strutture amministrative, dei funzionari che le regioni hanno a disposizione, dei costi che questo comporta sulla collettività. Questa è una prima domanda.

La seconda riguarda il rapporto con le autonomie locali. Concordo con l'assessore Mariucci nel ritenere che non possiamo continuare a fare la retorica delle cento città o delle regioni, ma un problema esiste per la mia modestissima esperienza: molto spesso in alcune regioni come la Liguria – le vorrei chiamare le « regioni lunghe » per la notevole distanza tra il capoluogo e le altre città – esiste un sentimento, la sensazione che questa macchina regionale rappresenti un altro centralismo.

Vi è qui un altro punto tutto politico che non voglio affrontare ora, limitandomi a richiamarlo alla mente. In alcuni progetti è stato pensato un sistema di integrazione tra i poteri delle regioni e quelli delle autonomie locali, ma credo che nel progetto dei presidenti delle giunte forse si poteva dire qualcosa di più preciso, anche se siamo soltanto all'inizio.

Solleciterei lo stesso discorso sugli scenari per l'ipotesi – la definisco così per semplificazione – Bundesrat, ossia di un'assemblea che sia espressione delle autonomie. Che cosa succede nel processo legislativo e soprattutto che cosa accade nella procedura dei rapporti tra la seconda camera e le assemblee regionali? Anche in questo caso dobbiamo ipotizzare alcuni scenari.

La terza domanda è forse quella politicamente più rilevante. Sono convinto che andremo ad un vastissimo decentramento, qualcosa che assomiglierà al fede-

ralismo, anche se non mi innamorò dei nomi. Questo porrà al sistema politico italiano un problema, non perché ci siano tendenze politiche secessioniste, ma perché — è nelle cose ed è soprattutto un fenomeno europeo — un vasto decentramento di competenze determinerebbe quasi naturalmente una tendenza non dico alla secessione, ma certo ad una autonomia spinta anche nel campo dei rapporti internazionali di molte parti del nostro paese. Allora, a questa tendenza che vogliamo mettere in movimento quale contrappeso diamo? Do la mia risposta, di cui resto convinto: il discorso forma di Stato — lo dico in modo quasi incomprendibile ma subito dopo lo spiegherò — è tutto stretto, avvitato attorno al discorso forma di Governo. In altri termini il decentramento, il federalismo hanno per naturale contrappeso un meccanismo in cui l'unità nazionale sia garantita da un'elezione cardine, perno in cui l'unità nazionale stessa si riconosce. Questa è ovviamente la mia risposta; so che ve ne possono essere altre, come quella adombrata in tanti scritti ma anche nel discorso di oggi dal senatore Elia sulla cosiddetta fedeltà federale. In proposito, bisogna che ci guardiamo in faccia: una cosa è la fedeltà federale nella Repubblica, nella storia tedesca, altra cosa è nella storia italiana. Anche su questo chiederei ai presidenti delle giunte regionali di darci il contributo necessario relativo anche all'altra parte di cui ci dobbiamo occupare.

Concludendo il mio intervento, insisterei molto su quelle che ho chiamato « le due righe di conti », perché questa Commissione, tutto il Parlamento ha bisogno di sapere quanto costa, che cosa significa in termini amministrativi una riorganizzazione in direzione federale del nostro Stato; credo che questo possiamo farlo solo tutti insieme.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al presidente Selis, vorrei informarvi del fatto che egli ha inviato al presidente della Commissione un documento approvato dai rappresentanti delle regioni a statuto

speciale. Lo pregherei quindi di illustrare questo aspetto della questione che fino ad ora è rimasto in parte fuori dall'orizzonte del nostro dibattito, pur rappresentando un punto importante.

GIAN MARIO SELIS, *Presidente del consiglio regionale della Sardegna.* Nel ringraziarla, esprimo l'augurio e l'apprezzamento per l'attenzione dedicata dalla Commissione alle regioni. Mi soffermerò anche sul punto da lei indicato, ma, se mi consente, poiché nell'ambito della Conferenza mi è stato dato mandato di dire qualcosa sul Mezzogiorno, abbinerei le due considerazioni.

Il ringraziamento prima espresso per la consultazione delle regioni non è formale, anche perché esprimiamo l'auspicio che da questo incontro tragga origine l'individuazione di forme di partecipazione delle regioni, soprattutto per il fatto che alcune — la Sardegna è tra queste — sono del tutto assenti come rappresentanza parlamentare nella bicamerale.

Nel momento in cui la dimensione regionale assume una valenza istituzionale nella riorganizzazione dello Stato, la partecipazione delle regioni non può essere marginale, deve trovare forme concrete e costanti di presenza e di interlocuzione con la Commissione bicamerale. So che questo corrisponde alla sensibilità di tale Commissione e del suo presidente, per cui le regioni — in particolare la Sardegna che è esclusa da ogni partecipazione non avendo alcun parlamentare — si aspettano forme di attenzione particolare.

La seconda considerazione che vorrei fare è la seguente: le regioni (in questo caso anche quelle deboli) si augurano che l'attività della bicamerale, per la quale gli auguri sono sinceri e interessati, sia l'occasione per una verifica non solo dell'efficienza delle forme di Stato e di governo, ma anche dello stato di attuazione dei suoi valori. In altri termini, non ci sembra percorribile ed auspicabile andare ad una riforma della parte seconda della Costituzione senza esserci interrogati sullo stato di attuazione dei principi contenuti nella prima parte, dei valori fondanti di

questo paese, quelli di uguaglianza, di solidarietà, i diritti fondamentali. A noi pare che questa riflessione debba essere posta al centro dell'attività della bicamerale; riformerà gli istituti fondamentali, ma se non si porrà l'obiettivo di verificare lo stato di convivenza, ci sfuggirà il fatto che questo paese non rischia di rompersi, perché si è già rotto. Quando alcune regioni hanno la metà del reddito di altre più avvantaggiate, un problema occupazionale di quattro volte superiore ed un tenore di vita più basso del 40 per cento, esse hanno una prospettiva futura del tutto diversa. Il paese si è già rotto, per cui non ci poniamo il problema di evitare la rottura, ma quello di riattivare la composizione. Un processo di riforma che non si ponesse il problema di questa riattivazione sancirebbe la rottura, condannerebbe il paese ad un futuro incerto nel sistema europeo ed internazionale. Ecco perché dubbi permangono sui temi che sono in campo: dubbi permangono sulla liquidazione della specialità; dubbi permangono sulla liquidazione, in molte proposte, dell'articolo 119 della Costituzione, oltre che del 116; dubbi permangono sul federalismo, che viene evocato come uno slogan taumaturgico. Per quanto riguarda l'ultimo aspetto, a noi sembra che questo discorso vada approfondito non solo con riferimento alle configurazioni giuridiche, organizzative ed istituzionali, ma anche con riferimento alle conseguenze sullo stato di decomposizione del paese. Quando si parla allora di federalismo fiscale e si evocano, come ha fatto prima il presidente Formigoni, anche passi di noti meridionalisti, da Sturzo a Salvemini, per dire che il fondamento dell'autonomia è riservare le risorse che vengono prodotte in ogni regione, si dimentica che quello che viene prodotto in Lombardia non è frutto del sistema della Lombardia ma del sistema-paese. Perché quando si paga la rottamazione delle auto, la paga l'intero paese, ma è poi Mirafiori che assume duemila persone; quando si pilota la svalutazione della lira e questa trascina le esportazioni del nord-est, la svalutazione la paga l'in-

tero paese, ma poi lo sviluppo si registra solo in alcune regioni. Che significa allora federalismo fiscale? Il federalismo va visto in un'ottica di sistema-paese integrato: deve certo avere una dimensione anche fiscale, finanziaria, monetaria, ma non può non avere una dimensione istituzionale e non può non essere caratterizzato dal principio della solidarietà. Senza questa dimensione, i principi di sussidiarietà tendono a codificare la divisione e la decomposizione del paese.

Ecco le questioni centrali che poniamo. Se questa è la logica, occorre verificare lo stato di attuazione dei principi nel paese e verificare in questo quadro la qualità del federalismo che vogliamo realizzare. Vanno allora rimesse in campo le politiche di ricomposizione e di unificazione. Mi riferisco alle politiche del Mezzogiorno (il Mezzogiorno è scomparso dall'agenda politica ed anche dal linguaggio dei *mass media*), al problema della riforma dello Stato sociale: standard minimi di servizi sono essenziali e devono essere garantiti costituzionalmente per far sì che siano affermati i valori, i principi, i diritti e i doveri sanciti dalla Costituzione. Mi riferisco agli articoli 2, 3, 5 e 116 della Costituzione, nonché all'articolo 119, di cui occorre un rafforzamento. La questione della ricomposizione, che non riguarda solo il Mezzogiorno ma più in generale le aree deboli, non può essere affrontata attraverso fondi di riequilibrio ma ponendo il problema del Mezzogiorno, delle aree deboli, al centro del sistema delle politiche nazionali di riforma: di riforma della scuola, di riforma dello Stato sociale, di rilancio dei processi di sviluppo. Se non si fa così, se, ad esempio, la riforma della scuola — che è in corso — oppure la riforma dello Stato sociale non si fanno carico di attivare politiche di riequilibrio e di ricomposizione si sancisce la rottura del paese. Questa non può essere l'ambizione alta della Commissione bicamerale, del Parlamento, della stagione delle riforme.

Lo stesso vale per il discorso della specialità. A noi sembra che permangano immutate, e per certi versi siano anzi

esasperate ed ampliate, le ragioni della specialità, storiche, culturali, geografiche, linguistiche. Non si possono sottovalutare le ragioni della insularità, che riguardano alcune regioni come in particolare la Sardegna, che viene profondamente penalizzata. Che cosa è mutato negli ultimi quarant'anni rispetto alle regioni e alle ragioni in questione? Non si può pensare di liquidare con un tratto di penna tutto il discorso della specialità, che aveva trovato nella Costituzione un fondamento e una sanzione alti come condizione per garantire la convivenza di realtà specifiche profondamente diverse quali sono quelle delle regioni a statuto speciale. Noi rivendichiamo con forza la natura pattizia del rapporto Stato-regioni, che non può essere modificato unilateralmente da parte dello Stato, ma che invece comporta un accordo, un dialogo, un confronto, un concorso degli interessi e delle volontà dello Stato e delle regioni. Rivendichiamo unitariamente (parlo a nome delle regioni a statuto speciale) la tutela della specialità e la necessità di un confronto su questo tema nelle sedi che verranno ritenute opportune (la Commissione bicamerale è senz'altro una di queste) perché questo accordo tra Stato e regioni su cui si è fondata in gran parte la convivenza nel nostro paese per quanto riguarda le regioni a statuto speciale venga garantito.

L'ultima parte del mio ragionamento concerne la partecipazione. Ribadiamo — lo ha detto la presidente Amati — la nostra decisa avversione al modello tedesco. Credo che ai commissari non sfugga la differenza di posizioni tra consigli e giunte e forse all'interno delle stesse configurazioni dei consigli e delle giunte. Penso che di questa realtà occorra prendere atto. Noi riteniamo che la partecipazione debba avere tre dimensioni: la partecipazione alla funzione legislativa; la partecipazione alla funzione di governo; la partecipazione in termini di un diverso rapporto con il sistema delle amministrazioni locali.

La partecipazione alla funzione legislativa si può realizzare con la Camera federale, di cui bisognerà discutere le

funzioni. Non si tratta di una riedizione del bicameralismo: le funzioni saranno sicuramente diverse da quelle della Camera dei deputati, ma non dovranno essere marginali e secondarie; si dovrà comunque consentire concretamente alle regioni di partecipare all'attività legislativa. Tale attività legislativa dovrà poi trovare una concreta esplicazione nella divisione delle funzioni. Non si tratta di individuare alcune competenze del Parlamento per affidare le altre alle regioni: questo è un argomento che deve essere specificato molto meglio. Il principio può essere astrattamente affermato, però poi nella prassi e nella stesura della norma va definito in modo molto più approfondito.

Il secondo livello di partecipazione riguarda la funzione di governo. Se il federalismo fosse solamente gestione dei livelli di autonomia, sarebbe un federalismo mortificante e disarticolante rispetto allo Stato. Le regioni rivendicano la potestà di partecipare al governo del paese, alle grandi politiche, agli atti di programmazione, alle grandi riforme. Diversamente, le regioni, soprattutto quelle deboli, subirebbero le decisioni prese da altri. Il problema non è ridurre lo Stato: noi non abbiamo bisogno di uno Stato minimo, abbiamo bisogno di uno Stato ottimo! È vero che è superato il modello dello Stato imprenditore, ma non abbiamo bisogno di uno Stato notaio, che svolga funzioni meramente notarili.

Il terzo livello di partecipazione riguarda il rapporto tra regioni e amministrazioni decentrate dello Stato. Da questo punto di vista alle regioni dovrebbe competere la funzione di coordinare nel proprio territorio l'attività, le strutture, le funzioni e le politiche delle amministrazioni statali decentrate. Questa è la condizione per rilanciare poi il rapporto tra le regioni e gli enti locali, valorizzando meglio questi ultimi in un'ottica di ordinamento regionale, cioè di integrazione dei livelli locali. Occorre poi consentire la partecipazione delle regioni, con una potestà limitata, anche alle politiche internazionali.

Al centro di questa mia riflessione (ho concluso e ringrazio ancora il presidente e la Commissione) vi è la necessità di rilanciare la verifica di quelle che sono le condizioni di convivenza nel nostro paese. Se non ci chiediamo se e come il paese possa stare insieme, se e come le diverse realtà del paese possano convivere, se e come il paese possa non essere estraneo a sé stesso, se e come cioè si possa far sì che le regioni non siano una estranea all'altra ma siano partecipi di uno stesso destino, di una stessa prospettiva di crescita e di sviluppo, se non ci poniamo queste domande, le riforme rischiano di dividere e di disarticolare il paese. Abbiamo invece bisogno di ricomporlo, di attivare politiche di riequilibrio, di sviluppo, di speranza per tutte le regioni e — mi sia consentito — soprattutto per le regioni più deboli.

GIANCARLO MORANDI, *Presidente del consiglio regionale della Lombardia*. Presidente, onorevoli parlamentari, ringrazio ancora una volta per aver voluto, come prima audizione, avere di fronte a voi i rappresentanti delle regioni. Spero di essere breve e chiaro in questa comunicazione sui temi che riguardano il federalismo fiscale. Le riforme istituzionali, infatti, sono importanti e sono certo la base del federalismo, di cui vi è tanta domanda nel paese, ma — parliamoci chiaramente — se il decentramento di poteri sia legislativi sia amministrativi non è accompagnato da un serio ripensamento sulla materia fiscale (che per ora chiamiamo, per intenderci, federalismo fiscale) parliamo di cose senza senso rispetto alle attese del paese. Non possiamo pensare, come è già successo, anche nel recente passato, che lo Stato decentri attività amministrative, e qualche volta legislative, alle regioni senza dare a questi enti la possibilità di far fronte da un punto di vista economico alle attese che vengono dalle popolazioni.

Per quanto riguarda il cosiddetto federalismo fiscale, vorrei dirvi tre cose che non possiamo fare e quello che forse dobbiamo invece ingegnarci a promuovere. La prima cosa è che non possiamo

pensare di delegare agli enti regionali una parte dei grandi tributi che oggi esige lo Stato. Il collega Selis, che rappresenta la Sardegna, ne ha detto brevemente il perché, ma vorrei sottolinearlo. Voi sapete che nel nord vi è l'opinione, fortemente diffusa, di far parte di un tessuto economico-sociale che paga più tasse rispetto al resto del paese. Sapete anche che si dice, statistiche alla mano, che Piemonte, Lombardia ed Emilia-Romagna sono le regioni che pagano più tasse rispetto alle altre, soprattutto rispetto a quanto ricevono. Non è così. Non è vero. È una bugia, è un'incredibile bugia e una mistificazione che, stranamente, nessun giornale, neanche quelli di tipo economico, affronta seriamente. Certo che a Torino si pagano più tasse che in qualche altra regione d'Italia. Ma — vivaddio — a Torino c'è la sede della Telecom: tutte le nostre bollette telefoniche, dalla Sicilia al nord-est sono gravate di IVA che viene pagata a Torino. E la FIAT, che non è l'ultima delle aziende italiane, paga anch'essa l'IVA a Torino per gli stabilimenti di Termini Imerese, di Melfi, di Cassino eccetera, dove vi sono manodopera locale, ingegno locale: dove la vendita è fatta sul territorio nazionale ma le tasse sono attribuite alla regione in cui risiede l'impianto giuridico dell'azienda.

Questo vuol dire che non sono il Piemonte o l'attività produttiva della regione a pagare più tasse, ma solo l'attività produttiva è lì concentrata. Perciò, se dessimo alle regioni una parte della tassazione che oggi viene fatta gravare sulle imprese commetteremmo, evidentemente, una grossa ingiustizia. Tant'è vero che, per parlare dell'altra cosa che non possiamo fare, basta guardare agli altri sistemi fiscali. Nel sistema americano, per esempio, in che modo le aziende pagano le due grandi forme di tassazione, quella federale e quella statale (tralasciamo quelle alle contee, alle *authority* e alle municipalità)? Quella federale su parametri uguali in tutto lo Stato americano. Ma come è calcolata quella che va pagata allo Stato? È calcolata su tre parametri, secondo il capitale investito nello Stato in immobili

fissi, secondo il numero di persone retribuite direttamente in quello Stato, secondo il fatturato conseguito in quello Stato. Capite che se dovessimo attuare questo sistema per tutte le aziende, piccole e grandi, che operano sul territorio nazionale, dovremmo attuare una riforma fiscale di una importanza tale che, quasi, andrebbe a sconvolgere tutto il nostro sistema di esazione dei tributi.

A proposito del sistema tedesco, ha ragione il senatore Villone: la complicità di tale sistema vi è anche in questo settore che si è andato formando dalla fine della guerra, costituendo realtà oggi acquisite ma che sono impossibili da applicare in un progetto strategico completamente nuovo. In Germania, i *laender* hanno una bassa imposizione diretta, usufruiscono di una grossa contribuzione da parte dello Stato centrale trattata, però, a seconda dei programmi dei *laender*, a proposito dei quali va sottolineato ciò che oggi credo sia difficilissimo attuare in Italia, cioè che essi sono collegati tra loro da patti di solidarietà in funzione delle infrastrutture esistenti sul territorio. Se lo Stato italiano decidesse di realizzare una infrastruttura come l'aeroporto della Malpensa in una regione, è evidente che questa sarebbe favorita dal punto di vista fiscale, perché ciò che una grossa infrastruttura comporta (l'aeroporto, il porto, lo sdoganamento delle merci) determina un aumento tale dell'attività economica, quindi della tassazione, da favorirla. In Germania, dal 1945 in poi, questo tipo di opere prima di essere attuate venivano contrattate dal governo centrale con i *laender* interessati; quindi, nel nostro caso, per esempio, prima di realizzare una grande struttura come quella della Malpensa, la regione su cui sarebbe sorta sarebbe stata chiamata per contribuire a favore delle regioni vicine svantaggiate dal fatto di non avere sul proprio territorio un insediamento realizzato con soldi nazionali. Credo vi rendiate conto che in Germania è stato possibile realizzare tutto ciò, dalla fine della guerra in poi, con accordi attuati prima della realizzazione delle strutture. Immaginate quali liti potrebbero esservi

tra le nostre regioni per dividersi gli eventuali proventi derivanti da infrastrutture nazionali quali porti ed aeroporti? Quindi, neanche il sistema tedesco può essere applicato.

Dunque, dobbiamo percorrere una strada nuova. Al riguardo, mi richiamo al discorso dell'onorevole Rebuffa quando diceva che la forma di Stato deve avere anche un collegamento con la forma di governo. Abbiamo il problema di realizzare un federalismo completamente nuovo all'interno della scena mondiale, perché parte da uno Stato unitario, un federalismo che non può avere nessun modello di riferimento, né quello tedesco né quello americano che partono da origini storiche completamente diverse. Un federalismo tanto nuovo che un grande studioso che abita in quel di Como – che non cito per non fare propaganda politica – sostiene che è in fondo questa la sfida alta e nobile che come italiani abbiamo oggi davanti. La sfida alta e nobile che avete davanti voi, che appartenete a questa Commissione bicamerale, è quella di immaginare un federalismo nuovo, che non può seguire alcun esempio, se non per non ricadere negli errori commessi negli altri paesi; un federalismo fatto a misura di un paese che vuole restare unito, probabilmente con una forma di governo che garantisca fortemente lo Stato unitario.

Voglio ricordare, a questo punto, che alcuni consigli regionali – per esempio quello della Lombardia – non hanno approvato la proposta stilata dai presidenti delle giunte regionali proprio per il dibattito innescatosi all'interno dei consigli stessi sul rapporto che avrebbe dovuto esservi tra uno Stato federale e il tipo di governo centrale; siccome si trattava di un discorso nuovo anche per i nostri consigli, non siamo stati in grado di arrivare a proporre un testo definitivo al riguardo. Proprio per questo, cioè per la necessità di dare soluzioni nuove ad un paese che oggi richiede fortemente questo decentramento di autorità legislativo ed amministrativo, credo che anche da un punto di vista fiscale dobbiamo esercitarci sul nuovo anziché pensare, semplicemente, di

applicare tesi che già in altri paesi hanno mostrato la corda o che da noi sarebbero completamente impraticabili.

ARMANDO COSSUTTA. Signor presidente, rinnovo il rammarico, che è di tutta la Commissione, per il permanere dell'assenza di una componente politica, di cui io non condivido né i presupposti né la linea, mi riferisco alla lega; perché, anche se considero minoritarie sia sul territorio nazionale sia nell'Italia settentrionale le posizioni che essa esprime, pur tuttavia queste indicano una posizione reale con la quale occorre confrontarsi. Ma ciò è difficile o per lo meno diviene più difficile quando al dibattito non partecipano direttamente coloro che sostengono più fortemente queste tesi. È un rammarico che mi auguro possa essere risolto nel prosieguo dei lavori della nostra Commissione e dei Comitati, a proposito dei quali mi riferisco, in particolare, a quello che dovrà approfondire e proporre le soluzioni per la forma di Stato.

Vorrei svolgere qualche brevissima considerazione e, soprattutto, porre qualche interrogativo. Il primo è stato in parte chiarito dall'ultimo intervento del presidente del consiglio regionale della Lombardia in riferimento a quello che egli chiama il federalismo fiscale, l'autonomia finanziaria. Credo di aver capito che la proposta che si deve andare a costruire non può appiattirsi sulle soluzioni che sono state adottate in altre parti d'Europa o del mondo. Non ho invece ancora colto adeguatamente quale sia la proposta che a tale riguardo può emergere dall'esperienza stessa delle regioni (e che certamente deve emergere nel nostro dibattito in questa Commissione parlamentare). Mi permetto quindi di invitare i presidenti dei consigli regionali a fornire un ulteriore contributo ai lavori della nostra Commissione in merito a questo aspetto.

L'interrogativo che desidero porre è relativo all'esistenza o meno di una seconda Camera per le regioni, o per le autonomie. Sono stato anch'io a lungo fautore di questa ipotesi. Ricordo che quando ho avuto l'onore di presiedere per

un'intera legislatura (una delle poche legislature che si sono svolte compiutamente) la Commissione bicamerale per le regioni, ho valutato la questione nell'ambito di quell'ampia indagine svolta dalla Commissione sul tema regioni e società, indagine che è stata consegnata, in quattro ampi volumi editi dal Parlamento, alla riflessione di chi se ne vuole occupare. In quella circostanza, in quegli anni ero io stesso sostenitore di questa tesi, cioè della creazione di una Camera per le regioni. Ma a ben guardare, quella convinzione mi derivava, e derivava a molti di noi, dal fatto che in quella fase (a metà degli anni ottanta) era impensabile arrivare ad un rovesciamento — così stiamo dicendo — dell'attuale articolo 117 della Costituzione. Si pensava a modifiche, ad ampliamenti, non certo a quello che qui per diverse forze politiche, anche per quella che io rappresento in modo particolare, è invece un vero e proprio rovesciamento dell'articolo 117: si elencano le competenze centrali e tutto viene affidato all'attività legislativa delle regioni.

Certo, come diceva il rappresentante della regione Emilia-Romagna, anche ammesso che si giunga a questa definizione, vi è sempre una correlazione fra le competenze legislative delle regioni e quelle di carattere nazionale, di carattere statale; è ovvio che vi siano correlazioni. Ma una cosa è affidare alle regioni la competenza primaria, in alcuni casi esclusiva, su tutte le materie, ad eccezione di quelle cinque o sei materie fondamentali che fanno uno Stato (la politica estera, la politica della giustizia, le grandi scelte di programmazione economica, la difesa); altra cosa è avere un rapporto di correlazione.

Voglio essere più esplicito. Sono favorevole alla soppressione del Ministero dell'agricoltura, del Ministero della sanità, tanto per riferirmi ad alcuni dei referendum proposti dalle regioni. Non sono però così sicuro che si possa fare a meno di un ministro (non di un ministero, che è cosa diversa) senza portafoglio, per esempio per l'agricoltura, se non altro perché esistono i rapporti con la Comunità eu-

ropea, ci sono certi parametri che debbono essere garantiti a livello generale. Analogo discorso vale per la sanità o per altri settori.

Dunque, se abbiamo una competenza delle regioni su tutte le attività legislative, fatta eccezione per quelle poche di cui alcuni di noi stanno parlando, perché avere una Camera delle regioni? Su cosa dovrebbe legiferare una Camera delle regioni? E una Camera che non legiferi non capisco che cosa sia: diventa un organo consultivo, privo di valore; certo, avrebbe un grande valore simbolico, ma non un valore incidente, un valore che conti. Su che cosa deve legiferare una Camera delle regioni? Se si mettesse a legiferare su quelle stesse materie che sono di competenza delle regioni, finirebbe per appiattire l'autonomia delle regioni, per livellarla, per omologare una regione all'altra, laddove invece la distinzione, anzi la differenza fra l'una e l'altra regione è motivo di forza, non di debolezza, all'interno della collettività nazionale.

Certamente spetta poi all'Assemblea nazionale, a quella che noi chiediamo e proponiamo come unica Assemblea nazionale, il compito di indicare le condizioni perché a tutti siano garantite le stesse opportunità, da Bolzano a Caltanissetta, e perché si intervenga, attraverso la legislazione nazionale, per introdurre quegli elementi di riequilibrio necessari per non arrivare alle conclusioni di cui ci ha parlato con tanta plastica drammaticità il presidente del consiglio regionale della Sardegna.

È questa la domanda che pongo, sulla quale siamo dispostissimi a ritornare, la cui risposta ci induce a ragionare prima di arrivare ad una conclusione definitiva su questo tema. Tra l'altro, ho visto con interesse, persino con molta simpatia il fatto che un'altra forza politica, la principale forza politica in questo Parlamento, il PDS, abbia rinunciato alla tesi della Camera per le regioni e si stia orientando verso una Camera che io definirei delle garanzie, che è tutt'altra cosa, che ha un suo ruolo, una sua funzione, una sua importanza, ma che è completamente

diversa da quella Camera per le regioni o per le autonomie che anche qui è stata riproposta.

Altra cosa è rendere compartecipi le regioni, ma non attraverso una Camera per le regioni, che finirebbe anzi per tenere persino separate le competenze e la possibilità di incidenza delle regioni. Altra cosa è garantire la partecipazione delle regioni, per esempio, come già è previsto in Costituzione (e può essere precisato meglio) all'elezione del Presidente della Repubblica, alla nomina del Consiglio superiore della magistratura, alla nomina della Corte costituzionale. Tutto questo può e deve essere garantito; non c'è bisogno di un'altra Camera per garantire questi poteri alle regioni.

Analogo discorso vale per la legge finanziaria. È vero che le regioni devono poter esprimere il proprio avviso anche sulla difesa (se non altro perché obbligate dalle servitù militari, che le costringono a scelte non corrispondenti alle loro esigenze), sulla politica estera o sugli altri grandi temi di competenza statale; ma certamente le regioni sono fortemente e giustamente interessate alle grandi scelte di programmazione economica. Anche a tale riguardo si può trovare la via, perché quando si fa la legge finanziaria, quest'ultima deve coinvolgere le regioni, le singole assemblee regionali. Certo, l'iter sarà un po' più complesso, ma consentirà di giungere a definizioni che siano effettivamente espressione anche di un parere delle regioni, un parere per certi aspetti persino vincolante rispetto alle scelte che dovrà compiere l'Assemblea nazionale.

NICOLA CRISTALDI, *Presidente dell'Assemblea regionale siciliana*. Onorevole presidente, onorevoli parlamentari, abbiamo seguito attentamente il dibattito che ha preceduto la costituzione di questa Commissione. Nella qualità di presidente dell'Assemblea regionale della Sicilia, regione a statuto speciale, ho avuto l'incarico di esporre la posizione unanime dell'Assemblea regionale siciliana. Quest'ultima ha approvato all'unanimità una proposta di legge che è stata trasmessa

alla Camera dei deputati, al Presidente Violante, e che ha avuto l'alto privilegio di restare fra quelle di competenza della Commissione bicamerale e non trasferite alla Commissione affari costituzionali.

Per intanto non possiamo che plaudire alla possibilità che ci viene fornita di partecipare al dibattito sulle riforme costituzionali del nostro paese; però vorremmo anche esprimere l'auspicio che le regioni possano partecipare non soltanto al dibattito, ma anche alla costruzione del nuovo assetto istituzionale e costituzionale dell'Italia attraverso procedure che pure sono all'interno della Costituzione e che spesse volte non sono rispettate.

Sono qui per portare innanzitutto la posizione di una regione a statuto speciale, e tale posizione vale per tutte le regioni a statuto speciale. Siamo convinti di dover esprimere la nostra preoccupazione a seguito, per esempio, dell'affermazione del sottosegretario Corleone, secondo cui sarebbe auspicabile la soppressione dell'articolo 116 della Costituzione italiana. Questo fatto eliminerebbe le regioni a statuto speciale creando subbuglio, malessere, dando vita ad una situazione di confusione anche costituzionale perché, da sempre, le regioni a statuto speciale sono tali. Le motivazioni che hanno portato alla loro nascita sono tutte in piedi; e non è stato possibile veder decollare le regioni non soltanto per l'incapacità della politica che le ha amministrate, ma anche perché in molte occasioni gli statuti e le prerogative autonomistiche concessi sono stati un vero e proprio imbroglio per le popolazioni interessate. Ad esempio, se si fa riferimento allo statuto autonomistico siciliano ed al dibattito in corso in questi mesi, nelle ultime settimane, circa autonomia finanziaria, poteri delegati, organizzazione del territorio in materia ambientale, ci si accorge come, all'interno dello statuto stesso, tali questioni fossero state tutte individuate. Ma, ripeto, lo statuto autonomistico siciliano è un imbroglio; per esempio, l'articolo 36 prevede una possibilità di imposizione fiscale per la regione, ma la conseguente norma di applicazione non è mai stata emanata.

Quindi, a distanza di cinquant'anni, ci troviamo a discutere di uno strumento istituzionale che non è mai stato applicato. Addirittura, l'articolo 37 – che prevede che le imprese non aventi sede legale in Sicilia, ma operanti nella regione, paghino le tasse nella regione stessa – non è stato in alcun caso rispettato, nonostante ben due sentenze della Corte costituzionale abbiano condannato lo Stato e riconosciuto i diritti della regione.

Signor presidente, perché sto citando questi esempi? Perché non vorremmo che anche questa volta si vivesse emotivamente la nascita del nuovo assetto costituzionale, che si pensasse alla nascita dei principi e non anche alla possibilità che, scritta la nuova Carta costituzionale per quel che riguarda gli aspetti regionali, questa possa essere applicata sin dall'indomani. L'articolo 43 dello statuto autonomistico siciliano, di fatto, non è stato mai applicato, perché avrebbe dovuto imporre allo Stato l'emanazione di norme di attuazione, che non sono state mai varate; conseguentemente, oltre la metà dello statuto autonomistico non è mai stata – appunto – applicata.

Allora, anche in questo caso vale la pena di fare un'affermazione. Con la proposta che – ripeto, abbiamo approvato all'unanimità – affermiamo che alle regioni a statuto speciale vanno demandate tutte le materie non riservate allo Stato e che sia la regione a statuto speciale a scrivere la parte della Costituzione che riguarda le regioni; che siano queste ultime a scrivere il proprio assetto costituzionale e istituzionale e il Parlamento nazionale a ratificare quella decisione. Ciò lasciando comunque un momento nel quale sia possibile, per le regioni e per lo Stato, imporre una pausa di riflessione, lasciando allo Stato unicamente la facoltà di bloccare la proposta delle regioni solo se questa minacci l'assetto costituzionale dell'unità dello Stato o minacci strumenti capaci di violare, ad esempio, l'inserimento dello Stato nella grande politica estera.

Un aspetto che vorremmo quindi fosse determinato in questa fase riguarda il

principio secondo il quale, immediatamente dopo aver definito l'assetto generale della legge, si possa applicare quanto deciso. È vero, vi sono critiche da muovere per quel che concerne gli assetti federali; è necessario un punto di riferimento. Se dovessi decidere, non avrei alcun dubbio circa la scelta del modello tedesco come punto di riferimento. Ma, naturalmente, nessun modello federale può essere imposto a tutti gli Stati; ciascuno Stato, se opta per la formula federale, ovviamente dovrà adattarla alle proprie capacità, alle proprie scelte, alle proprie tradizioni, alla propria cultura. Però c'è un aspetto fondamentale. Faccio presente che provengo da una regione che non riesce a spendere la quasi totalità delle somme che la Comunità europea ad essa riserva; nel 1995 la Sicilia ha restituito il 98,5 per cento dei fondi che la Comunità europea stessa ad essa aveva destinato: ciò è avvenuto solo per incapacità professionale o politica o anche perché, ad esempio, i progetti presentati alla Comunità europea debbono avere il filtro dei diversi ministeri, della burocrazia? I rappresentanti dei *laender* tedeschi siedono nelle Commissioni europee, esprimono la propria opinione, partecipano alla stesura delle direttive che vengono poi emanate; in qualche maniera, istruiscono il progetto ma, al tempo stesso, prendono direttamente parte alla costruzione della agevolazione che deve consentire il decollo delle regioni in questo caso deprese.

Un ultimo aspetto fondamentale, che può sembrare provocatorio, ma non lo è, è il seguente. Quando si vive a 4 mila chilometri da Bruxelles ed a poco più di 100 da Tunisi ci si interroga sul ruolo della Sicilia e delle regioni mediterranee in Europa, ma non per mettere in discussione l'assetto europeo né una strada obbligatoria legata alla nascita di un'Europa unita non soltanto sul piano economico. All'interno del nuovo assetto costituzionale noi proponiamo però di inserire la possibilità di discutere per una regione che sia in grado di organizzarsi, in collaborazione con le regioni mediterranee, all'interno di precisi progetti individuati

dallo Stato, autorizzati dalla Comunità europea, senza il filtro della burocrazia, della politica. Parlo di una centralità che deve essere riconosciuta alle regioni del Mediterraneo. Quando si hanno 850 mila disoccupati su 5 milioni di abitanti non si può discutere di questioni costituzionali senza pensare che la Carta costituzionale debba essere la risposta del presente e della realtà, non soltanto di ciò che si vorrebbe essere o di ciò entro cui si aspira ad entrare.

Ritengo, signor presidente, che le regioni a statuto speciale abbiano ancora ragion d'essere; e dal dibattito vorremmo uscire con una certezza. Non siamo contrari a che la Lombardia abbia strumenti diversi, non ci interessa – lo dico come detentore forse dei maggiori poteri, perché la Sicilia è la regione che ha, appunto, i maggiori poteri da questo punto di vista –; ci interessa verificare se ancora la politica nazionale ritenga che tutte le ragioni che hanno portato alla nascita delle prerogative autonomistiche siano ancora in piedi o meno. Noi crediamo che lo siano ancora.

Ecco per quale motivo vorremmo chiederle, signor presidente, di essere ascoltati anche nella fase successiva, perché se passa il principio secondo il quale spetta alle regioni scrivere la parte della Carta costituzionale che le riguarda, siamo pronti a farlo. Tale principio però potrebbe non essere approvato e allora – è stato già detto – ricordo che nel 1946 è stato stipulato un patto fra lo Stato e le regioni a statuto autonomistico. Un patto vuol dire una convenzione tra due parti, nessuna delle quali ha il diritto di introdurre modifiche unilateralmente: ecco perché rivendichiamo comunque un momento nel quale esprimere la nostra opinione. Ciò significa partecipare al processo di rinnovamento della Carta costituzionale nonché rivendicare diritti che, per certi versi, hanno segnato anche dei morti: non è vero che si sia trattato soltanto di una «masturbazione», come qualcuno ha scritto sul giornale di certa politica del nostro paese. Riteniamo che sia stata e sia una cosa seria ciò che

accade nella politica mediterranea ed intorno agli assetti istituzionali e costituzionali delle regioni a statuto speciale.

GUIDO DONDEYNAZ. La mia richiesta sarà sicuramente breve. Ritengo utile che questa Commissione conosca il pensiero del presidente della provincia autonoma di Bolzano Durnwalder (rappresentante di una comunità che, come la Valle d'Aosta e le altre regioni a statuto speciale, vive un'esperienza di autogoverno), sulla necessità di recuperare esperienze sicuramente diverse ma utili per un dibattito sulla riforma costituzionale.

LUCIANO GUERZONI. Signor presidente, ritengo si possa riconoscere che oggi le regioni si sono presentate anche nel merito, e non soltanto come soggetti istituzionali, in maniera adeguata all'appuntamento delle riforme delle quali siamo investiti.

Naturalmente, si possono avere opinioni diverse ed è anche possibile che non si condividano questi progetti; tuttavia, occorre riconoscere che essi hanno una loro logica, una loro organicità, un loro senso compiuto, anche perché sfuggono alle formule come regionalismo competitivo o regionalismo cooperativo le quali, come si è già constatato in questa discussione, per molti aspetti si sovrappongono, creando anche una confusione interpretativa da cui derivano non poche difficoltà; gli stessi progetti vanno invece al merito.

Si tratta naturalmente di progetti che richiedono, a mio avviso, approfondimenti anche importanti, e le due domande che porrò si muovono in questa direzione, anche se non so se incidano sui nodi più importanti che sono alla nostra attenzione.

Il presidente Formigoni ci ha parlato di federalismo fiscale in un'accezione ampia, che investe anche la stessa amministrazione fiscale, mentre in larga misura ciò non avviene, ad esempio, per quanto riguarda la Germania. Il problema che pongo è allora il seguente: in questa accezione, vi sarebbero diversi soggetti autonomi titolari del prelievo: lo Stato, le

regioni, le province e i comuni; il problema della natura dei prelievi viene risolto in via costituzionale ed a seconda delle competenze assegnate a questi vari livelli. Chiedo allora ai rappresentanti delle regioni se si siano posti il problema dell'armonizzazione degli effetti di tali prelievi, di cui sono titolari soggetti autonomi, armonizzazione a mio avviso estremamente necessaria per evitare sgradevoli conseguenze sui due soggetti oggetto di tutto il prelievo autonomo (l'impresa e il cittadino, la famiglia); ma essa è soprattutto necessaria se, come ho ascoltato anche negli interventi dei rappresentanti delle regioni, si punta ad un'economia ancora nazionale, ossia che, pur essendo carica di forti autonomie, resta comunque inserita in una cornice nazionale forte.

Penso che il problema sia posto dalle regioni e vedo logicamente nella Camera delle regioni la sede nella quale definire questa armonia di scelte, al fine di evitare le controindicazioni di cui parlavo. Tuttavia, siccome nel progetto delle regioni la Camera delle regioni ha anche funzioni legislative e siccome l'armonia alla quale mi riferivo è fondamentalmente un atto tra poteri esecutivi, chiedo se effettivamente la Camera delle regioni abbia anche questo scopo.

Quanto alla seconda domanda, nel federalismo di cui si parla e che viene prospettato nei progetti regionali sembra di avvertire la proposta del trasferimento dell'ordinamento locale alle regioni, come avviene in certa misura per le regioni a statuto speciale, tant'è vero che si propone — se ho ben compreso — un'assemblea regionale delle autonomie locali, la quale risolverebbe il problema della partecipazione delle stesse autonomie locali alla definizione delle politiche regionali, in termini di programmazione, di legislazione e di alta amministrazione. Con questa assemblea si individua la strada per far partecipare le autonomie locali — comuni e province — alle grandi scelte delle regioni; tuttavia, il trasferimento alle regioni dell'ordinamento locale, di cui ha parlato il presidente Formigoni, pone il problema della tutela effettiva dell'auto-

nomia dei comuni e delle province. Dove avviene questo? Le regioni si sono poste il problema che questo possa eventualmente avvenire in una sorta di giurisdizione costituzionale regionale o interregionale? Dove si attuerebbe questa tutela effettiva delle autonomie locali, considerato che si propone il trasferimento della competenza statale alle regioni?

MARIO RIGO. Sono molto convinto della proposta che è stata presentata in questa sede dai rappresentanti delle regioni, che mi sembra formulata in modo molto positivo anche sul piano giuridico-istituzionale.

I problemi sono difficili – questo è fuori discussione – non solo perché si tratta di un federalismo nuovo, come ha spiegato chiaramente Morandi nel suo ottimo intervento, ma perché su questo federalismo nuovo (o comunque federalismo) vi sono idee diverse, che stanno già emergendo nel corso di questa seduta (non poteva che essere così). Credo quindi che su questo aspetto della riforma dello Stato, che poi è collegata agli altri aspetti della riforma costituzionale, si giocherà una partita molto importante.

Per il momento intendo soltanto porre alcune domande, la prima delle quali riguarda la rappresentatività della Camera delle regioni; vorrei sapere se tale rappresentatività si esaurisca nell'ambito delle rappresentanze regionali o se si pensi a qualche forma di rappresentatività degli enti locali. Su questo aspetto ho ravvisato una certa genericità nell'illustrazione del presidente della giunta regionale lombarda anche se, devo dire, che vi è stata una specificazione molto precisa da parte di Mariucci. Tuttavia, considerato anche l'incontro di venerdì prossimo con i rappresentanti dei comuni, ritengo che su questo aspetto dobbiamo maturare delle proposte molto precise.

Sulla parte riferita alle regioni, domando se il processo federativo si intenda concluso con l'approvazione del nuovo testo costituzionale o se si completerà con il riconoscimento di un potere in qualche modo costituente alle regioni in merito

all'approvazione degli statuti. Anche questo aspetto ha trovato una esplicazione nell'intervento di poco fa del rappresentante della regione Sicilia Cristaldi.

La terza domanda riguarda le regioni a statuto speciale, di cui si sta parlando poco. Il tema non è facile perché quando si parificano le competenze «in alto» è chiaro che i margini di specialità si riducono notevolmente. Proprio per non inseguire attese da parte delle regioni che oggi godono della specificità – su questo il presidente Selis ha fatto un intervento molto forte – questo punto va risolto preliminarmente per non trovarci poi in una situazione difficile con queste regioni.

Quanto al rapporto tra regioni ed autonomie locali, il professor Mariucci, nel suo intervento su come si intenda sviluppare l'esercizio delle funzioni amministrative di competenza regionale e delle competenze che verranno assegnate agli enti locali, ha esposto una posizione precisa che condividiamo pienamente.

FRANÇOIS STEVENIN, *Presidente del consiglio regionale della Valle d'Aosta*. Signor presidente, onorevoli parlamentari, credo di non aver molto da aggiungere a quanto hanno detto la collega Amati ed i colleghi delle regioni a statuto speciale. I presidenti del consiglio delle regioni a statuto speciale si sono riuniti recentemente a Trento ed hanno redatto un documento, che invieremo alla Commissione, nel quale si sottolinea, con tranquillità, come il problema dell'articolo 116 della Costituzione sia delicato, anche perché gli statuti speciali sono quasi tutti precedenti alla Costituzione. Si trattava di un patto; quindi, evidentemente, l'eventuale modifica di questo articolo deve presupporre almeno l'accordo tra le regioni e lo Stato.

Senza perdere ulteriore tempo su questo tema, vorrei richiamare l'attenzione della Commissione sul fatto che, a mio parere, da parte del Parlamento non vi è attenzione sufficiente per le proposte che da un po' di tempo le regioni stanno avanzando. Lo dico attribuendo la responsabilità anche ai consigli regionali ed ai

presidenti delle giunte: dopo aver provocato una certa aspettativa a Caprarola, successivamente forse non siamo riusciti a suscitare l'attenzione della stampa e dei parlamentari sulle proposte che stiamo portando avanti. Non so se all'origine di questo ci sia la proposta di dar vita ad una Camera delle regioni (o Senato delle regioni), che è stata considerata come un suicidio per una parte del Parlamento ancorché dovessero essere decise ancora le competenze e soprattutto le procedure e vi fossero ancora difficoltà sulle forme di elezione; fatto sta che ci sembra non vi sia la necessaria attenzione da parte del Parlamento.

Credo si debba tener conto del passato, delle responsabilità, dei ritardi e di tutto quello che si vuole ma, nel contempo, voglio richiamare l'attenzione su questo evento nuovo che si sta producendo. Se nel passato una delle ragioni per cui le regioni non hanno potuto esprimere tutte le proprie potenzialità è che chi ricopriva cariche importanti - i presidenti dei consigli e delle giunte - considerava tali cariche funzionali ad un successivo passaggio in Parlamento, ora questa tendenza è cambiata, nel senso che, talvolta, è vero addirittura il contrario. Ci sono infatti parlamentari che sono tornati nelle regioni perché sono più vicini alla gente, possono contare e decidere.

Se il problema è la Camera delle regioni, se ne può discutere; però si deve fare bene attenzione all'insieme della proposta portata avanti dai consigli regionali e dai presidenti delle giunte, che meriterebbe un'analisi attenta e credo che l'esposizione del professor Mariucci abbia attirato un'attenzione maggiore rispetto al passato.

Voglio aggiungere un'ultima considerazione. Tentare, come qualcuno a livello di Governo talvolta ha fatto, di mettere in contrapposizione comuni, province e regioni, appartiene alla storia del passato: lo abbiamo già visto nel medioevo e non credo che oggi si debba ritornare a quelle situazioni. Ad ognuno le proprie competenze e ci sarà veramente lo spazio per

andare ad una riforma dello Stato su basi federaliste e regionali.

PRESIDENTE. Non essendo presenti né l'onorevole Selva né l'onorevole Spini, iscritti a parlare, si intende che vi abbiano rinunciato.

ALOIS DURNWALDER, *Presidente della provincia autonoma di Bolzano.* Non avrei chiesto la parola, ma devo rispondere al senatore Dondeynaz, che ringrazio perché mi dà la possibilità di spiegare la situazione particolare della provincia autonoma di Bolzano. Sappiamo infatti che parlando di riforme dobbiamo tener conto delle realtà diverse che abbiamo in tutta Italia: ci sono le regioni a statuto ordinario che hanno poche competenze, ci sono le autonomie speciali che hanno più competenze, poi ci sono le province autonome di Trento e Bolzano.

È ovvio che se adesso parliamo di una riforma per un vero federalismo, non possiamo distruggere le autonomie già esistenti che hanno dimostrato di essere in grado di risolvere i problemi locali. Queste autonomie devono essere rispettate.

Secondo me devono essere garantite tutte le autonomie esistenti, quelle cioè previste dagli statuti speciali. Se fossero trasferite alle regioni nuove competenze, automaticamente esse dovrebbero essere affidate anche alle autonomie speciali. Non siamo gelosi, anzi saremmo ben contenti se tutte le regioni potessero avere le competenze che abbiamo noi ed è ovvio che in questo caso l'articolo 116 della Costituzione sarebbe superfluo, ma questa ipotesi mi pare difficilmente attuabile.

Credo però che dobbiamo tener conto del fatto che abbiamo basi giuridiche un po' differenti. Sappiamo che le autonomie speciali hanno come base giuridica la Costituzione dello Stato; anche noi abbiamo questa base giuridica ma in più abbiamo un contratto internazionale, il contratto di Parigi De Gasperi-Gruber, che deve essere rispettato e non può essere modificato unilateralmente. Esso prevede un'autonomia amministrativa e legislativa per le popolazioni del nostro territorio e

deve essere rispettato. Sappiamo che la chiusura della vertenza tra Austria e Italia iniziata davanti all'ONU è stata approvata non solo dal Parlamento italiano ma anche da quello di Vienna: ciò significa che la nostra è veramente una situazione particolare della quale dobbiamo tenere conto anche in occasione della riforma federalista.

Sappiamo che in base a questa nuova autonomia, a questo pacchetto, le competenze della regione sono passate alle due province autonome di Trento e Bolzano. Non abbiamo chiesto la soppressione della regione perché avremmo dovuto chiedere una modifica della Costituzione. Non lo abbiamo fatto, però abbiamo svuotato la regione Trentino-Alto Adige delle sue competenze, che sono state trasferite alle due province. Adesso è giunto il momento di dire qual è la realtà e che le competenze sono delle due province, è giunto il momento di trasformare le due province autonome in due regioni autonome, quella di Trento e quella di Bolzano. Non ha più senso andare avanti con una regione che non ha più competenze, che costa molto denaro, ma non ci dà più nulla.

MARCO BOATO. Questa è la linea decisa dalla sua giunta o dal suo partito?

ALOIS DURNWALDER, *Presidente della provincia autonoma di Bolzano*. Parlo come presidente della giunta autonoma di Bolzano.

MARCO BOATO. Come giunta avete deciso questa linea?

ALOIS DURNWALDER, *Presidente della provincia autonoma di Bolzano*. Parlo come presidente e lei sappia che il presidente della giunta è un organo previsto dalla Costituzione.

MARCO BOATO. Le chiedo se la linea l'avete decisa come giunta.

ALOIS DURNWALDER, *Presidente della provincia autonoma di Bolzano*. Signor presidente, posso continuare?

PRESIDENTE. Può continuare, però è stata fatta una domanda.

ALOIS DURNWALDER, *Presidente della provincia autonoma di Bolzano*. Dico questo come presidente della giunta della provincia autonoma di Bolzano, come organo a sé stante.

PRESIDENTE. Appare chiaro che è una posizione del presidente della giunta.

MARCO BOATO. Ho chiesto se la giunta ha deciso questa posizione.

PRESIDENTE. Evidentemente no.

ALOIS DURNWALDER, *Presidente della provincia autonoma di Bolzano*. Parlo come presidente; ho ricevuto la parola come presidente della giunta provinciale di Bolzano, perciò chiedo di avere finalmente il coraggio di chiamare le cose come sono: se le competenze appartengono alle due province autonome, trasformiamole finalmente in due regioni autonome e non manteniamo un terzo elemento che non ha più senso. Sono per la collaborazione tra Trento e Bolzano però con forme aggiornate. Forse i componenti di questa Commissione possono trovare la forma più giusta di collaborazione fra queste due realtà, senza istituire nuovamente un carrozzone che costa molto e non porta niente.

Signor presidente, mi sono permesso di predisporre un riassunto del mio intervento che le lascerò.

ADRIANA PASQUALI. Anch'io vorrei sapere se alla base della sua dichiarazione vi sia una delibera della giunta.

PRESIDENTE. Capisco che ogni qualvolta prende la parola in questa sala un cittadino italiano di lingua tedesca lei ritiene di dover replicare, ma non ha questo compito.

ADRIANA PASQUALI. Poiché alcuni colleghi hanno rinunciato a intervenire, le chiedo di prendere la parola al posto dell'onorevole Selva.

PRESIDENTE. Si tratta di opinioni personali. Poi noi avremo modo di discutere di queste questioni.

MARCO BOATO. Un problema esiste: se il presidente della giunta della provincia autonoma di Bolzano esprime qui il pensiero della giunta...

PRESIDENTE. Ha detto di no. È a verbale: ha detto che ha parlato in quanto presidente e il presidente della giunta è un organo. Non ha portato qui una posizione discussa.

Il presidente della giunta di Bolzano ha ritenuto di prendere la parola – proprio lei, caro Boato, ha insistito perché fossero invitati questi rappresentanti – e ha espresso la sua opinione, che come tale è agli atti; non dobbiamo immediatamente delibarla: ne discuteremo nelle sedi proprie.

VITO D'AMBROSIO, *Presidente della regione Marche*. Il tempo e la lunghezza del dibattito mi impongono di essere brutale nella sintesi. Poiché hanno parlato il presidente e Mariucci, come esponente istituzionale dell'area, alla fine concludo io come vicepresidente, avendo deciso di dividere in tre questo compito.

Vorrei rispondere ad alcune delle domande che sono state poste, partendo da una premessa fondamentale. Come diceva nella sua relazione introduttiva il collega Formigoni, noi riteniamo – questa non è un'opinione personale – l'istituzione di questa Commissione un dato fortemente positivo; ancora più positivo sarebbe un esito dei suoi lavori largamente condiviso dal referendum cui alla fine verranno sottoposte le decisioni della Commissione. In questa ottica abbiamo lavorato e, dopo un anno e mezzo di fatiche e di confronti, siamo giunti ad un testo sufficientemente articolato, organico ed anche – se mi è concesso il termine – rispettoso delle competenze altrui, in quanto ci siamo occupati soltanto di quella parte di riforma dello Stato che riguardava rigorosamente l'istituto regionale nella sua ac-

cezione più ampia, che noi abbiamo chiamato senza più remore « federale ».

È chiaro che nessuno – lo ha detto anche Mariucci – si è innamorato alla follia di tecnicismi, tanto da considerarli immutabili. Diciamo solo che, all'interno di questo lavoro e al suo esito, sei consigli regionali – non sei presidenti di giunte – di diversa estrazione politica hanno ritenuto di condividere un impianto (questo sì, approvato da tutti i presidenti delle giunte) che, con qualche piccola limatura, è stato in sei versioni inviato come contributo delle regioni ai lavori della bicamerale.

Cominciamo a togliere di mezzo richiami che possono suonare come momenti di confusione.

Il senatore Villone in una delle sue domande più fondate e profonde, basata sulle osservazioni della dottrina tedesca, ha sottolineato che in questo momento in Germania vi è una politicizzazione partitica anche del Bundesrat, vi è una compressione delle autonome locali da parte di *laender* troppo pesanti, vi è un'ulteriore e non ancora condivisa forbice fra *laender* dell'ovest e *laender* dell'est. Tutto ciò è vero. Ma la mia risposta è molto semplice. Primo: noi non abbiamo detto di volere il modello tedesco nella sua totalità, altrimenti l'avremmo copiato pari pari. Secondo: altri modelli – più vicini a proposte di certi gruppi politici – già sperimentati in Europa non hanno dato esito positivo. La dottrina spagnola, per esempio, parla del modello di quel paese come di « *camera muerta* »; lo dicono loro, non noi. Terzo: anche dando per scontato tutto ciò che ha detto il senatore Villone – riferendo la dottrina tedesca –, noi siamo pienamente convinti che la situazione in Italia sicuramente non è migliore. L'Italia ancora non è riuscita in cinquant'anni ad affrontare un problema che la Germania ha avviato a soluzione in tre anni: la differenza economica strutturale fra due parti del paese. Quindi il principio di coesione è stato più garantito – ci sembra – dopo tre-quattro anni di politica tedesca che non dopo cinquant'anni

di scelte meridionaliste (o, almeno, sedicenti tali) in Italia.

Prima di rispondere ad alcune domande formulate da Rebuffa, da Rigo e (sul punto specifico del federalismo fiscale) da Guerzoni, vorrei sottolineare la filosofia che sta dietro a questo progetto: si tratta di rispondere positivamente all'esigenza posta dal presidente Elia nella sua relazione introduttiva. Egli ha detto, in sostanza, che il nostro attuale modello ha due difetti: è troppo centralista; è troppo potenzialmente rissoso. Nella sua veste di ex presidente della Corte costituzionale lo ha potuto affermare dall'alto di esperienze vissute: quel sistema dà origine a situazioni conflittuali eccessivamente ripetute nel tempo, che alla fine portano ad una contrapposizione frontale. Così si corre il rischio di dimenticare – lo dico in termini molto semplici, non tecnici – che dall'una e dall'altra parte ci sono « pezzi di Stato ». Io ritengo di essere un pezzo dello Stato allo stesso identico titolo di qualunque altro rappresentante delle istituzioni; ed ho l'interesse che questa mia natura sia sottolineata, perché voglio farmi carico in pieno – ed in prima persona – della mia parte di responsabilità, comune a tutti gli organi dello Stato (ciascuno per la propria competenza). Per evitare troppi conflitti, allora, noi abbiamo scelto il principio della codecisione.

La stessa filosofia – quella, appunto, di evitare i conflitti – ci ha portato ad abbracciare un modello di rapporti fra regioni ed autonomie locali che superasse l'accusa (fondata per il passato, un po' meno fondata per l'ultima esperienza) di neocentralismo regionale. Noi non vogliamo un fenomeno come il neocentralismo: saremmo sciocchi se non capissimo che un neocentralismo regionale darebbe origine allo stesso tipo di reazione verificatasi da parte delle regioni nei confronti di uno Stato e di un Governo sempre eccessivamente centralistici. Del resto, un neocentralismo regionale non farebbe che dare spazio agli sforzi di chi – contrario a modificare effettivamente le cose – tende a giocare sulla contrapposizione fra sindaci e presidenti di regione. Sicura-

mente – come ha detto in precedenza il collega Stevenin – noi non abbiamo alcuna intenzione di andare su questo terreno.

In definitiva, la nostra previsione consiste in una Camera delle autonomie locali alla quale sia riconosciuta una presenza forte, tale da riconoscerle la prerogativa di esprimere pareri obbligatori e – in alcune ipotesi – vincolanti e da consentirle il ricorso alla Corte costituzionale in tutti i casi in cui, nonostante il parere contrario, la regione legiferi in materia di autonomia statutaria o di riconoscimento istituzionale. Mi sembra che, nel concreto, sia difficile offrire un più elevato livello di garanzie. Naturalmente poi i meccanismi saranno vagliati nel loro funzionamento. Quello che ho voluto descrivere principalmente è lo spirito che ci ha guidati.

Per quanto riguarda i quesiti posti da Guerzoni (prelievi autonomi, distribuzione delle imposte ...), si tratta di una materia evidentemente molto complessa. Nella attuale Costituzione italiana l'argomento è trattato in tre righe; in quella tedesca – se non ricordo male (leggo il tedesco con qualche difficoltà) – si estende per una pagina e mezzo. Cosa significa? Vuol dire che i tedeschi hanno scelto la strada di costituzionalizzare tutto: tutto ciò che riguarda la « doppia guida », la « guida a doppi comandi » in materia fiscale, è costituzionalizzato. Nella nostra proposta, invece, abbiamo scelto una strada mediana: i principi inseriti nella Costituzione, il funzionamento concreto previsto nelle leggi ordinarie.

Anche in questo ambito si prospetta un momento di codecisione, fermo restando che il bilancio statale viene approvato non dalla Camera delle regioni, ma dalla Camera federale eletta a suffragio universale su tutto il territorio nazionale.

I passaggi sono gradualisti. Ma, accanto ad un certo tipo di riconoscimento di imposte regionali, sulle quali ovviamente va riconosciuta la possibilità di manovrare quanto meno aliquote, base imponibile ed eventualmente esenzioni (cioè la « manovra » fiscale), noi riteniamo necessaria la devoluzione di una parte delle imposte

statali alle regioni. Ci riferiamo sicuramente al modello tedesco, che permette ai *laender* – cioè alle regioni – di funzionare. In Germania, poi, lo schema applicato è la contrattazione anno per anno; nel nostro sistema la questione potrebbe essere risolta attraverso una legge ordinaria.

Si individua in questo modo – mi sembra – un meccanismo sufficientemente armonico, per non complicare troppo la vita delle regioni e, soprattutto, dei cittadini delle regioni (che sono anche cittadini dello Stato: non due cose diverse).

Sul problema della Camera delle regioni sarei – dico la verità (e mi rivolgo ai deputati, ai senatori, ma anche ai colleghi presidenti di consiglio e di giunta) – molto deluso se alla fine del dibattito questo elemento risultasse come il centro principale della discussione. A noi è sembrata una soluzione concatenata logicamente e giuridicamente alle premesse del tipo di federalismo che volevamo disegnare.

Ma un altro principio, collegato a quest'ultimo, è forse ancora più importante (non l'ho sentito ricordare da nessuno) e va sottolineato con forza: l'unitarietà del voto. È il principio cardine che abbiamo inserito nella nostra proposta; è l'antidoto al raggruppamento – nella Camera delle regioni – soltanto per partito politico e non per interessi del territorio. Questo è il discorso. Qualunque sia il numero di rappresentanti eletti in ciascuna regione, qualunque sia il sistema elettorale (se anche fosse lasciata ad ogni regione la possibilità di scegliere), l'importante è che il voto sia unitario. È un principio che abbiamo ritenuto di sottolineare come precisa scelta dal punto di vista dell'attenzione alle esigenze del territorio, che non possono e non devono essere superate e schiacciate dalle esigenze generali rappresentate nell'altra camera (se l'opzione è quella di superare il bicameralismo perfetto con un sistema di questo tipo).

Ovviamente si può discutere. Non si tratta di prendere o lasciare. Noi diciamo

soltanto che non solo noi ma anche coloro ai quali ci siamo rivolti, le persone che ci hanno assistiti in questi due anni di lavoro, quello delineato è parso un modello sufficientemente armonico e rigoroso da poter essere presentato, suggerito e proposto. Non siamo noi a decidere, certo: e non diciamo « prendere o lasciare ». Rileviamo però: prima di « lasciare », si pensi a quanto c'è dietro di approfondimento (sia dal nostro punto di vista sia dal punto di vista di esperienze altrui, fuori o dentro l'Italia).

Credo, infine, che dobbiamo riconoscere che l'istituto regionale finora, in generale, non ha dato una buona prova (accetto il suggerimento del senatore Salvini): assumiamo questo atteggiamento di autocritica seria. Però è anche vero che questa è la prima legislatura regionale fatta sulla base di consigli e, quindi, di giunte elette con la nuova legge elettorale, che è tendenzialmente stabilizzante. È chiaro che in passato, quando vi erano un'enorme varietà di governi, una estrema brevità della loro durata ed una enorme capacità di trasformismo all'interno dei consigli e delle giunte regionali, la politica era volta a ricercare il voto di maggioranza giorno dopo giorno, contrattando tutto. È altrettanto chiaro che sono state poste le premesse perché ciò non accada più con la nuova legge elettorale, che pure in alcune sue parti è discutibile. Per esempio, il fatto che essa non stabilisca *a priori* quanti siano gli eletti, mi lascia un po' perplesso; a parte questo, però, la nuova legge elettorale ha posto le premesse affinché ciò non accada più, o accada molto meno, e questo è un elemento fortemente positivo.

Su questi punti noi esponenti delle regioni abbiamo diritto – credo – alla stessa apertura di credito cui hanno diritto i nuovi sindaci eletti in base alla nuova legislazione. Su questo dobbiamo tutti trovare un accordo; non vogliamo si affermi fin d'ora che le regioni sono diventate una cosa bella e buona, tutt'altro! Vogliamo semplicemente che si prenda atto che esse sono una cosa diversa: i loro rappresentanti sono stati

eletti in maniera diversa, risponderanno in maniera diversa.

La Commissione ha anche constatato non la contrapposizione, ma la diversità di ottica tra i presidenti di giunta, di consiglio e così via; tuttavia, nell'intervento finale del collega Stevenin e nello spirito che anima tutti noi (tra l'altro eravamo un po' preoccupati e anche confusi dalla contestualità dell'audizione), è chiaro che il contributo che vogliamo dare è quello di guardare avanti insieme, perché non è l'istituto regionale che salterà — non ci illudiamo — ma l'impianto di questo Stato. Se non daremo, infatti, risposta ad una parte importante delle domande provenienti dalla popolazione ed alle esigenze, che non sono qui materialmente rappresentate, come ha ricordato prima il senatore Cossutta, ma che eppure esistono, avremo perso questa occasione e sarà molto difficile trovarne un'altra.

Questo è lo spirito costruttivo ed il contributo che abbiamo portato e che riteniamo di dover offrire, certi che successivamente, quando si affronteranno nel concreto le ulteriori articolazioni tecniche nell'ambito dei lavori dei Comitati, sarà richiesto l'apporto dei presidenti delle regioni, delle giunte e anche dei consigli regionali, contributo che fin da adesso ci dichiariamo disposti ad assicurare senza alcuna riserva e con lo spirito che ci ha animato fino ad ora.

PRESIDENTE. Ringrazio innanzitutto i presidenti che hanno accolto l'invito della Commissione ed i colleghi che hanno partecipato a questa impegnativa discussione. Credo si sia trattato di un dibattito utile, anche se non entro nel merito delle soluzioni messe a confronto. Mentre per un verso è emersa una forte convergenza intorno alla necessità di una riforma, che sulla base del principio di sussidiarietà rovesci l'attuale logica costituzionale, che delega alle regioni determinate materie, per porsi invece nell'ottica di individuare quelle riservate allo Stato centrale, vi sono punti sui quali indubbiamente il confronto è aperto, in particolare — mi sembra — sugli snodi tra i diversi livelli istituzionali,

cioè il modo in cui il federalismo può o deve riflettersi, anche nel dare un'impronta alla riforma del Parlamento e del bicameralismo, ed il rapporto tra regioni ed autonomie locali. Su questi punti continueremo il confronto: innanzitutto dobbiamo allargare l'orizzonte dialogando, come faremo nella seduta di venerdì prossimo, con i rappresentanti dei comuni e delle province, e mantenendo un confronto anche con i rappresentanti delle regioni, in particolare nel momento in cui nel nostro lavoro si delinea una risposta.

È evidente che noi non proponiamo un meccanismo di codecisione: la Commissione assumerà le sue responsabilità conclusive. Tuttavia sentiamo il dovere di prendere queste determinazioni in un dialogo aperto e trasparente con gli altri rappresentanti istituzionali e con la società italiana per arrivare alla fine a decisioni motivate sulla base di una logica istituzionale.

Questa discussione non è stata uno scontro tra corpi, una difesa di opposte prerogative. Mi sembra si sia svolto un confronto tra ipotesi diverse, ugualmente legittime e serie, di riforma istituzionale. Il nostro lavoro continuerà in questo spirito e procederemo ad altre consultazioni, magari con modalità più sobrie, rivolgendoci più direttamente al presidente di turno della Conferenza dei presidenti delle regioni, ed a chi coordinerà al momento la Conferenza dei presidenti dei consigli regionali.

La contemporaneità dell'audizione delle due Conferenze si è rivelata alla fine non inutile; d'altro canto, ci sembrava giusto ascoltare i rappresentanti delle regioni in quanto istituzioni, senza alimentare anche nell'organizzazione dei tempi, una sorta di contrapposizione o di dualismo. Mi sembra che il dialogo abbia prodotto un buon risultato: abbiamo ascoltato insieme voci diverse, ma alla fine convergenti, delle regioni italiane. Continueremo — ripeto — questa discussione e ad un certo punto chiederemo un parere su testi, su ipotesi di soluzioni; parere che sarà positivo o negativo a seconda dell'in-

dirizzo che prevarrà, essendo chiaro che esso nella maggioranza delle proposte sarà fortemente regionalista, federalista. Su qualche punto che riguarda il rapporto tra Stato centrale e regioni, fra regioni e città, procederemo probabilmente ad una audizione dei rappresentanti delle città. La proposta illustrata dall'assessore Mariucci è suggestiva, ma noi sappiamo anche come fra i rappresentanti delle città italiane, fra i sindaci, vi sia una domanda di tutela costituzionale dell'autonomia locale, affidata non soltanto a quel raccordo regionale proposto in questa sede.

Penso che questo dialogo sia stato utile e continuerà. Esso non ha avuto un carattere formale, come non lo avrà il parere che chiederemo allorché giungeremo alle scelte e ai testi.

Ha chiesto la parola l'onorevole Boato.

MARCO BOATO. Signor presidente, scusandomi con lei per le ripetute interruzioni al presidente della giunta della provincia autonoma di Bolzano, vorrei porre un problema di carattere metodologico.

Abbiamo ascoltato i rappresentanti delle giunte, dei consigli e delle assemblee che ci hanno espresso - in questo si rinviene la rilevanza del nostro incontro, tant'è che sono d'accordo con le sue valutazioni conclusive, signor presidente - posizioni maturate ed elaborate nel corso degli anni all'interno delle giunte, dei consigli e della Conferenza dei presidenti delle giunte e delle province autonome.

Lei stesso si ricorderà, signor presidente, che nell'ufficio di presidenza di venerdì scorso, sono stato io a chiedere, constatando che nell'elenco non erano comprese alcune regioni e le province autonome, che l'invito fosse esteso a tutte le regioni e alle due province autonome. Ritengo che ciò sia stato importante.

Quello di cui sottolineo la discutibilità metodologica è che il presidente della giunta della provincia autonoma di Bolzano abbia manifestato posizioni, sia pur legittime, del suo partito, la Südtiroler Volkspartei - espresse anche in proposte di legge, legittime, che io non condivido -

senza delineare una posizione collegiale, elaborata all'interno della giunta della provincia autonoma di Bolzano - che non è formata solo dalla Südtiroler Volkspartei, pur essendo il partito di maggioranza ed avendo un grande e legittimo peso politico - né discussa all'interno del consiglio provinciale di Bolzano e tanto meno in quello regionale del Trentino-Alto Adige Sud Tirol.

Penso che in una successiva occasione sia opportuno chiarire che chi è invitato - come tutti gli intervenuti hanno fatto, occorre riconoscerlo - rappresenti non la posizione del partito, grande o piccolo che sia, di appartenenza (legittima, perché siamo tutti parte di una forza politica), ma una posizione istituzionale. Questo tanto più se, un minuto prima, ci si richiama all'accordo internazionale De Gasperi-Gruber del 1946, mentre un minuto dopo si sostiene una posizione in aperto conflitto con il citato accordo De Gasperi-Gruber.

È una questione di una qualche rilevanza che, sappiamo, nel corso di un trentennio è passata attraverso l'ONU ed una vertenza internazionale conclusasi pochi anni fa con la quietanza liberatoria che il Parlamento austriaco ha dato al Parlamento italiano nel 1992. Riaprire una vertenza internazionale, dopo aver rivendicato un minuto prima che a quell'accordo internazionale bisogna attenersi, mi pare una questione grave, anche se ciò può accadere. Si può anche riaprire una vertenza di questo genere, ma almeno che questo avvenga a nome dell'istituzione che si rappresenta, non a titolo del partito politico al quale si appartiene.

Questa era la questione che con molta pacatezza e garbo volevo porre. Mi scuso nuovamente per l'interruzione che però era dovuta soltanto a questo motivo di grande rilevanza istituzionale connotato, addirittura, da riflessi di carattere internazionale.

PRESIDENTE. Lei non deve scusarsi per l'interruzione, perché il suo quesito è risultato utile a chiarire che il presidente Durnwalder parlava in quanto presidente

(come ha detto), non come portatore di una posizione dell'istituzione della quale è rappresentante. Questo è stato chiarito; non drammatizzerei, perché si tratta di una proposta che viene avanzata e che ha una sua legittimità. Sappiamo che si tratta di una proposta di quel partito, così come sappiamo che la giunta della provincia di Bolzano è multietnica; questo vuole la legge perché è una condizione particolare. Il fatto che in questa sede sia avanzata una proposta, non significa che sarà votata dalla Commissione, che è sovrana. Ripeto, non drammatizzerei.

Comunque, ripeto, non deve scusarsi perché porre domande, nella forma più libera, rientra nei poteri dei commissari.

TARCISIO ANDREOLLI. L'intervento dell'onorevole Boato mi dà l'occasione di fare una breve dichiarazione a margine di quanto accaduto. Abbiamo preso atto che Durnwalder non ha parlato a nome del partito, ma come organo a sé stante, previsto dallo statuto, quindi come presidente della giunta provinciale. Nel merito non condivido la posizione, ma lui non ha dichiarato che parlava a nome del partito bensì come presidente della giunta provinciale. Dobbiamo registrare questo fatto che, di per sé, sul merito, è ancor più grave rispetto alle dichiarazioni del collega Boato, secondo il quale l'ospite ha parlato a nome del partito.

PRESIDENTE. Capisco l'enorme rilevanza che ha, anche per la composizione della bicamerale, la discussione politica

trentina, dell'Alto Adige. Va bene, tutti abbiamo compreso.

TARCISIO ANDREOLLI. Dobbiamo registrare che ha parlato come presidente.

PRESIDENTE. È del tutto chiaro quello che è accaduto, ha parlato come presidente, condividendo casualmente le stesse posizioni del suo partito.

ADRIANA PASQUALI. Senza una delibera.

PRESIDENTE. Ho capito, senza deliberare. Questo vostro dibattito sarà utile che si svolga a Bolzano.

Ricordo per memoria che nella giornata di domani si insedieranno i comitati: alle 10, il Comitato forma di Stato; alle 11.30 il Comitato forma di governo, alle 15 il Comitato Parlamento e fonti normative e alle 16.30 il Comitato sistema delle garanzie.

Ricordo altresì che venerdì 7 marzo alle 9.30 si svolgerà l'audizione dell'ANCI e dell'UPI.

Nella giornata di giovedì pomeriggio sarà convocato l'ufficio di presidenza.

La seduta termina alle 18.50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 22.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO