

siamo chiamare « federalismo competitivo », in cui i modelli che ottengono i migliori risultati possano essere presi ad esempio dalle regioni più arretrate.

Questo discorso dovrebbe realizzarsi in un progetto di federalismo o di confederalismo veri. Il limite oggi esistente nel rapporto fra il cittadino e le istituzioni, in particolare con questo Stato centralista, è l'incapacità di identificare i centri di responsabilità, i quali non esistono. Infatti vi è sempre un « palleggiamento » di responsabilità, non c'è mai una coincidenza fra centro di gestione, di decisione, di imposizione fiscale per cui il cittadino è incapace di controllare la pubblica amministrazione e i poteri dello Stato.

A tutto questo bisognerebbe aggiungere una delegificazione e una sburocratizzazione; però una sistemazione in senso federale dello Stato, nel quale le competenze siano ben distinte, diventa una conseguenza automatica. Tutto questo consentirebbe al cittadino di essere partecipe ed arbitro consapevole e nello stesso tempo permetterebbe di smantellare quei poteri forti dell'economia che oggi sono strettamente legati a chi gestisce il potere, ma che in un sistema federale dovrebbero confrontarsi, di volta in volta con vari livelli istituzionali. Per costoro non sarebbe sufficiente fare un accordo unico con lo Stato centrale per prendere in gestione l'economia distribuita nel territorio.

La forma di Stato che ci propone la bozza licenziata dalla Commissione bicamerale, illustrata dal relatore D'Onofrio, ha un peccato originale, di cui sono certo che il relatore sia conscio. Affinché si costituisca uno Stato realmente federale o confederale è importante che si compia un passaggio in cui avvenga una rottura della Costituzione. A questo discorso però non è stato fatto alcun cenno, anche perché devono esserci le premesse affinché tale rottura avvenga contestualmente alla saldatura con un altro patto. Come dicevo, questo è un passaggio obbligato per arrivare ad un vero federalismo, passaggio che implica il riconosci-

mento del diritto di recessione perché il patto federale riconosce, a chi vi aderisce, la possibilità di recedere.

A questo punto dovrei affrontare il lungo discorso dell'autodeterminazione che, però, non posso toccare per il poco tempo a disposizione. È una pecca originale sulla quale sarebbe stato opportuno spendere qualche parola in più.

L'altra premessa mancante è che, per addivenire ad un vero federalismo, bisognerebbe avere come presupposto fondamentale un accorpamento spontaneo delle regioni o, per lo meno, prevedere in questa legge lo svolgimento di un dibattito approfondito tra le regioni per capire se è questa la direzione da prendere. Altrimenti la capacità impositiva, l'autonomia finanziaria e il numero di abitanti delle attuali regioni non consente di attuare un vero federalismo.

Entrando nel merito della bozza D'Onofrio, non si può non sottolineare l'aspetto centralista ed anacronistico di Roma capitale, di aver cioè costituzionalizzato Roma capitale. È incredibile quando in tutti gli Stati del mondo evoluti si parla ormai di capitale reticolare, specie negli Stati federali, che è un mezzo per creare una maggiore coesione all'interno dello Stato! Viste le opportunità che oggi offre la telematica non ci sarebbero ostacoli di tipo logistico e non si capisce perché non si sia andati in questa direzione.

Si è parlato di sussidiarietà orizzontale, cioè della prevalenza del privato sul pubblico, della società sullo Stato. Penso che la prima formulazione della bozza fosse migliore di quella che arriva oggi alla nostra attenzione, perché chiariva meglio quella prevalenza.

Si è parlato poi di sussidiarietà dei poteri amministrativi ai comuni, dando loro la quasi totale competenza amministrativa. Penso che non sia un grande passo avanti: nel momento in cui non garantiamo risorse adeguate ai comuni, questo non potrà che trasformarsi in un ulteriore onere.

Passando alle parti più importanti, vorrei parlare della titolarità delle fun-

zioni legislative. È un argomento al quale si è già accennato e quindi sarò molto veloce. Dalle 7 competenze della bozza iniziale, si è arrivati a 31 competenze, con la famosa clausola di salvaguardia con la quale si dà la possibilità allo Stato di intervenire ancora ed avocarsi ulteriori competenze per imprescindibili interessi nazionali. In queste 31 competenze c'è addirittura la legislazione elettorale e gli organi di governo di comuni e regioni. Siamo all'assurdo: addirittura vogliamo entrare nelle competenze primarie di regioni e comuni, rasentando l'assurdo quando toglieremo, se verrà avallata questa ipotesi, le competenze che già hanno le regioni a statuto speciale. Il federalismo fiscale, tra l'altro, andrebbe completamente riscritto.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. Le competenze delle regioni a statuto speciale non si toccano comunque; sono date con legge costituzionale.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. C'è la salvaguardia specifica.

ALESSANDRO CÈ. Col federalismo fiscale si parla di redistribuzione dei contributi erariali. Il nostro concetto di federalismo fiscale ha tutt'altra impostazione: si attribuisce ai comuni o per lo meno alle regioni la potestà, e questi poi passano una quota parte allo Stato.

Nella bozza si dice che si distribuisce almeno il 50 per cento dei contributi erariali, togliendo la parte che andrà a colmare il debito pubblico, quanto necessario per le calamità naturali e così via. Avremo un fondo per lo sviluppo delle zone depresse, cioè il sud, che in parte potrebbe andare bene perché gli investimenti in conto capitale potrebbero avere un senso. Però, quando si parla ancora una volta di fondo perequativo, che dovrebbe essere unico anche per responsabilizzare di fatto le regioni...

PRESIDENTE. La prego di concludere.

ALESSANDRO CÈ. La prego di lasciarmi concludere, visto che è stato tollerante con la collega Li Calzi.

PRESIDENTE. Proseguia pure, non faccio fatica.

MARCO BOATO, *Relatore sul sistema delle garanzie*. È un Presidente tollerante per natura.

ALESSANDRO CÈ. Come dicevo, questo fondo perequativo rischia di andare a premiare, anzi sicuramente premierà, da un lato chi è inefficiente e cioè ha un costo dei servizi superiore alla media nazionale. Questo caso solo in parte può essere legato alla situazione del piccolo comune, che può comunque consorzarsi per gestire i servizi. Addirittura andrà a premiare chi avrà un introito fiscale inferiore alla media del paese.

Si è tenuto conto delle statistiche riguardanti l'evasione fiscale e di come sono differenziati i dati nel paese? Tutto questo discorso non porterà che ad una tassazione aggiuntiva da parte degli enti locali e territoriali perché, tolti i fondi perequativi, i comuni e le regioni avranno ancora meno soldi.

Ci sarebbero state moltissime altre cose da dire, ma il tempo a mia disposizione sta finendo.

Concludo ricordando che la lega ha presentato molte proposte che sono state tutte bocciate quando parlavamo di federalismo o al massimo di confederazione. Non si può dire che una mattina ci siamo svegliati e senza una motivazione profonda abbiamo inventato la secessione, perché invece prendiamo spunto dalle rimostranze e dalle sollecitazioni che provengono dal nostro territorio. In questi testi non vi è alcuna volontà di cambiare; non si evidenzia alcuna volontà di cambiare!

Non si è considerata la presenza di almeno due nazioni in questo paese, per le quali va inserito un ammortizzatore nella Costituzione, altrimenti si andrà allo scontro. Probabilmente la bocciatura del referendum finale...

PRESIDENTE. Non andiamo allo scontro, onorevole Cè!

ALESSANDRO CÈ. ...almeno da parte del nord della Padania, sancirà la rottura del paese, che si sarebbe potuta evitare se avessimo avuto una classe politica più lungimirante.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Cè.

Per un mio errore nella lettura dell'elenco degli iscritti a parlare ed anche per essermi dimenticato una posposizione, ho dichiarato decaduto il collega Miccichè, che invece ora è presente ed era iscritto a parlare. Ne ha pertanto facoltà.

GIANFRANCO MICCICHÈ. Grazie, signor Presidente.

Il Parlamento si ritrova ad esaminare il testo proposto dalla Commissione bicamerale dopo mesi di scontri e di lusinghe. Non ho assoluta certezza del fatto che il clima, all'interno del quale si è discusso, sia stato il migliore. Il criterio principale al quale si è ispirata la Commissione nelle sue progettazioni è stato quello della funzionalità, al fine di restituire al paese una stabilità istituzionale e governativa e ridare credibilità allo Stato e fiducia agli italiani.

L'impianto giunto a noi sembra garantire la stabilità di Governo e induce a ritenere che le danze del potere potranno essere accantonate.

La scelta per una forma di governo semipresidenziale, seppure *sui generis* rispetto alle altre esperienze mondiali similari, va incontro proprio a tale primaria condizione: realizza, cioè, il principio secondo il quale chi ha vinto le elezioni governa senza sfaldamenti e per tutta la durata della legislatura.

L'opzione semipresidenziale, implicante la totale revisione soprattutto dei poteri del Presidente della Repubblica, è nata ed ha avuto successo in ragione della comune volontà di cambiare un sistema non più idoneo a tenere il passo del criterio elettorale.

Nella sensibilità politica degli italiani il maggioritario si è fatto larga strada e, di conseguenza, anche gli altri cardini costituzionali è opportuno che si adeguino. Anzi, più che opportuno è indispensabile.

Sui poteri del Presidente della Repubblica eletto dai cittadini, però, occorrerà un ampio dibattito parlamentare, giacché quanto indicato dalla bicamerale appare insufficiente per difetto.

La spinta al rinnovamento e all'ammmodernamento delle istituzioni ha una meccanica che coinvolge il Parlamento. Questo dovrà riuscire, con la sua nuova morfologia e con la sua nuova funzionalità, a tutelare i diritti ed a soddisfare i fabbisogni del cittadino.

L'opzione del bicameralismo imperfetto sembra assicurare l'indirizzo della garanzia e della tutela del fabbisogno legislativo.

La forma di governo e la forma parlamentare che si profilano all'orizzonte appaiono maggiormente rispettose di quanto viene invocato dai cittadini. A questi forse potremo garantire stabilità ed efficienza, quindi una nuova civiltà politica ed istituzionale.

La forma di Stato fin qui delineata, invece, mi trova critico in quanto lo stampo federalista che si è faticato ad immaginare appare labile ed artificioso.

Sembra, infatti, che quello prefigurato non sia un vero federalismo ma un decentramento operativo di dubbia attuazione concreta.

Il risultato raggiunto dalla bicamerale sulla forma di Stato ha tutto il sapore di un affannoso rimescolamento di carte privo di modificazioni strutturali e, quindi, di quel potenziale innovativo di cui da più parti si invoca l'attuazione.

In tema di federalismo aveva trovato ingresso nel dibattito della bicamerale l'ipotesi del riconoscimento dell'autonomia speciale alle regioni che avessero deciso di avvalersi di tale modello. Fra le varie soluzioni, forza Italia aveva elaborato una proposta con la quale, nell'indicare quali sarebbero state le materie ineliminabili di competenza statale, si consentiva alle regioni, con un cosiddetto patto per ade-

sione, di accedere ad un'autonomia di contenuti ampi ma predeterminati, senza contrattazioni o modelli differenziati. Ci si troverebbe dinanzi ad un nuovo patto costituzionale tra lo Stato e le regioni aderenti, che non metterebbe in dubbio, ma anzi rafforzerebbe, il valore della nostra unità nazionale.

Il principio di sussidiarietà, però, così come formulato, sembra una mera enunciazione di programma di difficile attuazione per la grave crisi in cui versa l'entità territoriale locale.

Non soddisfa la formulazione del testo dell'articolo 56 in tema di «sussidiarietà orizzontale», che mira a riequilibrare il rapporto tra pubblico e privato per l'esercizio delle pubbliche funzioni.

La dinamica statalista ha prevalso ancora una volta e ciò confligge con il modello di società auspicato dalla maggioranza degli italiani.

Considerazione a parte, che mi sta particolarmente a cuore, è quella relativa alle regioni ad autonomia differenziata come la Sicilia. Essa, ma non solo essa, ha visto fortemente circoscritta la propria autonomia da una mancata attuazione degli statuti di specialità. Ciò, se da un lato ha determinato il paradossale sorpasso da parte delle regioni a statuto ordinario per quanto riguarda le funzioni trasferite, oggi è fonte di gravi problemi che, in concreto, comprimono l'autonomia. Ne è un esempio scandaloso la mancata emanazione, ancora cinquant'anni dopo la sua nascita, delle norme di attuazione dello statuto siciliano. Tale carenza ha costituito un grave pregiudizio per le finanze regionali. E dire che la Corte costituzionale si è pronunciata più volte sollecitando le norme di attuazione!

La proposta della Commissione bicamerale, invero, si muove nel senso di riconoscere il mantenimento della specialità alle autonomie differenziate. Il secondo comma dell'articolo 57 riconosce il godimento di particolari forme di autonomia secondo i rispettivi statuti speciali. Si tratta del riconoscimento del permanere delle ragioni economico-sociali e

culturali che hanno indotto il lontano costituente a conferire a tali regioni un particolare ambito di autonomia.

Poiché il percorso verso il federalismo appare disordinato e depotenziato, è indispensabile mantenere alto il livello di allarme rispetto all'esigenza di un risultato ineludibile. La Sicilia e le altre regioni oggi a statuto speciale mantengono intere le ragioni della loro specialità. Attenzione: parlo della Sicilia; specialità non vuol dire soltanto problemi differenti da quelli altrui, ma anche diversità di connotazione strutturale. Qualcuno ricorderà che Silla, dopo aver sconfitto Mario, ridusse tutta l'Italia ad unica provincia di Roma; tutta l'Italia tranne la Sicilia e la Sardegna, che divennero province singole.

Mi auguro e vigilerò affinché il Parlamento non dimentichi, spinto da malaugurate pulsioni, di rispettare, come valore dell'unità del paese, le diversità delle sue singole componenti. Le ragioni dell'unità, in uno Stato evoluto, passano dalla quotidiana riaffermazione della volontà di restare tutti uniti. Volontà che scaturisce dall'equità legislativa (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta di domani.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Giovedì 29 gennaio 1998, alle 11:

1. — Deliberazione per la costituzione in giudizio della Camera dei deputati in relazione ad un conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale.

2. — *Seguito della discussione del progetto di legge costituzionale:*

Revisione della parte seconda della Costituzione (3931).

— *Relatori:* D'Alema, *Presidente*; senatore D'Onofrio, *sulla forma di Stato*, se-

natore Salvi, *sulla forma di governo e sulle pubbliche amministrazioni*, senatrice Dentamaro, *sul Parlamento e le fonti normative*, Boato, *sul sistema delle garanzie*. Relatore di minoranza: Armando Cosutta.

La seduta termina alle 21,10.

CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DEGLI INTERVENTI DEI DEPUTATI GIOVANNI ALEMANNO E LUIGI OLIVIERI IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI SUL PROGETTO DI LEGGE COSTITUZIONALE N. 3931.

GIOVANNI ALEMANNO. Tuttavia è anche larga e crescente la consapevolezza che la concertazione a livello medio e micro, per il fatto di elaborare da un lato, e di far emergere dall'altro, le regole e le prassi di un incessante confronto-composizione degli interessi sul territorio, fornisce ogni giorno gli elementi costitutivi e nutritivi della « coesione sociale » alla scala del sistema paese e, in prospettiva, del sistema Europa.

A questo proposito potranno essere studiate, sperimentate e praticate forme di collaborazione sia con il Comitato economico sociale (CES), sia con il Comitato delle regioni che siedono a Bruxelles.

La concertazione contiene infatti l'impegno e la responsabilità per la coesione sociale, senza la quale il paese non può validamente affrontare l'integrazione europea e la competizione interna e internazionale.

Obiettivi come quello della politica dei redditi, dell'adeguamento delle politiche di *welfare* o dell'autogoverno locale, ben definiscono campi essenziali nei quali non solo la concertazione è oggi considerata percorso indispensabile, ma nei quali il procedimento della concertazione diviene esso stesso fattore di incremento della stabilità e della coesione sociale.

Un terzo proficuo terreno di impegno dovrebbe riguardare la relazione tra rappresentanza economica e sociale e il

processo di trasformazione della forma di Stato verso un « assetto decentrato e federale ».

Il passaggio da un forte decentramento ad una visione pure progressiva di federalismo, contiene anche l'esigenza di agnanciare questa idea federale ad una più forte e consapevole rappresentanza regionale e locale che, prima che politica, deve appunto anche esprimersi come rappresentanza economica e sociale.

Le esperienze di costituzione di consigli economici e sociali a livello regionale hanno fin qui prodotto risultati non soddisfacenti. Tuttavia è indubbio che anche questa prospettiva debba essere rafforzata e che il CNEL possa costituire la sede di concorso alla maturazione di questo obiettivo e di sostegno alle regioni per la formazione di rappresentanze e strumenti adatti allo scopo.

Ecco dunque che il profilo della rappresentanza deve oggi anche coniugarsi strutturalmente con un superamento del semplice assetto centralistico, anche per i diversi soggetti economici e sociali.

Emerge dunque così l'utilità di una sede ausiliaria alle istituzioni di Governo centrale e locale per lo svolgimento delle tappe proceduralizzate, per l'accompagnamento di tali processi fino ai passaggi nelle sedi decisionali definitive dove la rappresentanza economica e sociale si integra con quella politica.

In questa prospettiva di adeguamento semantico e funzionale — che definisce le funzioni dinamiche della rappresentanza (costante tensione all'allargamento per favorire l'inclusione sociale e contrastare la corporativizzazione), il supporto procedimentale alla concertazione a livello locale e a livello centrale fino alla soglia del Governo, il sostegno alle politiche di coesione nazionali ed europee — risultano anche di notevole efficacia e utilità alcuni compiti strumentali capaci di fare del CNEL « un grande organo di servizio all'economia italiana ».

La stessa funzione storica di « consulenza » (ex articolo 99) può acquisire così un significato ed uno spessore ben più pregnante, perché radicato in un contesto

funzionale e di elaborazione non separato ma fortemente integrato nei processi economici e sociali e quindi capace di un compito di *advisor*, cioè di antenna di avvistamento e di consiglio, oltreché di formale e distaccato parere.

Attraverso questi brevi passaggi si delinea dunque una funzione e una missione per un CNEL riformato che possa assumere la funzione di « parlamentino » dinamico delle rappresentanze economiche e sociali (di sostegno ai processi di allargamento della stessa rappresentanza per lo sviluppo della democrazia economica), di supporto ai procedimenti di concertazione, come modalità attuale di ausilio al Governo locale e centrale, di impegno costante per la coesione, di servizio all'economia italiana.

Dunque, in sintesi, la trasformazione da disegnare dovrebbe orientarsi verso la direzione segnata nel passaggio dal « CNEL come ente » verso un « CNEL come funzione e procedure », ovvero da organo statico e separato a « soggetto processuale ».

In una fase nella quale la tendenze economica e sociale è straordinariamente accelerata dalla sollecitazione della competizione globale, e la politica è per ciò stesso provocata da spinte volte alla verticalizzazione dei sistemi istituzionali e politici — con il rischio intrinseco di dover diminuire la democrazia sociale ed economica (ed anche quella politica, *tout court*) — non avrebbe senso diminuire e affievolire gli spazi, le occasioni e le procedure volte alla mediazione e alla cooperazione sociale.

L'aiuto a non disgregare una società già sottoposta a tante e progredienti tensioni e lacerazioni val bene le risorse che potranno essere destinate a questi scopi.

L'articolo 56 del testo uscito dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, frutto del confronto tra tutte le forze parlamentari sul principio di sussidiarietà, al di là dei limiti che la formulazione nell'articolo conserva, per quel che riguarda i rapporti tra Stato e società, tra istituzioni e mercato, contiene un orientamento chiaro, quello per cui i

livelli di governo devono essere il più possibile vicini ai destinatari delle decisioni.

Il dibattito che si è acceso su questo tema è partito dall'evoluzione della realtà sociale ed economica, rispetto alla quale non poteva essere più adeguato a tutte le domande che provengono da una società complessa.

Il nuovo modello proposto nella bozza di revisione costituzionale ha dato spazio ad altre istituzioni, espressioni di comunità parziali, istituzioni di sintesi che non nascono dalle forme di rappresentanza politica ma fanno riferimento alla società civile, come le autonomie funzionali.

Questo riconoscimento delle autonomie funzionali è anche il risultato di una attenzione legislativa, di cui dobbiamo dare atto a tutte le forze politiche e che coglie un tema moderno tipico dei contesti molto articolati, in cui i luoghi di sintesi politica non sono solo le istituzioni generali. Questa attenzione costituisce uno degli aspetti più nuovi della legge n. 59 del 1997, nota come legge Bassanini, che ha arricchito l'ambito soggettivo degli enti nei quali si articola l'organizzazione amministrativa della Repubblica, sia locali territoriali sia funzionali.

Il richiamo alla categoria rende esplicito e riempie di contenuto la formula già presente nell'attuale costituzione degli « altri enti locali » (articolo 118, secondo comma), e consente di dare una più precisa fisionomia al principio del pluralismo che anima la nostra Carta costituzionale e che costituisce una delle sue ispirazioni di fondo.

Si riconosce l'utilità di istituzioni autonome rappresentative non di tutti i soggetti di una comunità territoriale, ma di una parte di esse, anche se non su una legittimazione partitica, quindi istituzioni di sintesi di interessi diffusi nella società, interessi economici, professionali, del mondo della cultura, come le Camere di commercio e le università.

LUIGI OLIVIERI. Volutamente parlo di interessi e di materie e non di radici e tradizioni. Guardando al futuro e non al

passato è facile rendersi conto di quanto sia conveniente, per Trento e per Bolzano, gestire in comune determinate materie. È quindi utile predisporre una cornice istituzionale che consenta di collaborare quando ce ne sia la necessità, almeno per i prossimi 25 anni, al termine dei quali potremo verificare se l'esperienza del coordinamento funzionale tra le due province sia fallita o se invece, come credo, si sarà dimostrata utile ed anzi esemplare per le altre regioni italiane.

Sulla scorta di queste premesse riferite alla nuova realtà regionale che va delineandosi, ritengo indispensabile che la Costituzione dello Stato si faccia carico di garantire la cornice procedimentale (ma solo quella) della delicata fase di passaggio al nuovo ordinamento per la nostra realtà regionale. Per questo ho proposto con un emendamento di introdurre una disposizione transitoria relativa a questa fase di passaggio, facendo riferimento in primo luogo alla proposta in tal senso formulata dalla Commissione bicamerale nel testo presentato a giugno e tenendo conto degli emendamenti da me allora presentati. La proposta emendativa si riferisce, com'è logico, alla sola regione Trentino-Alto Adige, ma ciò non toglie che possa costituire una base metodologica anche per le altre autonomie speciali (e forse non solo per quelle).

In detta disposizione transitoria si fa riferimento, per sottolinearne l'importanza, all'ancoraggio internazionale della specialità ed al rispetto delle preesistenti condizioni particolari di autonomia, dunque soprattutto delle attuali competenze. L'idea di fondo sottesa a questa proposta ha un profilo metodologico-procedimentale ed uno politico-costituzionale, assolutamente inscindibili l'uno dall'altro. Per ciò che riguarda il metodo, la proposta emendativa prevede una procedura articolata per l'adozione di un nuovo Statuto di autonomia (il terzo nella storia di questa regione) per adeguare la legge fondamentale regionale alla nuova realtà delineata dalla riforma costituzionale nazionale, nonché un procedimento generale per le successive revisioni dello stesso

Statuto. In entrambi i casi si prevede la necessaria integrazione del livello provinciale (o meglio, dei due livelli provinciali) con quello regionale, il tutto garantito dalla possibilità o financo dall'obbligo dell'intervento sostitutivo del livello statale. Organi decisionali relativamente all'adozione del nuovo Statuto ed alle proposte di revisione dello stesso saranno e non potranno che essere i consigli provinciali, i quali non potranno tuttavia operare l'uno contro l'altro per la previsione della necessaria deliberazione conforme del consiglio regionale, che si compone della somma dei due consigli provinciali. Il mancato ottenimento della deliberazione conforme del consiglio regionale entro due anni (per l'approvazione del nuovo Statuto) o entro sei mesi (per le successive revisioni) fa sì che la competenza si trasferisca in capo al Parlamento nazionale. Il comune interesse ad essere padrone della propria autonomia dovrebbe così costituire un solido collante tra le due province, un collante che può aiutare a vedere la collaborazione interprovinciale non quale mero momento formale, ma come una via per la comune gestione del comune interesse alla comune autonomia.

L'idea di politica costituzionale che con questo procedimento si intende affermare è dunque quella di un vero federalismo dal basso, cooperativo ed autoresponsabilizzante. Dal basso, perché l'iniziativa e la decisione ultima spettano ai consigli provinciali e non possono essere imposte dal Parlamento nazionale. Cooperativo, perché, prevedendosi una concertazione obbligatoria, quasi si « impone » di seguire la via collaborativa, che è l'unica via realmente percorribile per l'affermazione nei fatti prima ancora che nelle istituzioni di un modello federale in Italia, modello per il quale la regione Trentino-Alto Adige ha finora sempre fatto da precursore e da apripista. Autoresponsabilizzante, perché l'interesse primario all'autogoverno, che queste due province hanno finora sempre dimostrato di volere e sapere valorizzare al massimo, imporrà la ricerca di soluzioni ragionevoli e responsabili da parte

delle due province, magari facendosi concessioni reciproche, ma in forza del comune interesse ad evitare che la loro autonomia venga ancora una volta autoritativamente stabilita dall'alto.

La specialità della realtà regionale del Trentino-Alto Adige ed ancor più delle due realtà provinciali di Trento e di Bolzano — dove l'autonomia è nata come tutela minoritaria ma è ormai diventata un valore in se stessa — ed il ruolo di pioniere di questa realtà sulla strada del federalismo e dell'autogoverno che tanti benefici ha comportato anche per le altre regioni italiane, impongono di sperimentare in questa realtà nuove soluzioni di federalismo concreto, che un domani, se e nella misura in cui si dimostreranno efficaci (come sono convinto), potranno essere estese anche alle altre regioni. È in quest'ottica, oltre che in quella della delicatezza degli equilibri nei rapporti tra maggioranze e minoranze specie nella provincia di Bolzano, che va vista la proposta di limitare il potere del Parlamento e del Governo centrali in ordine alla modifica del nuovo Statuto che si andrà ad approvare.

Il principio democratico e quello della libertà di mandato impongono di consentire al singolo parlamentare l'iniziativa per la riforma di qualunque legge dello Stato, e quindi anche dello Statuto della regione Trentino-Alto Adige. D'altro canto, però, la ricordata delicatezza delle questioni minoritarie in quella regione e l'altrettanto ricordata necessità di dar vita ad un sistema realmente federale, impongono che le decisioni più importanti riferite alla comunità locale siano prese dalla comunità stessa, in linea con i principi di sussidiarietà e di autogoverno che la Commissione bicamerale ha pur sempre dichiarato di volere far propri. Una valutazione ponderata di queste esigenze porta ad una proposta di bilanciamento, che prevede sì la possibilità per ogni singolo parlamentare (e per il Governo) di proporre la modifica dello Statuto regionale, ma nel contempo restituisce al livello locale l'ultima parola. Se tuttavia i due livelli provinciali di Trento e Bolzano non

dovessero trovare un accordo ragionevole sul senso del ben comune, allora è indispensabile che scatti l'interesse nazionale superiore, e si attui il normale procedimento di revisione stabilito per le altre leggi costituzionali.

In fondo l'esperienza di questi 25 anni di vigenza del secondo Statuto ci ha insegnato che le più importanti decisioni per il concreto funzionamento dell'autonomia sono state assunte al di fuori del Parlamento, attraverso un procedimento collaborativo tra province e Governo (le commissioni paritetiche) che è riuscito a dare un volto all'autonomia provinciale. Ferma restando l'opportunità di proseguire con questo metodo concertato per ciò che attiene la legislazione di attuazione, ritengo indispensabile che questa terza, improcrastinabile esperienza statutaria per la regione Trentino-Alto Adige faccia un ulteriore passo in avanti sulla via del federalismo e dell'autogoverno, allargando la possibilità decisionale del livello più rappresentativo dei bisogni primari dei cittadini (che nella nostra realtà è senza dubbio la provincia) nelle principali questioni che riguardino la comunità locale.

Inoltre, l'applicazione pratica di tali principi sembra essere non solo compatibile con il modello organizzativo delineato dalla proposta della Commissione bicamerale, ma anzi opera nella direzione da questo auspicata. Se è vero, com'è vero, che dal tenore complessivo del disegno di legge costituzionale, e più specificamente dal combinato disposto degli articoli 60 e 58 del progetto, le regioni acquistano una sostanziale libertà di determinare autonomamente la propria forma di governo, a maggior ragione questo principio dovrà valere per la regione Trentino-Alto Adige, dove una tale libertà è nella sostanza già riconosciuta da quando è entrato in vigore l'attuale secondo Statuto di autonomia.

Infine (ma qui il discorso si farebbe lungo e non si può che limitarsi ad accennare il problema) l'esperienza di concertazione a più livelli delle regole del gioco, di cui la mia proposta emendativa con riferimento alla regione Trentino-Alto

Adige non è che un esempio, potrebbe aprire la strada a nuove ed ancor più interessanti forme di concertazione obbligatoria per tutte le altre regioni italiane, andando in prospettiva a colmare quel *deficit* collaborativo che sembra nel complesso caratterizzare la proposta della Commissione bicamerale. Il completamento di un sistema federale cooperativo potrebbe in futuro rendere necessario un ripensamento su talune delle soluzioni più deboli di questa proposta, a partire dalla mancanza di un organo federativo di rappresentanza e partecipazione delle regioni alla gestione delle attività federali e di loro incardinamento nei meccanismi decisionali in materie di loro interesse.

Relativamente alla forma di Stato, al di là di quanto si è detto per le autonomie speciali (e per la regione Trentino-Alto Adige in particolare), la proposta nel suo complesso risulta sostanzialmente apprezzabile, e ciò più che sotto l'aspetto tecnico sotto il profilo politico e tendenziale. Molte sono le parti che potrebbero essere passibili di miglioramenti, ed alcune di queste — quelle che considero di urgenza più pressante — ho cercato e cercherò di porre in risalto con questo mio breve intervento. Non vanno tuttavia dimenticate né le difficoltà esterne che hanno accompagnato i lavori della Commissione, né soprattutto l'estrema delicatezza delle questioni che ciascuno dei comitati interni alla Commissione bicamerale ha dovuto affrontare. Se consideriamo infatti i precedenti parlamentari rispetto ai lavori di questa Commissione (dalla Commissione Bozzi a quella Iotti-De Mita) non possiamo che rallegrarci per gli indubbi progressi che l'ultima esperienza ha apportato al dibattito sulle riforme, e per il grado di concretezza raggiunto dal progetto riformista.

È proprio per la sensazione di aver fatto qualcosa di complessivamente accettabile che mi sento in dovere di richiamare l'attenzione sui punti che a mio avviso è più importante riconsiderare, per conferire alla proposta quel *quid* in più

che possa davvero mettere in moto un circolo virtuoso nell'organizzazione dei pubblici poteri in Italia.

La storia di questa possibile riforma è nota, così come le ragioni che l'hanno indotta. Quando però la Commissione bicamerale è stata — non senza difficoltà — insediata, la logica del compromesso ha talvolta finito col prevalere, come si evince in particolare dalle disposizioni relative alla ridefinizione del rapporto tra Stato, regioni ed enti locali. Tuttavia, anche nel corso dei lavori molte cose sono cambiate, e la proposta che ci troviamo ora ad esaminare è radicalmente diversa nella lettera e nello spirito sia da quella delle prime bozze che i relatori hanno presentato a maggio sia dal testo dell'articolato uscito a giugno, al termine della prima fase dei lavori.

Per ciò che attiene alla forma di Stato, molti progressi sono stati fatti. Non si può non ricordare la prima bozza D'Onofrio, assai coraggiosa sotto il profilo politico ma del tutto azzardata dal punto di vista tecnico-costituzionale. La previsione che in quella sede si faceva di un sistema regionale fortemente differenziato ha lanciato senz'altro un importante segnale di accettazione di una realtà sociale, economica ed istituzionale non omogenea tra le nostre regioni, ma la delega in bianco ai consigli regionali per la determinazione delle competenze da esercitarsi a livello regionale salva la subordinazione dell'approvazione degli statuti al Parlamento significava lanciare il sasso e tirare indietro la mano. Il segnale, in verità un po' goffo, che con quell'ipotesi si è dato è stato quello di mostrare di aver compreso la strada corretta da perseguire e nel contempo di averne imboccata un'altra in direzione opposta, procrastinando ulteriormente rispetto all'approvazione della riforma la determinazione delle materie di competenza dei vari livelli e predestinando il Parlamento alla funzione di cecchino delle proposte statutarie provenienti dai consigli regionali.

Fortunatamente la prima bozza è stata corretta sotto questo profilo, ma nella seconda fase il testo, seppur certamente

più ragionevole dal punto di vista tecnico-costituzionale, ha perso anche parte della sua forza attrattiva, abbandonando molti degli elementi asimmetrici in favore di un modello regionale di tipo meramente esecutivo, in ciò limitandosi ad un'operazione di semplice *maquillage* istituzionale rispetto alla situazione attuale, sottraendo alle regioni qualche competenza legislativa ed aumentandone il ruolo esecutivo delle leggi statali.

Così facendo si sarebbe tutt'al più costituzionalizzato qualche buon principio contenuto nelle recenti leggi Bassanini, ma non si sarebbe certo venuti incontro alle esigenze di cambiamento che hanno ispirato l'istituzione di questa Commissione. Se questo dovesse essere il risultato finale ci sarebbe davvero da chiedersi a cosa è servito lo sforzo tecnico e politico della Commissione bicamerale.

In settembre si è avuta finalmente una novità, la cui portata è inversamente proporzionale all'attenzione che essa ha provocato negli organi di informazione ed anche nel dibattito politico. La novità consiste nell'aver introdotto, quasi di nascosto, l'aggettivo « federale » dapprima nel testo del primo articolo della seconda parte della Costituzione, poi nell'intestazione della stessa, ora pomposamente rubricata: « Ordinamento federale della Repubblica ». È bastata una parola per stravolgere l'impostazione complessiva di tutta la parte ordinamentale della Costituzione e per aprire nuovi orizzonti — forse — all'intero percorso riformatore, almeno per ciò che riguarda la cosiddetta « forma di Stato ».

Ciò che non basta però ora è l'aver introdotto la parola magica, illudendosi che essa da sola sia sufficiente a conferire (o, a seconda delle diverse intenzioni, a non conferire !) natura compiutamente federale al nuovo ordinamento costituzionale. Tuttavia è importantissimo che si sia deciso di fare questo passo, lasciandosi d'un colpo alle spalle tutti gli artifici linguistici adottati in precedenza per evitare di pronunciare quell'aggettivo: federale.

Sulla base di questa evoluzione rapidamente tratteggiata si può complessivamente dire che il merito di questa proposta, per quel che riguarda la parte comunemente riferita alla « forma di Stato », è quello di aver trovato il coraggio di « dare il la » ad un processo che è ancora in divenire, di aver predisposto una cornice istituzionale, seppur assolutamente minima e non del tutto soddisfacente, per lo sviluppo di un sistema federale in Italia.

Nessuno poteva illudersi che nel caso della riforma federale potesse valere il detto: « basta un tratto di penna del legislatore ed intere biblioteche divengono inutili »; tutt'al più un tratto di penna come quello che ha introdotto l'aggettivo federale potrebbe provocare la scrittura di altre biblioteche, piene di volumi giuridici, politologici e linguistici sugli artifici della tecnica gattopardesca financo di livello costituzionale. A parte tutto non si può comunque credere che la trasformazione del sistema da regionale (inattuato) a federale (auspicabilmente attuato e compiuto) possa compiersi dall'oggi al domani ed in questo senso il testo in esame è da considerarsi come una buona base.

Perché tuttavia il contenitore sappia far sviluppare correttamente il contenuto occorrono a mio avviso alcuni ritocchi fondamentali, molti dei quali possono rinvenirsi nella proposta da me presentata lo scorso gennaio, prima dell'istituzione della Commissione, mirante a ridisegnare in senso forte i rapporti verticali tra i centri di governo.

Un primo elemento che ritengo assolutamente indispensabile introdurre, sulla scorta di quanto la dottrina costituzionalistica unanimemente sottolinea, è la previsione di una forma di partecipazione regionale al procedimento di revisione costituzionale.

Si tratta della prima, elementare conseguenza della scelta forte di trasformare in senso federale il nostro ordinamento costituzionale. Se è vero che le regioni hanno partecipato solamente a livello informale alla predisposizione del testo che ci troviamo ad esaminare, in linea peral-

tro con la natura costituzionalmente derivata dell'attuale impianto regionale della nostra Costituzione, è altrettanto vero che il passaggio ad un ordinamento federale impone che le regioni acquistino un certo grado di originalità nei loro ordinamenti.

Inoltre parole, se è vero che la dottrina maggioritaria riconosce che gli ordinamenti federali e quelli regionali sono da rapportare alla medesima tipologia degli Stati uniti decentrati, stanti il carattere sovraordinato della Costituzione federale rispetto a quelle degli Stati membri e la titolarità della sovranità (e quindi in ultima analisi del potere di determinare le attribuzioni degli ordinamenti federati) in capo al solo livello centrale, è ancor più vero che uno degli elementi caratterizzanti un modello federale consiste nella predisposizione di meccanismi di coinvolgimento degli ordinamenti federati alla modifica del patto federale, dunque della Costituzione dello Stato. Ciò avviene sia negli ordinamenti federali nati da un processo federativo di tipo centripeto, dagli Stati Uniti alla Svizzera alla Germania (e ciò si spiega facilmente in termini di riserva da parte delle unità costitutive del potere di partecipare alla revisione delle comuni regole del gioco), sia negli ordinamenti federali sorti da un processo di devoluzione di competenze da parte di un potere centrale precedentemente accentrato, come nel caso dell'Austria o del Belgio.

È a questa seconda categoria di modelli federali che l'Italia deve guardare, per essere destinata a compiere il medesimo cammino di progressivo decentramento di competenze al livello regionale fino a potersi autodefinire un ordinamento federale.

Purtroppo però nel progetto che ci troviamo ad esaminare rimane del tutto invariato uno degli articoli cardine dell'intero ordinamento costituzionale, l'articolo 138. In esso si prevede una partecipazione minima e meramente eventuale del livello regionale al processo di revisione costituzionale, una partecipazione che si sostanzia nella possibilità che cinque consigli regionali fungano da cinghia

di trasmissione con la volontà popolare, richiedendo la celebrazione di un referendum confermativo nell'ipotesi in cui il testo di legge sia stato approvato con una maggioranza inferiore a quella qualificata richiesta dal comma 1 del medesimo articolo.

Come è già stato evidenziato in dottrina, si tratta di un ruolo assai povero anche per un ordinamento fondato sul semplice principio del decentramento amministrativo, qual è quello italiano attuale, giacché si limita a raccordare il ruolo delle regioni con l'attivazione di un meccanismo di espressione della volontà popolare, come risulta anche dalla previsione dell'organo titolare di questa eventuale funzione, il consiglio regionale anziché la giunta. A maggior ragione il passaggio ad un modello federale impone assolutamente e senza eccezioni di prevedere che le regioni, parti costitutive dello Stato e non più mere unità di decentramento amministrativo, partecipino con un ruolo di primo piano alla revisione delle regole del patto federale, la Costituzione.

Un problema in tal senso viene anche dalla formulazione di cui all'articolo 55, che prevede che la Repubblica (ora non più « una e indivisibile » anche in questo passaggio, essendosi a ragione ritenuto sufficiente il testo dell'articolo 5) sia costituita « dai comuni, dalle province, dalle regioni e dallo Stato ». Va innanzitutto immediatamente scartata l'ipotesi interpretativa (pur astrattamente possibile) secondo cui questa disposizione intende prevedere un ordinamento federale a quattro livelli (cinque contando l'Unione europea), certamente interessantissimo sotto il profilo scientifico ma di complessità del tutto nuova nel panorama comparato, giacché sarebbe del tutto inverosimile che si intendesse conferire una qualificazione statutale ai comuni e soprattutto alle province. Se però, come già il comma 2 del medesimo articolo 55 ulteriormente sottolinea, « i comuni, le province e le regioni sono enti autonomi con propri poteri » allora delle due l'una: o sono tutti elementi costitutivi della repubblica federale, e dunque entità federate,

dotate tutte di autonomia costituzionale e di una presunzione di competenza residuale (ma si è visto che non è realistico) o sono tutti dei meri enti del decentramento amministrativo, e dunque l'ordinamento della Repubblica non può essere federale.

Se così è — e dalla lettera dell'articolo 55 non può che essere così — allora è perfettamente naturale non coinvolgere le regioni nel procedimento di revisione costituzionale di cui all'articolo 138, ed è consequenziale una partecipazione al procedimento del solo Senato « arricchito » dei rappresentanti delle autonomie, ma non si può parlare di ordinamento federale. La rubrica dell'intera parte seconda della Costituzione si caratterizzerebbe per una grossolana imprecisione giuridica ed esporrebbe probabilmente il legislatore costituzionale italiano al ludibrio del pubblico scientifico di tutto il mondo.

Ritengo pertanto indispensabile modificare il testo della proposta relativo all'articolo 55 come attualmente presentato, stabilendo che la Repubblica « è costituita » dalle regioni e che queste « si articolano » in province e comuni. Questa premessa appare indispensabile al fine di caratterizzare l'intero progetto, altrimenti, in via subordinata, sarebbe meglio eliminare qualunque riferimento alla struttura federale dell'ordinamento e pensare ad un regionalismo più serio.

In questo caso, però, forte sarebbe la delusione di chi, come ho ricordato all'inizio, proviene da una terra che ha forte coscienza autonomistica, e vive quotidianamente le esigenze di un sistema più elastico e più favorevole agli enti territoriali. Certamente si tratta di una questione di intensità, e forse i rischi di rottura costituzionale che si intravedono all'orizzonte potrebbero essere evitati anche con l'attivazione di un modello soltanto regionale, purché funzionante. Tuttavia, come ha ricordato un illustre studioso in un saggio di accompagnamento alla proposta di riforma della regione Emilia-Romagna, sarebbe come regolare ad un bambino un palloncino sgonfio: è vero che nessuno è in grado di dire

esattamente quanta aria occorre per poter qualificare gonfio o sgonfio il palloncino, ma è ancor più vero che « qualunque bambino riconosce immediatamente il palloncino sgonfio, e se glielo volete dare protesta vivacemente ».

Se accettiamo invece le premesse di volontà politico-costituzionale che ci inducono a qualificare come federale l'ordinamento della Repubblica, è necessario trarne le conseguenze, e non limitarci, per restare al medesimo esempio, ad un palloncino gonfio.

La seconda, immediata conseguenza di una struttura davvero federale è la previsione di forme di partecipazione delle entità federate alla gestione delle principali attività federali, *in primis* la legislazione (per quanto di interesse degli enti costitutivi della Repubblica), ma anche l'amministrazione, le nomine e quant'altro. Se assumiamo, ma se ne è vista l'impossibilità, che le entità costitutive della Repubblica (federale) siano anche i comuni e le province, allora è complessivamente sostenibile l'ipotesi di un « camerino », protuberanza pseudo-federale del bicameralismo attuale, o — poco cambia nella sostanza — di un Senato integrato da consiglieri regionali, provinciali e comunali, una sorta di Senato « imbottito » che si occuperà di questioni di interesse locale.

Vi sono tuttavia ragioni di ordine sia politico che tecnico che sconsigliano la scelta sia della « cameretta » sia del « Senato imbottito ». Di ordine politico, perché è indispensabile che i consiglieri (e perché non gli assessori?) regionali siano portatori di interessi analoghi a quelli dei consiglieri provinciali, e questi dei consiglieri comunali. I rappresentanti degli enti territoriali che andranno ad integrare il Senato, come dice la proposta del nuovo articolo 97, « per l'esame dei disegni di legge relativi a legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali (ma quali saranno?) di comuni e province, coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati (...), tutela di imprescindibili interessi nazionali nelle materie attribuite alla competenza legisla-

tiva delle regioni », andranno con assoluta certezza a riunirsi per gruppo politico, trasversalmente al livello che dovrebbero rappresentare. Se in fondo si tratterà — come si tratterà — di un organismo parlamentare *tout court* dove vige e non può che vigere la regola del mandato libero (lo stabilisce espressamente l'ultimo comma dell'articolo 97), cosa impedirà a questi consiglieri di sentirsi per un attimo senatori e non rappresentanti del livello che li ha eletti?

Oltre a questo dato elementare ne vanno considerati altri, ancor più importanti perché di natura tecnica e dunque forieri di conseguenze ancor più prevedibili e che dovrebbero essere sottratte alla discrezionalità politica.

In primo luogo l'introduzione della categoria delle leggi relative alla « tutela di imprescindibili interessi nazionali nelle materie attribuite alla competenza legislativa delle regioni ». Se consideriamo che il progetto nel suo complesso tende a configurare il sistema futuro come un modello di federalismo (o, più propriamente, regionalismo, provincialismo e municipalismo!) amministrativo, accentrando cioè in gran parte la competenza legislativa nel Parlamento nazionale e delegando quanto più possibile alle regioni ed agli enti territoriali minori le funzioni amministrative, questa nuova categoria di atti normativi potrebbe agevolmente trasformarsi nel grimaldello per scassinare anche le residue competenze legislative regionali, contribuendo dunque a « defederalizzare » ulteriormente l'ordinamento svuotando gli elementi costitutivi della federazione della massima espressione della loro natura di enti politici, l'attività legislativa.

Questa previsione sembra inoltre operare in direzione opposta a quanto questo Parlamento ha recentemente sancito con l'approvazione delle leggi Bassanini ed a quanto il Governo sta continuando a sancire attraverso l'approvazione dei relativi decreti attuativi. Com'è noto queste importanti leggi ordinarie mirano a ridurre l'esercizio in chiave antiautonomista del potere di indirizzo e coordinamento dello Stato, mentre l'inserimento in Co-

stituzione di una disposizione del tenore di quella ricordata andrebbe a ripristinare, cristallizzandole persino a livello costituzionale, le prassi centraliste dell'indirizzo e coordinamento e del criterio dell'interesse nazionale, con l'aggravante del beneplacito di rappresentanti degli enti territoriali legati ad un vincolo di partito e non al mandato degli enti che li hanno inviati.

Ed inoltre, in questo caso, che senso ha la partecipazione dei rappresentanti di province e comuni, visto che questi enti non hanno potestà legislativa e dunque non possono essere direttamente interessati a questa disposizione? L'impressione della volontà di costituzionalizzare elementi che finora hanno operato in senso prevalentemente centralista trova conferma nell'articolo 97-*bis* del progetto, che sancisce il ruolo costituzionale della ex conferenza permanente Stato-regioni, divenuta ora Stato-regioni-province-comuni.

Con ciò non si vuol in alcun modo negare la presenza di esigenze di coordinamento delle politiche regionali né tanto meno di superiori interessi nazionali che possono operare anche in materie di competenza regionale. Il problema sta tuttavia nella formulazione della disposizione, che consente al Parlamento centrale di deliberare unilateralmente in ordine alla sussistenza di detto interesse, mentre sarebbe indispensabile prevedere un procedimento di tipo collaborativo tra Stato e regioni per giungere alla determinazione dell'operatività del criterio dell'interesse nazionale.

La cornice entro la quale possono manifestarsi procedimenti collaborativi tra lo Stato centrale e le entità federate non può in alcun modo essere, per tutte le ragioni anzidette e per molte altre, il Senato disegnato nel progetto. In un ordinamento federale gli elementi costitutivi sono tradizionalmente due: il popolo e gli enti costitutivi. Se il popolo sarà naturalmente rappresentato alla Camera dei deputati, dove sta la rappresentanza degli enti federati? Se, come si è visto, la natura di stati membri di una federazione può essere ragionevolmente riconosciuta

alle sole regioni e non già anche a province e comuni, risulta in primo luogo che una adeguata forma di partecipazione a livello federale dovrebbe riguardare soltanto le regioni.

Resta poi da stabilire quale tipo di rappresentanza e partecipazione dovrebbe prevedersi per le regioni del futuro Stato federale, ed anche qui le indicazioni che vengono dall'analisi delle esperienze straniere sembrano indicare una soluzione univoca: la forma migliore e più efficace per il conseguimento dello scopo — almeno a parole — perseguito (federalizzazione dell'ordinamento mantenendone l'unità e preservando al centro la gran parte della competenza legislativa) è quella legata ad una rappresentanza fondata sugli esecutivi regionali. Esclusa infatti la praticabilità del modello elettivo dei rappresentanti regionali, sulla falsariga di quanto avviene negli Stati Uniti o nella maggior parte dei cantoni svizzeri, per la troppa distanza sia concettuale sia politico-operativa di quei modelli rispetto all'ipotizzato futuro modello di federalismo (amministrativo) italiano, si pone la questione dell'elezione indiretta, ossia ad opera dei legislativi regionali, secondo lo schema delineato dal progetto in esame. Un'esperienza simile si ha in Austria, dove è previsto, come anche il progetto del nuovo articolo 97 fa, che la rappresentanza dei *Länder* in seno al consiglio federale avvenga su base proporzionale rispetto alla composizione politica delle assemblee che eleggono i rappresentanti alla seconda Camera.

Ebbene, andare a copiare un modello di seconda Camera federale che si è rivelato fallimentare, e che può sopravvivere solo in quanto inserito (si è detto, anche costituzionalmente) in un sistema che i politologi portano come esempio mondiale della democrazia « consociativa » (dalla quale l'Italia sta cercando invece di uscire), riuscendo inoltre a peggiorare tale sistema mescolando la rappresentanza di enti portatori di interessi potenzialmente diversissimi, come regioni, province e comuni, appare più un omicidio premeditato di qualunque ipotesi di fattiva partecipa-

zione delle entità substatali alla gestione della politica nazionale che un progetto di riforma destinato a funzionare. Le analogie con la situazione austriaca risultano ancora più chiare pensando al progressivo svuotamento, in quell'ordinamento, del ruolo politico ed istituzionale della seconda Camera, a tutto vantaggio della conferenza dei presidenti regionali: una sorte analoga potrebbe essere facilmente immaginata per un siffatto Senato italiano nei confronti della (neocostituzionalizzata) conferenza Stato-regioni (cui si aggiungono, coerentemente al progetto ma contro ogni ipotesi di funzionalità, province e comuni).

La soluzione che si impone per prestigio e per buon funzionamento, e che la gran parte della dottrina costituzionalistica italiana indica come esempio da seguire nel processo riformatore in corso, è senza dubbio quella del *Bundesrat* tedesco, quindi di un organo formato dai rappresentanti degli esecutivi regionali, sottoposti al vincolo del mandato unitario, che affianca la Camera bassa in una serie di importantissime funzioni ma non è in alcun modo ad essa assimilabile, differenziandosi in primo luogo per la natura giuridica, che è quella di rappresentare i *Länder* nei processi decisionali a livello federale. Quest'organo ha inoltre dimostrato nella sua storia cinquantennale di agire in modo tutt'altro che antisistema e filoregionalista, accompagnando anzi spesso — ma in modo armonico — la tendenza centripeta del federalismo tedesco.

Per tutti questi motivi ritengo opportuno, anzi necessario, un ripensamento sulle modalità di garantire la rappresentanza degli enti territoriali a livello centrale. La struttura del progetto elaborato dalla Commissione bicamerale manca infatti, com'è stato recentemente ricordato con efficace espressione, « della sola architrave che potrebbe sostenerla e assorbire le prevedibili scosse di assestamento: un'adeguata struttura della rappresentanza e, quindi, del processo legislativo, al livello sia nazionale che regionale ».

Il quadro testé proposto può sembrare nemico dei comuni e poco rispettoso della tradizione municipalista italiana, ma non è così. I comuni e le province dovrebbero aver interesse ad essere rappresentati al livello nel quale si prendono le decisioni che più direttamente li riguardano, dunque al livello immediatamente superiore, quello regionale, e solo indirettamente, attraverso le regioni, a quello statale. Alle diverse regioni dovrebbe pertanto essere data la possibilità nel quadro della loro stanziale potestà di determinare la propria forma di governo, di istituire una sorta di seconda camera regionale, che accolga i rappresentanti di comuni e province. Rimando a tal proposito al mio progetto complessivo di riforma presentato lo scorso gennaio ed a quanto parte della dottrina già ha scritto sulla opportunità di una simile soluzione bicamerale regionale.

Se tanto ho insistito sulla questione della seconda Camera è perché essa — unitamente al tema della partecipazione regionale all'iter per la revisione costituzionale — rappresenta probabilmente la principale epifania di un modello federale efficace. Ne è esempio la realtà spagnola, dove pure il regionalismo è enormemente più avanzato di quanto il progetto in questione prevede per l'Italia, e tuttavia necessita, per unanime opinione della dottrina, di una radicale riforma del Senato per potersi trasformare in un ordinamento finalmente federale.

Per tutti questi motivi e per altri ancora ritengo indispensabile apportare delle modifiche al testo in discussione pur apprezzandone nel complesso lo spirito ed il significato politico. In particolare, l'accettazione dei brevemente descritti elementi di dinamicità nel futuro sistema dei rapporti tra centro e periferia sarà una verifica del tasso di federalismo presente nel sangue di noi parlamentari, e contribuirà a dimostrare le reali intenzioni di dar vita ad un sistema che sappia ulteriormente svilupparsi e non si fermi alle deboli previsioni del progetto che ci troviamo ad esaminare.

Le istituzioni, sia quelle regionali e provinciali, sia quelle nazionali, sono un fenomeno umano, e come tale sono anch'esse destinate a nascere, a crescere ed anche a morire. Siamo in una fase in cui la società (anch'essa caratterizzata dallo stesso, perenne mutamento) impone alle istituzioni di evolversi. Non farlo significherebbe staccare la società dalle istituzioni.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 22,35.