



## Proposta di riforma costituzionale in senso federalista

*Roma - 7 novembre 1996*

### Relazione

#### **1. L'urgenza della riforma istituzionale: una proposta delle Regioni alle Forze politiche e al Parlamento.**

In Italia si parla di riforme istituzionali da quindici anni. E le riforme non arrivano mai. Le uniche riforme fin qui realizzate sono quelle relative al sistema elettorale, adottate sotto la spinta del movimento referendario. Annunciare le riforme, senza farle, alla lunga diventa pericoloso. Altrettanto pericoloso è modificare in senso maggioritario, come si è fatto, i sistemi elettorali senza prevedere un corrispettivo adeguamento delle istituzioni di governo.

La 13° legislatura è la terza legislatura avviata dopo il crollo del sistema dei partiti.

Non deve accadere che anche questa legislatura si risolva in un nulla di fatto sul piano della riforma dell'assetto istituzionale.

Se ciò accadesse, l'Italia verrebbe davvero spinta sull'orlo del baratro.

Corrisponde quindi a un bisogno vitale del paese il fatto che in questa legislatura si realizzino le riforme istituzionali necessarie a dare all'Italia un sistema funzionante di governo. Entro il prossimo giugno 1997 la Commissione bicamerale deve presentare le proposte di riforma costituzionale al Parlamento, in maniera da dare vita al nuovo assetto costituzionale della Repubblica a partire dal 1 gennaio 1998, esattamente cinquant'anni dopo l'entrata in vigore della prima costituzione dell'Italia repubblicana.

Perciò le Regioni all'interno di un quadro comune di principi e di iniziative avanzano autonomamente proposte legislative di riforma. Le Regioni presentano questa proposta lanciando un vero e proprio **appello** alle forze politiche e parlamentari.

E' urgente e necessario riformare l'Italia, se vogliamo assicurare al nostro paese un destino unitario nel nuovo millennio e un ruolo da protagonista nello scenario europeo.

Occorre quindi superare i particolarismi, gli egoismi, i conflitti ideologici e promuovere uno scatto **costituente** della classe dirigente italiana.

Con la presente proposta, riferita esclusivamente al problema della modifica della forma di Stato, le Regioni italiane portano a sintesi unitaria le diverse posizioni politiche che caratterizzano gli schieramenti di governo delle singole Regioni. Ciò significa che le Regioni approvando la presente proposta stipulano tra loro un **patto per le riforme** e agiscono, per le questioni di loro competenza, in qualità di soggetti che assumono il profilo costituente come impegno prioritario della classe dirigente italiana.

Qui si è realizzato un accordo tra le Regioni governate dai diversi schieramenti politici sulle questioni della modifica della forma di Stato, nella convinzione che solo dopo aver definito l'impianto del nuovo assetto istituzionale, la riallocazione dei compiti tra i diversi livelli di governo e il profilo dell'assetto federale della Repubblica, può svolgersi utilmente il confronto tra le diverse ipotesi per quanto riguarda la definizione della forma di governo.

Con la presente proposta le Regioni italiane compiono quindi un atto di **responsabilità**, nell'interesse del paese. Lo stesso atto di responsabilità che devono compiere, per quanto riguarda la riforma complessiva del sistema di governo, le forze politiche e parlamentari sul piano nazionale.

## **2. Il senso della presente proposta: le Regioni per l'Italia.**

Le Regioni italiane propongono unitariamente la presente proposta di riforma costituzionale sulla base di una **convinzione di fondo**: il problema storico posto oggi alla classe dirigente italiana consiste nel dare a questo paese un assetto istituzionale e di governo **funzionale**. Vale a dire un sistema di governo efficace e utile. E' evidente infatti che l'assetto vigente ormai non funziona più.

L'Italia lungo il complesso percorso che a partire dalla sua fondazione come Stato unitario l'ha portata all'epoca attuale, attraverso le diverse fasi (giolittiana, fascista, repubblicano-democratica), si presenta oggi come un paese strutturalmente non governabile.

Sul piano politico si sommano, al centro, due Camere con competenze paritarie, composte da circa mille parlamentari e , in periferia, le assemblee elettive, e i rispettivi esecutivi, di 20 Regioni, 103 Province, 8.100 Comuni. Sul

piano burocratico si sommano le strutture dei ministeri centrali, e le loro diffuse diramazioni periferiche articolate negli uffici decentrati dello Stato, agli apparati degli Enti territoriali, a loro volta rigorosamente incomunicanti.

Questo sistema non funziona più. Esso impedisce di prendere decisioni efficaci sia al centro che in periferia. Appare infatti ugualmente complicata la decisione sulla legge finanziaria, con il rimpallo tra le due Camere investite di competenze paritarie, come qualsiasi decisione da prendere in sede periferica, riguarda essa l'autorità incaricata di gestire le situazioni di emergenza o le singole politiche di governo del territorio e delle comunità locali (infrastrutture, politiche di sviluppo, politiche sociali e sanitarie, ecc.).

L'Italia oggi consiste in un sistema di governo privo di un proprio e funzionante baricentro.

Al caotico assetto istituzionale si aggiunge poi l'attivismo delle categorie economiche, dei sindacati e delle innumerevoli corporazioni. Tutti hanno qualcosa da chiedere, e agiscono prepotentemente per l'affermazione degli interessi delle singole categorie. L'attivismo delle categorie è legittimo: il fatto è che a fronte dell'attivismo dei gruppi di interesse non esiste oggi una vera autorità politica capace di dirimere i conflitti.

Questo è quindi il tema strategico del paese: **ricostruire l'autorevolezza e l'efficacia della decisione politica.**

E' evidente infatti che il barocchismo istituzionale e politico ereditato dalle fasi precedenti della storia della Repubblica ha una sua chiara spiegazione storica.

Tale assetto nasce da un preciso fondamento: **il governo dei partiti della prima Repubblica.** Ciò che, fino a un certo punto ha reso gestibile la ridondanza dell'assetto politico-istituzionale era per l'appunto **il sistema dei partiti organizzati della prima Repubblica.** Un sistema di partiti organico, che applicava le sue regole da Milano a Palermo e che quindi, nel bene e nel male, teneva assieme il paese.

Quel sistema di partiti, e quindi quella forma di governo reale del paese, è andato in crisi per molti motivi. Perciò la transizione avviata con le riforme elettorali va ora completata rinnovando il sistema politico e riformando le istituzioni di governo.

Dunque questa è oggi la situazione dell'Italia: avere da un lato un sistema istituzionale pletorico e ingolfato; essere scossa, dall'altro lato, da profonde spinte civili e sociali che rivendicano un assetto più efficiente del sistema di governo.

Tali spinte sono comprensibili e giustificate soprattutto alla luce delle sfide sempre più pressanti che derivano dai cambiamenti dell'organizzazione dei sistemi produttivi e dalla globalizzazione dei mercati rispetto a cui l'attuale assetto istituzionale è del tutto inadeguato.

È sempre più evidente che dentro i confini nazionali dei singoli paesi le specificità regionali si sono progressivamente accentuate. La definitiva eclissi dei modelli fordisti di sviluppo economico ha lasciato spazio alla crescita di sistemi integrati di imprese con una chiara delimitazione territoriale che, in forza di specificità culturali, di coesione sociale, di risorse e di opportunità presenti al livello locale, competono su mercati sempre più aperti e trans-nazionali.

Non a caso è proprio dalla diffusione di questo modello autonomo di sviluppo, sperimentato con apprezzabili risultati ad esempio in alcune regioni italiane, che ci si attende una parziale soluzione dei problemi della disoccupazione strutturale.

Le specificità regionali non vanno quindi considerate solo in negativo, per identificare le aree di cui è necessario sostenere lo sviluppo, ma anche - e soprattutto - in positivo, perché è dalla valorizzazione di quelle specificità che ogni sistema produttivo regionale può essere messo in condizione di produrre ricchezza.

In un contesto come quello appena descritto, in cui la crescita del benessere è data dalla valorizzazione di specificità locali che consentono a sistemi regionali integrati di competere nell'economia-mondo, è evidente che le stesse identità politiche territoriali vengono nuovamente esaltate. Talvolta possono essere (o apparire) il frutto di istanze egoistiche e vanno per questo ricondotte nel quadro di una visione solidale più ampia, tanto nell'ambito nazionale che in quello comunitario. Rimane il fatto che esse hanno motivazioni reali e radici profonde e non possono essere sottovalutate. Entro certi limiti questa tendenza può essere anche vista come un contributo positivo al consolidamento di quei legami di fiducia che rendono agevole la costruzione di efficienti sistemi produttivi locali.

Per entrambi questi motivi (uno di carattere economico-funzionale ed uno, connesso al primo, di carattere politico e sociale) oltre che per i gravissimi limiti di efficienza e responsabilità mostrati dal centralismo politico-amministrativo italiano, la possibilità di una efficace amministrazione delle politiche pubbliche - tanto nazionali che comunitarie - passa sempre di più attraverso una significativa valorizzazione delle istituzioni sub-nazionali di governo.

Muovendo da queste analisi le Regioni italiane formulano qui una proposta di riforma istituzionale.

Le Regioni avanzano questa proposta non in ragione della difesa delle attuali istituzioni regionali, che vanno radicalmente riformate, ma in ragione di un disegno strategico di riforma dell'Italia.

C'è infatti un solo modo serio di discutere di modelli istituzionali: separare la progettazione istituzionale dalla difesa corporativa degli attuali assetti e dai conflitti del ceto politico, assumere un vero profilo costituente.

Con la presente proposta le Regioni assumono questo punto di vista, trovando in esso le ragioni di una sintesi unitaria che va oltre la dialettica politica

tra i diversi schieramenti di governo delle Regioni. In tal modo le Regioni mettono a disposizione del confronto tra le forze politiche un preciso modello di riforma del sistema-Italia.

### **3. L'ispirazione della proposta: le ragioni profonde del federalismo e i suoi principi fondativi.**

La presente proposta si muove nel senso di una riforma in senso autenticamente federale della Repubblica.

Le Regioni italiane non parlano a caso di federalismo. Ne parlano a ragion veduta, in base alla concreta esperienza del governo regionale.

Le Regioni parlano di un federalismo per ricostruire l'Italia, per restituire identità e coesione alla nazione, partendo dal presupposto che tale identità e unità sono oggi compromesse. Senza riforma federalista l'Italia rischia una vera e propria dissoluzione.

Non è vero quindi che il federalismo è l'anticamera della secessione.

E' vero il contrario: senza federalismo, l'unità d'Italia è a rischio.

Dunque il federalismo serve per ricostruire l'unità dell'Italia, nella prospettiva europea, per ridare coesione, identità e funzionalità al paese, per restituire valore alla stessa idea di patria comune.

Ciò che serve all'Italia è dunque una seria riforma federalista, capace di valorizzare le differenze di questo paese e al tempo stesso di rilanciare le ragioni della sua unità.

Per perseguire tale obiettivo la presente proposta si ispira ai principi del federalismo cooperativo, così come questi si sono venuti affermando, in Europa, in particolare nell'esperienza tedesca.

Non solo in Europa ma in tutti i sistemi federali moderni si registra un superamento del cosiddetto federalismo duale, proteso a tracciare rigide separazioni di competenze tra Federazione e Stati-membri. Questa esigenza era dettata dalla necessità di superare le diffidenze verso il potere centrale laddove la federazione nasceva da entità originariamente separate, come nel caso degli Stati Uniti d'America. Tali nette distinzioni non sono però più possibili e nemmeno auspicabili in paesi che amministrano complesse politiche per la protezione sociale e lo sviluppo economico.

La risposta istituzionale più appropriata alle esigenze dello Stato sociale è stata ed è il «federalismo cooperativo» in quanto esso consente al tempo stesso di avvicinare i processi di 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 infatti da un lato un profondo e reale decentramento nella attuazione (con elevati gradi di libertà) delle

politiche pubbliche, 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 e attuazione al 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 infatti che l'attuazione delle politiche pubbliche fosse ancora una volta, di fatto, predefinita e rigidamente codificata dal centro. Del resto nei principali settori dell'intervento pubblico che potrebbero essere decentrati tanto economie di scala quanto la necessità di stabilire criteri di perequazione tra zone richiedono che essi siano coordinati da istituzioni decisionali di livello regionale.

#### **4. Forma di Stato e forma di governo. La riforma del sistema politico e della classe dirigente.**

Prima di presentarne la struttura va precisato che la presente proposta di riforma riguarda esclusivamente i temi della **forma di Stato**. Essa non interviene quindi in alcun modo sulle questioni della **forma di governo**. Perciò le ipotesi qui formulate per quanto attiene vuoi alla attribuzione alla Camera politica della funzione di esprimere la fiducia al governo (cfr. art. 34, di modifica dell'art. 94, comma 1°, Cost.) vuoi ai meccanismi ipotizzati per quanto riguarda l'elezione del Presidente della Repubblica (cfr. artt. 28, 29, 30, di modifica degli artt. 83, 85, 86 Cost.) hanno un carattere meramente **tecnico**. Esse sono quindi riferite alla Costituzione vigente e sono ovviamente suscettibili di modificazioni qualora si opti verso soluzioni alternative.

Le proposte qui formulate in ordine alla modifica della forma di Stato sono quindi del tutto neutre sotto il profilo della forma di governo. D'altronde, ciò è comprovato dalla esperienza comparata. Non esiste alcuna relazione univoca tra forma di Stato e forma di governo sul piano comparato: esistono infatti Stati federali a regime presidenziale, come gli Stati Uniti d'America, e Stati federali a regime di parlamentarismo-rafforzato, come la Repubblica federale tedesca.

Premesso quindi che diverse forme di governo (di tipo presidenziale, semi-presidenziale, ovvero del tipo governo rafforzato dal premier o parlamentarismo rafforzato, sul genere del cancellierato tedesco) sono compatibili con una forma di Stato di tipo federale, le Regioni sono ben consapevoli che la scelta in ordine

alla forma di Stato non è ininfluyente rispetto a quella relativa alla forma di governo.

Proprio per questo, secondo le Regioni, il confronto sul nuovo assetto costituzionale della Repubblica deve partire anzitutto dallo sciogliere il nodo della forma di Stato.

Definire anzitutto la forma di Stato costituisce infatti una priorità logico-concettuale. Se si è davvero decisi a riorganizzare la Repubblica italiana secondo un assetto federale sulla base delle linee qui descritte, 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 qui avanzata suggerisce soluzioni radicali. Essa ipotizza una drastica riduzione del ceto politico che opera al livello nazionale ed una sua contestuale ridislocazione. Possiamo infatti prevedere, e per certi versi auspicare, che nella nuova Repubblica federale parti significative del ceto politico che ora opera al livello nazionale possa portare il proprio contributo ai governi ed ai consigli regionali. La riforma federale, in altri termini, dovrà consistere in una riforma della classe dirigente politica, parallela ad una corrispondente riforma degli apparati burocratico-amministrativi.

## **5. La struttura della proposta. Riforma del Parlamento e Senato federale.**

Per trasformare uno Stato a centralismo imperfetto, come l'Italia, in una vera Repubblica federale, fondata su un nuovo equilibrio tra ragioni della differenza e ragioni della coesione nazionale, occorre in primo luogo riportare al centro, nella struttura del Parlamento, le stesse ragioni della differenza e dell'unità.

Perciò il primo passo della riforma federalista sta nella riforma del Parlamento.

All'attuale e ormai disfunzionale bicameralismo paritario occorre quindi sostituire un bicameralismo specializzato. Specializzato, tuttavia, non solo per funzioni, ma per meccanismi di legittimazione e di composizione delle due Camere.

Occorre perciò prevedere una prima Camera politica, con un numero di parlamentari ridotti rispetto all'attuale (400 o massimo 500 componenti) investita del rapporto fiduciario con il Governo e delle funzioni di deliberare la grande legislazione federale.

Alla Camera politica va poi affiancata una seconda Camera (o Senato) non politica, ma rappresentativa degli Enti-federati. E questo per un preciso motivo.

In tutte le esperienze federali, ma soprattutto in quelle che adottano un modello cooperativo, il compito di tracciare di volta in volta la linea esatta di ripartizione delle competenze è per ampi tratti affidato alla legge ordinaria (la legge cornice, la legge quadro, la legge organica, la legge di riforma economico-sociale, la legge di indirizzo o di programmazione ecc.) la quale interviene sulla base dei principi definiti dalla Costituzione.

Quindi soltanto lo strumento dinamico della co-decisione può assolvere al compito di salvaguardare gli ambiti di autonomia ed al tempo stesso non irrigidire l'attribuzione delle prerogative di ogni istituzione di governo per la pretesa di predeterminarle tutte in principio. Lo stesso appello al criterio della sussidiarietà acquista senso esclusivamente se le valutazioni di efficienza, cui esso rimanda, sono compiute con adeguati meccanismi di co-decisione.

L'efficacia del federalismo tedesco, introdotto sotto la pressione degli alleati sulle ceneri della struttura totalitaria del 3° Reich, e che più di recente si è mostrato capace di reggere l'enorme impresa della riunificazione tra le due Germanie, riposa esattamente nella scelta di associare al centro, in un solido meccanismo di reciproca integrazione, il sistema federale e il sistema federato, attraverso la dialettica tra Bundestag e Bundesrat.

L'essenza di tale meccanismo sta nella differenza strutturale dei due organi parlamentari: nel primo trova espressione la dialettica prodotta dal pluralismo politico-partitico, il secondo garantisce una composizione dinamica delle relazioni inter-istituzionali mediante la presenza diretta dei governi dei Länder a cui viene attribuita una quota ponderata e indivisibile di voti.

Solo se si determina una struttura co-decisionale al Centro, attraverso cui i soggetti federati (Regioni) sono investiti di poteri co-decisionali e di funzioni di controllo dirimenti, è possibile ripartire razionalmente le competenze, prevedendo un'area di competenze esclusive del Centro, un'area di competenze generalizzate dei soggetti federati, e un'area di competenze concorrenti e miste, co-decise dalla Camera e dal Senato federale, a partire dalla definizione delle discipline essenziali di principio e dei livelli minimi delle prestazioni sociali sulle materie assegnate alla competenza regionale.

Senza una riforma federale del Parlamento tutto diventa incerto e più complesso: come ripartire, secondo il criterio di esclusività, le competenze, ben sapendo che su nessuna competenza, sulla carta esclusive, delle Regioni, si può prescindere da scelte di politica nazionale? Si pensi alla sanità, ai trasporti, alle opere pubbliche. Certo che su queste materie deve esservi una piena competenza regionale. Altrettanto certo è il fatto che sulle stesse materie deve esservi una politica nazionale: come comporre i due fattori? C'è una sola soluzione: avere al centro una seconda Camera direttamente rappresentativa dei governi regionali.

Si guardi inoltre il problema dal punto di vista della concreta fattibilità della riforma. E' mai pensabile che, una volta fatta la riforma costituzionale in

senso federale, tutto si svolga secondo identici tempi di attuazione per ogni realtà territoriale e regionale?

E' evidente che la scelta federalista implicherà una progressività e una differenziazione dei suoi processi di attuazione. Perché ciò accada senza dividere il paese, perché si possa attuare e monitorare il graduale processo di trasformazione in senso federale dell'Italia, occorre non una qualche conferenza Stato-Regioni-Città, ovvero una sorta di Cnel delle Autonomie affiancato alle strutture parlamentari, ma la diretta sussunzione dei soggetti federati al centro della Federazione, cioè il Senato federale così come qui viene proposto.

Come si vede quindi la scelta della composizione e delle funzioni del Senato federale è davvero cruciale. È evidente, peraltro, che solo se quest'ultimo avrà delle *funzioni* e una *composizione* chiaramente differenziate dalla Camera dei deputati si potrà effettivamente raggiungere il doppio scopo di snellire il processo legislativo nazionale e dotarlo di una sede efficace per la gestione cooperativa del "sistema federale".

Quanto alla differenziazione delle funzioni, per raggiungere il doppio obiettivo che abbiamo indicato è necessario che il Senato non abbia titolarità ad intervenire in merito al rapporto fiduciario e al controllo politico del governo. Dovrebbe invece occuparsi delle sole decisioni che attengono ai rapporti Federazione-Regioni, siano esse assunte in sede legislativa (leggi cornice, leggi organiche, grandi riforme economico-sociali ecc.), siano esse atti amministrativi, generali (atti di indirizzo e coordinamento, programmi di settore, piani di intervento, scelte di redistribuzione finanziaria, livelli minimi dei servizi, ecc.) o rivolti ad una singola Regione (interventi speciali, atti di sostituzione). Più precisamente, ad esso spetterebbe la funzione di seconda lettura, ovvero di richiamo, tramite il potere di opposizione, di un insieme di leggi la cui approvazione conclusiva è comunque affidata alla Camera politica, a partire dalle leggi di bilancio e finanziarie, ed un potere co-decisionale pieno sulle leggi e sui programmi che riguardano direttamente il raccordo tra centro e periferia, a partire dalla «disciplina essenziale di principio» ed alle «norme necessarie alla programmazione ed al coordinamento nelle materie non riservate alla Federazione» (art. 70, comma 2°, lettera g, della Costituzione così come si propone di modificarlo con l'art. 15 della proposta), in quelle materie che cioè appartengono alla competenza piena degli Enti federati (sanità, infrastrutture, politiche della formazione, del lavoro, dello sviluppo, ecc.).

Per questo si prevede che soltanto le materie esplicitamente indicate a questo fine in Costituzione siano regolate da «leggi nazionali», quelle per le quali è appunto richiesta necessariamente l'approvazione del Senato Federale. Tutte le altre sarebbero coperte da «leggi federali», rispetto alle quali il Senato avrebbe soltanto un potere di veto sospensivo da esercitare attraverso una deliberazione a maggioranza qualificata.

Se si vogliono davvero perseguire i due obiettivi che si sono delineati (semplificare il processo legislativo e dotare le istituzioni nazionali di una sede "operativa" per il coordinamento delle relazioni intergovernative) è inoltre chiaro che alcune delle possibili opzioni relative alla composizione della seconda Camera devono essere assolutamente scartate.

Tanto che si optasse per una composizione elettiva diretta (come nel caso statunitense dopo l'approvazione del XVII emendamento), per una composizione mista (come in Spagna e Belgio), oppure per l'elezione dei suoi membri da parte dei Consigli regionali (come in Austria) prevarrebbero inevitabilmente le affiliazioni di carattere politico-partitico rispetto alla rappresentanza delle esigenze del governo dei sistemi regionali.

Si pensi ad esempio al fatto che la riforma attuata negli Stati Uniti nel 1913 - che ha segnato il passaggio dall'iniziale elezione indiretta dei senatori, da parte delle assemblee elettive degli Stati-membri, all'elezione diretta - ha anche definitivamente rafforzato un ruolo politico generale del Senato, ed ha fatto anzi del senatore la figura eminente del sistema politico dello Stato-membro, il punto culminante della carriera politica locale. Ma si è persa così la funzione, originariamente assegnata al sistema indiretto di nomina, di «fornire ai governi statali il controllo su un organo del governo federale, tale da garantire l'autorità dei primi, costituendo nel contempo, un ottimo punto di incontro tra i due sistemi» (Il Federalista, LXII).

Se la seconda Camera (o Senato) federale, sia pure investita di funzioni specializzate rispetto alla Camera politica, venisse formata per elezione diretta, saremmo punto e daccapo: avremmo di nuovo due Camere politiche sovrapposte al sistema regionale e all'autogoverno locale, a fianco delle quali dovrebbe necessariamente crearsi una terza Camera, una sorta di Conferenza Stato-Regioni-Città che assomiglierebbe molto ad un nuovo Cnel, cioè a un organo di mera consultazione. E' evidente invece che l'attuale esperienza della Conferenza Stato-Regioni risulta del tutto obsoleta: un organo di mera consultazione e, nella migliore ipotesi, di generica concertazione non serve a nulla.

Va respinta d'altro canto ogni soluzione mista che, come mostrano ad esempio l'esperienza spagnola e belga, appare strutturalmente disfunzionale.

L'esigenza, da più parti sollecitata, di assicurare nella seconda Camera (o Senato) federale una rappresentazione anche degli Enti locali si scontra peraltro con molteplici obiezioni di principio. La prima obiezione riguarda il fondamento stesso della riforma in senso federalista dello Stato. Una riorganizzazione in senso federale di uno Stato unitario può farsi solo attraverso la relazione tra Stato centrale (o Federazione) e grandi aggregati federati (nel linguaggio italiano: Regioni), garantendo al tempo stesso in Costituzione e a livello regionale le Autonomie locali. E' evidente che il modello federale si fonda su due assi: **federare al centro le Regioni, federare le autonomie locali nelle Regioni. La**

seconda obiezione riguarda le funzioni assegnate alle singole istituzioni di governo. Solo due livelli istituzionali, già oggi, e a maggior ragione nella prospettiva federale, esercitano la funzione legislativa, vale a dire la funzione propriamente **politica**: lo Stato centrale e le Regioni.

Inoltre occorre pur guardare all'Italia com'è, e alla sua tradizione storica. Prima della costituzione dello Stato unitario l'Italia era un paese frammentato. Questo ci ricorda che la tradizione municipale italiana è sì, per un verso, un **valore**, ma è al tempo stesso un **limite**. I Comuni rappresentano luoghi identitari, di auto-riconoscimento delle comunità locali. Ma sono anche, storicamente, luoghi di aspri conflitti reciproci. Basti questo a dire che il federalismo municipale ha davvero un debole fondamento, sul piano storico e sociale prima ancora che su quello funzionale.

Se si vuole prendere il federalismo sul serio lo si deve progettare valorizzando la capacità coesiva di ampie unità territoriali e di governo. Si può realizzare pienamente ed efficacemente il federalismo solo se lo si ritaglia su una dimensione regionale.

Ma se anche si volessero superare le obiezioni di principio sopra esposte, e si volesse accedere alla logica, puramente politica e non più istituzionale, di assicurare comunque una rappresentanza degli Enti locali nella Camera (o Senato) federale, resterebbe da risolvere una ultima, doppia questione.

La prima riguarda il metodo con cui selezionare nella Camera (o Senato) federale i rappresentanti degli Enti locali. Posto che sarebbe del tutto impraticabile prevedere, in Costituzione, una designazione da parte delle attuali associazioni degli Enti locali, una soluzione al riguardo può essere ipotizzata: se venissero costituzionalizzati, secondo la proposta qui formulata, i Consigli (o Camere) regionali delle autonomie, la designazione dei rappresentanti degli Enti locali potrebbe essere effettuata dagli stessi Consigli (o Camere) regionali delle autonomie. Con due risultati importanti: il primo consiste nel selezionare la rappresentanza degli Enti locali alla stessa scala regionale, convalidando quindi l'idea che il federalismo implica anzitutto l'integrazione dei governi locali nella dimensione regionale ed esclude il rappresentarsi diretto verso il centro di ciascun ente locale; il secondo riguarda il fatto che gli eletti dai diversi Consigli (o Camere) regionali delle autonomie rappresenterebbero, in questo modo, non i singoli enti locali ma le comunità di riferimento.

Resterebbe, in ogni caso, da risolvere il problema del modo in cui voterebbero i rappresentanti degli Enti locali, selezionati nel modo sopra detto. La questione è cruciale. Infatti se si adotta, come qui si propone, il metodo della composizione istituzionale della seconda Camera (o Senato) federale il voto espresso in tale sede deve essere comunque indiviso e ponderato in rapporto alle singole comunità di riferimento: non può mai essere un voto politico, espresso sulla base del criterio "una testa un voto".

Al riguardo possono essere ipotizzate varie soluzioni: si può immaginare che i rappresentanti degli Enti locali vengano inclusi nelle delegazioni regionali, lasciando indiviso il voto regionale, oppure che ad essi venga attribuita una quota di voto ponderato in rapporto alle popolazioni di riferimento, scorporando tale quota dal voto ponderato attribuito ai rappresentanti delle Regioni.

Una ulteriore soluzione potrebbe essere quella di prevedere una rappresentanza diretta, nella seconda Camera (o Senato) federale, delle grandi Città o Città metropolitane, assegnando ad esse una quota di voto ponderato in rapporto alle singole dimensioni demografiche. Ma tale soluzione esigerebbe che si fosse già sciolto il nodo della attribuzione alle grandi aree urbane di uno statuto speciale di autogoverno, attraverso la istituzione delle stesse Città metropolitane. Ciò che ancora non è.

Perciò, date le incertezze sopra richiamate, la presente proposta di legge suggerisce di adottare, per quanto riguarda la composizione della seconda Camera (o Senato) federale la soluzione tedesca pura, per la quale essa è composta da membri degli esecutivi delle Regioni, da questi nominati e revocati, i quali esprimono unitariamente i voti assegnati alle singole Regioni, dal minimo di 1 al massimo di 8.

## **6. La definizione delle competenze della Federazione e delle Regioni**

Uno degli aspetti qualificanti della proposta sta nell'enfasi posta sul riparto delle funzioni amministrative piuttosto che sul riparto delle funzioni legislative. Nell'ottica del federalismo cooperativo è inevitabile che le grandi decisioni vengano affidate agli organi legislativi nazionali (che per questo motivo, come abbiamo detto, devono essere composti anche da membri delle istituzioni regionali), mentre il contrappeso è dato da una forte regionalizzazione dell'esecuzione amministrativa.

Si propone pertanto un sistema di ripartizione delle funzioni basato sull'attribuzione in via esclusiva al livello centrale, tanto sul piano legislativo che esecutivo, di un ridotto novero di materie.

In un secondo novero di materie, anch'esso limitato, la Federazione avrebbe competenza piena ma non necessariamente esclusiva, con la facoltà di attribuire, mediante proprie disposizioni legislative, potestà normativa ed amministrativa alle Regioni.

In un terzo novero di materie, infine, la Federazione avrebbe poteri esclusivi soltanto al livello legislativo, mentre le connesse funzioni esecutive sarebbero di norma demandate alle amministrazioni regionali.

Anche sulle altre materie, di competenza regionale, la Federazione manterrebbe inoltre la potestà legislativa «organica»: in questo caso la legge nazionale fisserebbe la disciplina essenziale di principio, le norme necessarie al

coordinamento, la definizione dei livelli minimi delle prestazioni sociali o dei limiti generali allo sfruttamento delle risorse naturali e ambientali.

Le Regioni dovrebbero potere, con proprie leggi successive, disporre anche in difformità dalla legge organica federale. La logica di questa possibilità deve però essere colta nel collegamento con la possibilità di impugnazione delle leggi regionali. Il governo federale può infatti impugnare le leggi regionali in via preventiva di fronte alla Corte costituzionale. Se però il «vizio» rilevato consiste nel contrasto con i principi della legge organica, può solo sollevare la questione di merito di fronte al Parlamento. In questo modo viene superata una visione sclerotica dei «principi». Per quanto essi possano essere innovativi in origine, è inevitabile che la loro importanza sia destinata a scemare con il trascorrere del tempo: è giusto perciò che ad apprezzarne l'attualità non sia il giudice costituzionale ma lo stesso organo politico che li ha posti in essere.

Inoltre, fatte salve quelle che operano nell'ambito delle competenze esecutive federali, così come delimitate in Costituzione, tutte le strutture amministrative farebbero capo al sistema regionale.

È per questo motivo che la proposta prevede che il trasferimento delle funzioni sia effettuato indistintamente verso le Regioni a cui spetterà stabilire poi la divisione dei compiti tra gli Enti locali. Ciò comporterebbe, tra l'altro, come logico corollario, il superamento definitivo di molti uffici periferici del governo centrale e del ruolo del prefetto mentre invece verrebbe valorizzata, con funzioni di «cerniera» tra sistema regionale e residua amministrazione centrale e periferica ministeriale, la figura del commissario federale, la quale riprodurrebbe in forma rinnovata quella del Commissario del governo (art. 124 Cost.).

## **7. Regioni e Enti locali. Le garanzie delle Autonomie locali e il principio di sussidiarietà.**

Un tema cruciale della riforma federale riguarda la questione dei rapporti tra Regione e Enti locali. Fatte salve le ipotesi sopra formulate in materia di composizione e tecnica decisionale del Senato federale, lo schema della proposta può risolversi nella seguente formula: le Regioni-federate nella Federazione, i Comuni e le Province nella Regione. Ciò significa da un lato garantire già in Costituzione l'autonomia degli Enti locali, in ragione del principio di sussidiarietà, e dall'altro garantire gli Enti locali nella stessa scala regionale, applicando anche a quel livello il principio federale.

A garanzia della autonomia degli Enti locali sono perciò previsti diversi dispositivi. Si prevede che il loro sistema elettorale sia definito a livello nazionale, che essi siano dotati di entrate proprie, che vi sia un intervento sostitutivo delle istituzioni centrali in caso di mancata devoluzione delle funzioni

da parte della Regione, e che gli Enti locali possano far ricorso alla Corte Costituzionale in casi di violazione delle loro prerogative.

Inoltre anche al livello regionale si riproduce la logica cooperativa che presiede alle relazioni tra Federazione e Regioni mediante la previsione di una seconda assemblea regionale rappresentativa degli Enti locali (Consiglio regionale delle autonomie) cui vengono assegnati precisi poteri di co-determinazione delle politiche regionali sui temi rilevanti per gli stessi Enti locali. In questo quadro si prevede altresì che siano le stesse leggi regionali a prevedere eventuali differenziazioni di funzioni degli Enti locali e a disciplinare l'istituzione di Comunità montane e di Città metropolitane.

Sempre a salvaguardia della autonomia e della funzionalità dell'azione amministrativa dei Comuni e delle Province, è stato indicato, con norma transitoria, un limite temporale di due anni entro il quale le Regioni devono determinare le funzioni che in ragione del principio di sussidiarietà non possono essere esercitate dagli enti locali singoli o associati, ma vanno esercitate a livello regionale per garantire l'unitarietà della stessa dimensione regionale. Trascorso tale termine gli Enti locali, per il tramite del Consiglio regionale delle autonomie, possono richiedere che la legge nazionale surroghi sotto quel profilo l'inadempienza della Regione. In tal modo si introduce un congegno costituzionale diretto ad assicurare che le Regioni svolgano funzioni di indirizzo, legislazione, governo politico e alta amministrazione, affidando larga parte della amministrazione attiva e gestionale agli Enti locali.

## **8. La riforma amministrativa e burocratica.**

Un punto infine deve essere sottolineato con forza. Se l'obiettivo di fondo della trasformazione in senso federale dello Stato è quello di restituire ai cittadini servizi più rispondenti alle loro domande, allora è chiaro che anche il più ampio trasferimento di funzioni e strutture verso la periferia non sarebbe sufficiente. Da solo potrebbe semmai provocare ulteriori inefficienze e frustrazioni. Esso deve essere necessariamente accompagnato da un profondo rinnovamento della logica di funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Anche sulla scia delle note innovazioni legislative introdotte negli ultimi anni a questo proposito, è opportuno dare rilevanza costituzionale al principio della separazione tra ruoli politici e di amministrazione, ed ai principi di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza della gestione che dovrebbero orientarne il perfezionamento e l'attuazione di quelle riforme.

La semplificazione della normativa e la possibilità di orientare con la necessaria tempestività ed efficacia l'azione delle pubbliche amministrazioni passa attraverso l'affermazione a livello costituzionale del principio della c.d. «riserva di amministrazione», vale a dire dell'attribuzione tendenzialmente

esclusiva agli esecutivi della funzione organizzativa e delle norme riguardanti il funzionamento e l'organizzazione degli apparati.

Inoltre come necessario contrappeso alla maggiore autonomia delle agenzie amministrative rispetto alla direzione politica si prevede che i massimi dirigenti siano nominati dagli esecutivi.

Alle assemblee rappresentative, sempre sul terreno della organizzazione amministrativa, resterebbe la sola disciplina generale della ripartizione delle competenze tra amministrazioni (all'interno del dettato costituzionale), nonché quella del procedimento amministrativo e dei principi in materia di relazioni tra amministrazioni e cittadini (anche per il profilo giurisdizionale e delle responsabilità).

## **9. Finanza, fisco, bilancio.**

Naturalmente una trasformazione radicale dello Stato come quella che è stata delineata comporta che alle Regioni venga attribuita una responsabilità finanziaria simile a quella della Federazione.

Anche in questo caso si è deciso di non regolare in Costituzione le forme d'imposizione statale e quelle regionali per evitare rigidità in ambito che deve necessariamente tener conto dei parziali mutamenti che potranno intervenire nelle competenze della Federazione delle Regioni e degli Enti locali e nella struttura dei redditi.

La Costituzione si limiterebbe ad attribuire ad una legge nazionale la responsabilità di individuare e regolare in maniera unitaria le forme di imposizione che corrispondono ai diversi livelli di governo (federale, regionale e comunale) in modo da evitare il pericolo di sovrapposizioni ed assicurare un miglior controllo del livello complessivo della pressione fiscale.

Il raggiungimento di una piena autonomia impositiva regionale renderà possibile una razionalizzazione delle forme di finanziamento regionale con l'abbandono delle attuali addizionali e delle sovraimposizioni che rendono difficile la trasparenza finanziaria. Potrebbero essere invece previste forme di cumulo impositivo tra Federazione e Regioni, e tra Regioni ed Enti locali.

Anche il sistema dei trasferimenti verrebbe ampiamente ridimensionato. L'attuale fondo comune non avrebbe più ragion d'essere poiché le imposte di fabbricazione che lo alimentano dovrebbero diventare di competenza regionale. Al suo posto sarebbe costituito il fondo per la perequazione inter-regionale. Il fondo trasporti potrebbe invece trovare un corrispettivo al livello regionale e dovrebbe esserne prevista però una gestione completamente diversa per quanto attiene ai rapporti tra Regione ed Enti locali in ragione della piena efficacia del principio di sussidiarietà.

La ritrovata importanza dell'autonomia impositiva anche dal punto di vista normativo, l'affermarsi della responsabilità elettorale, l'abbandono della finanza derivata e la creazione di un'amministrazione regionale per le materie di propria competenza giustificano ampiamente la proposta di affidare l'applicazione ed il relativo controllo sui tributi regionali ad un'amministrazione finanziaria regionale. In questa potranno confluire sia una parte delle strutture dell'amministrazione finanziaria oggi statale competente per i tributi regionalizzati sia quella parte dell'amministrazione regionale che si occupa attualmente dei tributi regionali.

Mentre le funzioni legislative ed amministrative verrebbero condivise dalla Federazione e dai sistemi regionali, la tutela giurisdizionale va invece affidata ad uno stesso giudice. La riforma del contenzioso tributario - sempre nel ricorso ad organi "speciali" - del resto già aveva anticipato tale duplice esigenza: assicurare una tutela unitaria e prevedere di esaurire la giurisdizione nell'ambito regionale dopo un primo grado provinciale.

Infine è evidente che, anche in relazione ai vincoli imposti dalla (auspicata) partecipazione dell'Italia all'Unione europea sono necessarie norme che garantiscano la possibilità che, al livello nazionale, sia esercitato un controllo sul ricorso complessivo al credito da parte delle amministrazioni pubbliche.

## **10. Le garanzie e i controlli.**

In tutti i sistemi federali, la ripartizione costituzionale dei poteri è garantita da un controllo giurisdizionale. Persino in paesi come il Belgio, dove la tradizione è avversa all'ipotesi di un sindacato di costituzionalità generalizzato sulle leggi, l'introduzione del federalismo ha comportato l'istituzione di un organo apposito - la Corte d'arbitrato - con la specifica funzione di giudicare dei conflitti e degli eventuali straripamenti di potere. La natura arbitrale di questa giurisdizione comporta che la nomina dei giudici che compongono la Corte costituzionale avvenga attraverso il compromesso tra gli opposti interessi del centro e della periferia. Le formule con cui si realizza questo compromesso sono diverse, ma l'esigenza di fondo resta costante. Tanto più avvertita quanto più il sistema di ripartizione delle funzioni tra istituzioni del governo centrale ed entità periferica sia affidato ad un'interpretazione dinamica delle «materie» di competenza e a concetti indeterminati come «principio fondamentale», «interesse unitario», «sussidiarietà», «leale cooperazione» o «lealtà federale», ecc.

Il problema della presenza di membri di designazione regionale nella Corte costituzionale italiana è però di non facile soluzione. E' vero che un terzo dei giudici è eletto dal Parlamento in seduta comune: ma questo organo sparirebbe dal sistema costituzionale se si introducesse un Senato modellato secondo il Bundesrat tedesco, perché troppo diverse sarebbero le due Camere per numero e per composizione. In Germania certe funzioni attribuite dalla nostra Costituzione

al Parlamento in seduta comune (l'elezione del Presidente della Repubblica) sono affidate ad un organo apposito, l'Assemblea federale, composto dalla Camera elettiva e da un eguale numero di membri eletti dalle assemblee legislative, ma, se una simile complicazione può aver senso per l'elezione della figura-simbolo dell'unità nazionale, poco funzionale appare per l'elezione dei giudici, anche perché essi scadono in epoche diverse, uno alla volta.

La soluzione proposta è quindi quella di ripartire egualmente tra Camera e Senato le nomine di spettanza parlamentare, di ripartire egualmente tra le giurisdizioni federali e quelle regionali le nomine spettanti ai giudici, mantenendo al Presidente della Repubblica il potere di nominare una quota consistente dei membri, in funzione di riequilibrio tra le componenti culturali e professionali.

Se l'aspetto finanziario è fondamentale per la permanenza di un equilibrato assetto federale, appare necessario introdurre un serio strumento di controllo dei flussi finanziari e di efficienza della spesa. La presenza di una seconda Camera «federalizzata» potrebbe rilanciare il ruolo originario della Corte dei conti come organo ausiliare del Parlamento (il termine include, accanto alla Camera dei deputati, anche il Senato federale) per tutta la gestione finanziaria. Ovviamente si dovrebbe riformare la Corte dei conti, rendendola totalmente indipendente dal governo, ma anche dalle Regioni: in campo finanziario, infatti, i conflitti tra Regioni non saranno certo meno frequenti che i contrasti tra Regioni e Federazione.

E' evidente che la riformata Corte dei conti dovrebbe rappresentare il vertice di un complesso sistema di audit esteso alla gestione finanziaria di tutte le Regioni. In un sistema federale, in cui necessariamente anche il prelievo fiscale è, almeno in parte, regolato in periferia, e in cui valgono i principi di solidarietà che sono impliciti nel concetto stesso di federalismo (per cui una certa quota di prelievo nelle Regioni più ricche è «girato» alle Regioni più povere), quanto avviene in periferia circa la regolarità di bilancio, la congruità del prelievo fiscale, l'efficienza della spesa, il raggiungimento dei livelli minimi di prestazione per i «diritti sociali», sono tipici problemi che interessano tanto lo Stato centrale quanto (tutte) le Regioni. Proprio per questo motivo va riscoperto l'ancestrale rapporto tra Corte dei conti e Parlamento, luogo, il secondo, di sintesi della rappresentanza nazionale e della rappresentanza «federale» delle Regioni.

Inoltre, poichè il processo di riforma mira ad una piena attuazione del «federalismo d'esecuzione», e pertanto ad un trasferimento davvero consistente dell'amministrazione attiva verso il livello regionale, è opportuno che le controversie amministrative siano gestite, almeno in prima istanza, a quel livello.

Si è proposta quindi un'organizzazione basata su tre ordini di giudici, i primi due radicati nelle Regioni, il terzo - che opererebbe normalmente come giudice di revisione in diritto - radicato nella Federazione.

Le Regioni dovrebbero essere competenti a disciplinare (ovviamente all'interno di un quadro normativo «di principio») l'organizzazione, le

competenze e le procedure dei tribunali amministrativi, di primo e di secondo grado. Tale competenza sarebbe resa possibile, se il modello del federalismo d'esecuzione fosse applicato con coerenza, dalla quasi completa eliminazione della burocrazia periferica del governo centrale. Essa porterebbe, oltretutto, ad un apprezzabile risultato: renderebbe visibile, anche in termini di riduzione del contenzioso, l'efficienza dell'azione amministrativa del singolo ente, riversando su di esso i costi di gestione dell'apparato giudiziario chiamato ad affrontare quel contenzioso. Un'amministrazione inefficiente e non corretta ingolfa le aule dei suoi tribunali, e perciò anche quella indicata può essere una strada per innescare il circolo virtuoso della responsabilità promosso dall'autogoverno.

## **11. La fase transitoria.**

Qualche considerazione deve essere fatta infine a proposito della fase transitoria che dovrebbe portare ad una così radicale trasformazione della macchina amministrativa dello Stato.

Essendo gli enti territoriali fortemente differenziati quanto a dimensioni, capacità finanziarie ed operative e contesto socio-economico, tanto in ambito inter che intra-regionale, va affermato il principio che l'attribuzione dell'esercizio delle funzioni amministrative può essere consensualmente differito per aree o enti determinati, disciplinando contestualmente (se necessario) le temporanee modalità di esercizio.

Più in generale, e indipendentemente dai problemi del trasferimento, il principio della flessibilità relativo alle funzioni comporta che a fronte di situazioni impreviste o anche della semplice opportunità di spostare un determinato compito ad altro livello (tra Enti locali e Regione, o tra Regione e centro, o viceversa), gli enti interessati possano consensualmente stabilire il nuovo regime mediante forme di tipo negoziale, quali convenzioni o accordi di programma.

Gli interventi sostitutivi, di cui non si può a priori scartare la necessità, andranno operati con la nomina in loco di appositi commissari, e attuati per il tramite degli stessi apparati istituzionalmente competenti.

E' possibile poi che la nuova conformazione dell'autonomia regionale ponga (specie in prospettiva) questioni di dimensione territoriale, e possa suggerire l'opportunità di rivedere i confini delle attuali Regioni. Tuttavia, da un lato una parte significativa di queste esigenze può essere soddisfatta mediante l'utilizzazione delle clausole generali che consentono la collaborazione tra Regioni; dall'altro, non sono sempre certi i vantaggi che ne deriverebbero mentre appaiono sicure le tensioni e le situazioni delicate che si verrebbero a creare.

Sembra comunque ovvio che il raggiungimento di una effettiva federalizzazione comporti un affievolimento, di fatto se non di diritto, della differenziazione degli ordinamenti regionali speciali così come consegnatici dalla

esperienza passata, fermo restando il fatto che le esigenze di discipline speciali generate da peculiari ragioni istituzionali, storiche, economico-sociali o etnico-linguistiche dovranno trovare una apposita regolamentazione.