

**OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE**

(Roma 5 e 6 giugno 1997)

**La revisione della forma di Stato nei lavori in corso della  
Commissione parlamentare per le riforme costituzionali.**

**Intervento a cura di :**

**Giovanni Rizzoni**

**Fabio Arcese**

**(Trascrizione della registrazione)**

**Intervento**

.....non so bene come chiamarlo per la parte alta dell'ordinamento come una volta si diceva e che vedrete sarà in realtà sovvertito questo modo di parlare cominciando dall'art. 1 della proposta di rilievo e a seguito cercherò di illustrare cosa succedrebbe per il federalismo, le regioni, l'autonomia che dir si voglia.

Avevamo distribuito delle carte che sono i quattro testi sulla forma di governo che sono stati adottati dalla Commissione per le riforme istituzionali come testo base per proseguire nella discussione a partire da martedì prossimo. Quindi questo è solo il testo di base di partenza dal quale si inizia a votare per la riforma della seconda parte della costituzione. Il dottor Giovanni Rizzoni ha seguito queste cose e adesso ci dice esattamente.

**Giovanni Rizzoni**

Io vorrei solo fare un'introduzione a quello che poi dirà Arcese, cioè darei il contesto nell'ambito del quale si inseriscono le norme che vi interessano più da vicino e che riguardano la forma di Stato.

Dare il contesto significa far presente che ci troviamo di fronte attualmente a 5 testi che sono stati elaborati in 4 diverse sedi, 4 diversi sottocomitati in cui la Commissione si è suddivisa, e ciascuno di questi testi è stato redatto da un diverso relatore.

Dico questo per darvi l'idea dello stato in cui attualmente si trova l'elaborazione del disegno complessivo di riforma costituzionale che è affidato alla commissione bicamerale; nel senso che si è scelto nella bicamerale di affidare il lavoro di elaborazione del testo base a cui saranno poi presentati gli emendamenti per la discussione generale in Commissione a 4 diversi comitati: comitato sulla forma di stato, comitato sulla forma di governo, il comitato sul bicameralismo con il problemi del parlamento e delle fonti normative, e il comitato sulle garanzie, giustizia, assetto della giustizia, giustizia costituzionale.

Nell'ambito di ognuno di questi comitati è stato nominato un relatore che sono il senatore D'Onofrio per la forma di Stato, il senatore Salvi per la forma di governo, l'on. Boato per le garanzie, la senatrice Dentamaro per la questione del bicameralismo e l'on. D'Amico per il problema delle fonti e l'integrazione europea.

Si è scelto anche una particolare procedura, cioè questi comitati non hanno mai votato nell'ambito dei loro lavori, hanno discusso i testi, ma non votati, talché la redazione finale del testo presentato da ciascun comitato è responsabilità del singolo relatore. Questo vi dà l'idea che i testi che vedete sono stati elaborati sotto la responsabilità prevalente del relatore sulla base delle indicazioni del comitato; ci troviamo di fronte a testi le cui scelte al loro interno hanno un grado di perfezionamento tecnico politico abbastanza iniziale che è stato per la prima volta sottoposto ad una verifica politica in questa settimana; il plenum della Commissione Bicamerale ha votato e adottato come testo base i testi presentati dai relatori; ne erano stati presentati di alternativi da altre forze minoritarie, ma la Commissione ha dato un avvallo politico al lavoro svolto dai relatori su ciascuno di questi argomenti.

Sapete anche che in un caso il relatore aveva presentato due testi, per la forma di governo in cui il relatore aveva presentato un testo sul semi presidenzialismo e un testo

sul premierato per cui è prevalso nella votazione in Commissione il testo sul semi presidenzialismo.

Tutta questa presentazione per dirvi che questi testi avranno bisogno di un notevole lavoro di coordinamento fra loro perché sono frutto di elaborazione in 4 sedi diverse e da parte di soggetti che anche all'interno di queste 4 sedi non vi è stato il lavoro tipico che si svolge in una Commissione, cioè l'elaborazione processiva attraverso votazione ed emendamenti, ma è stata una sintesi tecnico politica svolta dai singoli relatori.

Quindi è un primo avvertimento rispetto alle notizie che si danno sui giornali che danno per scontate alcune scelte, di prendere con molta prudenza le scelte fatte in questi testi perché andranno vagliate attraverso gli emendamenti; solo allora la Commissione deciderà su tutte le questioni che per il momento rimangono ancora lontane da una definizione conclusiva.

Il mio compito è presentare quale è un tentativo di discorso generale nell'ambito del quale si inseriscono le disposizioni sulla forma di stato e le disposizioni sul nuovo sistema delle autonomie e l'ordinamento federale della repubblica, così come viene chiamato nel nuovo testo.

I 4 comitati costituiti individuano bene le 4 aree principali del lavoro di grande riforma tentato dalla Commissione; la scelta politica che è stata fatta con la Bicamerale è stata quella di affrontare in modo complessivo un disegno di revisione costituzionale in tutti i suoi elementi della parte seconda, cioè tutta l'organizzazione costituzionale vera e propria. Per cui ci troviamo di fronte ad un problema di forma di stato, di revisione di tutto il sistema delle autonomie, il problema della forma di governo, il problema dell'individuazione della nuova forma di ordinamento attraverso cui si esprime la funzione di governo, di indirizzo politico, il problema del bicameralismo, del nuovo assetto da dare all'organo di rappresentanza politico parlamentare, sia organizzativo che funzionale e infine il problema delle garanzie, che comprendono sia l'organizzazione della magistratura, quindi le garanzie per i singoli, ma anche le garanzie complessive del sistema, necessario all'interno dei rapporti fra gli organi costituzionali e gli organi espressivi delle autonomie.

Quali sono state le scelte generali espresse in questi testi che avete di fronte? Cominciano dalla forma di governo, questa aveva di fronte a sé due tipi, nell'ambito di un comune intento condiviso dalla generalità dei commissari, di un rafforzamento della funzione di governo nel senso di una razionalizzazione della forma di governo che fosse coerente con lo sviluppo che la forma di governo ha avuto in questi anni, soprattutto attraverso le riforme elettorali, si trattava di trovare un nuovo assetto espressivo dell'indirizzo politico che soddisfacesse due esigenze fondamentali: quella di un più diretto canale di scelta dei cittadini poi del governo, e un meccanismo in grado di assicurare una maggiore stabilità agli assetti di governo.

Voi sapete che sono stati elaborati due testi, uno puntato su una forma di premierato, premierato che si rifà all'esperienza inglese, l'altro modello di semi presidenzialismo francese; un voto molto drammatico della Commissione ieri ha optato per la forma semi presidenziale.

Per quanto riguarda gli assetti del parlamento si trattava di intervenire nella forma del nostro bicameralismo cosiddetto perfetto; ci troviamo di fronte a due camere che hanno

le stesse funzioni una forma di elezione diretta molto simile nelle due camere, si trattava di vedere come semplificare questo sistema ritenuto non più coerente con un disegno di razionalizzazione della forma di governo, una semplificazione che dovesse tenere conto anche di un nuovo ingresso del sistema delle autonomie nel meccanismo di definizione degli indirizzi politici nazionali; qui c'è stato il grande dibattito di una eventuale istituzione una camera delle Regioni, cioè la specializzazione di uno dei due rami del parlamento come espressione diretta del sistema delle autonomie sul modello tedesco., le scelte finali sono state diverse, nel senso che mentre c'è stata una scelta di individuare una sola camera come camera politica, espressiva del rapporto fiduciario con il governo, l'altra camera, il Senato della Repubblica, ha prevalso per l'individuazione delle funzioni dell'altra camera un'interpretazione di questa camera come camera delle garanzie, cioè come camera eletta direttamente ma svincolata dal rapporto fiduciario e tributaria di una serie di funzioni molto penetranti soprattutto per quanto riguarda la funzione legislativa, ma che la vedono specializzata in un determinato ambito di competenze normative, cioè quelle che sono ritenute le competenze normative svincolate dall'indirizzo politico, cioè le legge e tutto quanto riguarda gli interventi sulle leggi che riguardano i diritti individuali, gli organi costituzionali, la codificazione penale e civile, la costituzione delle autorità di garanzia; questi sono gli ambiti in cui verrà esercitata in modo prevalente la funzione legislativa di questa seconda camera.

Rispetto a questa prima soluzione proposta dalla relatrice del comitato, si sono fatte avanti tutte le perplessità dei sostenitori della soluzione della camera delle regioni, in base proprio a quanto si veniva elaborando nel comitato sulla forma di stato che prevedeva una forma forte di valorizzazione delle autonomie.

Si è giunti ad una formula compromissoria che vede accanto al senato, incardinata nel senato della repubblica, una Commissione formata per metà da senatori, per un quarto dai presidenti delle regioni e per un altro quarto dai rappresentanti delle autonomie locali che verranno eletti sulla base di una legge che dovrà essere definita; a questa Commissione sono stati dati dei compiti importanti nel procedimento legislativo per quanto riguarda le leggi che distribuiscono le risorse finanziarie: bilancio, finanziarie, leggi che riguardano la perequazione dei fondi tra le regioni, le leggi tributarie, le leggi che stabiliscono i minimi dei diritti sociali, tutte le leggi la cui competenza primaria spetta alla camera politica ma che poi dovranno essere approvate da questa Commissione mista, senatoriale e l'altra metà composta dai rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali.

Si tratta di una formula compromissoria la cui stabilizzazione non è assodata perché si tratta di un testo presentato dal relatore, accettato come testo base dalla Commissione, ma che poi dovrà essere vagliato dal plenum della Commissione.

Per quanto riguarda il discorso sul terzo testo che riguarda i rapporti con la Comunità Europea, vi è una notevole esplicitazione normativa a livello costituzionale dei rapporti fra l'ordinamento comunitario e l'ordinamento costituzionale; voi sapete che questo era un elemento carente nel nostro ordinamento, nel senso che l'unico aggancio costituzionale di tutta l'evoluzione della penetrazione fra ordinamento comunitario e ordinamento interno, finora è stato rappresentato dall'art. 11 della costituzione, con una

serie di norme dettagliate si danno invece i nuovi criteri costituzionali per il recepimento del diritto comunitario all'interno del nostro ordinamento.

Infine il sistema delle garanzie che ha introdotto una serie di importanti novità per quanto riguarda l'organizzazione della magistrature, i rapporti fra magistratura requirente e magistratura giudicante; quello che ci interessa di più riguarda la Corte Costituzionale che è l'organo di chiusura del sistema delle garanzie, e chiaramente è destinato a giocare un ruolo rilevante in una evoluzione del sistema verso uno sviluppo in senso federale.

Il primo impatto di questi sviluppi sulla Corte Costituzionale è dato dalle modalità della sua formazione, nel senso che il testo presentato dal relatore sul sistema delle garanzie, prevede una partecipazione delle regioni alla formazione della Corte Costituzionale attraverso la designazione di tre dei sei componenti di nomina parlamentare; quando c'è una prima partecipazione da parte delle regioni, da molti considerato insufficienti, alla formazione della Corte Costituzionale.

Vedremo come la Corte Costituzionale entra come organo dirimente di una serie di possibili conflitti all'interno delle autonomie, fra stato e autonomie, fra autonomie tra loro, in un sistema molto più complesso rispetto all'attuale.

Quali sono gli elementi che interessano maggiormente gli enti locali in questo disegno che vi ho tratteggiato a grandi linee? Vi è un primo elemento che riguarda la partecipazione delle regioni e degli enti locali alla formazione degli organi a cui spetta poi la definizione dell'indirizzo politico nazionale; questa partecipazione avviene in modi nuovi e in una serie di ambiti, a cominciare da quello dell'elezione di quello che nel sistema semi presidenziale viene considerato il massimo organo espressivo dell'indirizzo politico, cioè il presidente della repubblica; lì il sistema delle autonomie entra nel momento della formazione delle candidature, perché è previsto nel testo approvato come testo base ieri, che le candidature alla presidenza della repubblica possono essere presentate attraverso un numero di parlamentari che verrà definito dalla legge, oppure in alternativa da un numero di consiglieri regionali o di sindaci; quindi vi è questa soglia di ingresso alle candidature alla presidenza della repubblica che avviene attraverso un sistema assai simile a quello dell'ordinamento francese, cioè è prevista una serie di grandi elettori di quelli che saranno i candidati alla presidenza della repubblica.

Per quanto riguarda il parlamento la situazione è più frastagliata, nel senso che la scelta meno prevalente non è stata quella di un senato, di una camera direttamente espressiva sul modello tedesco delle autonomie regionali, ma si è andati verso questo sistema misto; a monte tutti i senatori che sono eletti con il suffragio diretto, viene conservata l'indicazione già prevista dalla costituzione, cioè sono eletti su base regionale. E viene recuperato un sistema mutuato dal sistema americano, nel senso che un certo numero di questi senatori è eletto in numero fisso da tutte le regioni; tutte le regioni, tranne il Molise e la Val d'Aosta, eleggeranno al minimo 5 senatori; questo è un modo per far pesare in modo non proporzionale rispetto alla popolazione le varie regioni nell'elezione del senato; questo è uno dei modi tipici di formazione della camera che dovrebbe esprimere le autonomie regionali; nel senato americano ogni stato indipendentemente dalla popolazione elegge due senatori; soluzione che fu trovata quando fu dato avvio al sistema federale americano come contemperamento fra

l'esigenza di rappresentanza legate alla popolazione e l'esigenza di tutela delle autonomie di ciascun singolo componente del sistema le autonomie,

Ci troviamo qui di fronte ad un sistema molto lontano da quello tedesco; anche qui c'è un numero fisso di rappresentanti dei laender, ma lì sono rappresentanti dei governi, mentre qui abbiamo una elezione diretta, a suffragio diretto, quindi non mediato attraverso il sistema politico delle autonomie.

Questo primo legame con la realtà regionale; l'altro è rappresentato da questa Commissione che ha poteri legislativi, nel senso che riceve i progetti di legge nelle materie che vi ho detto, che sono approvati e presentati alla camera, vengono discussi e approvati da questa Commissione in cui la rappresentanza del sistema delle autonomie è paritaria rispetto alla rappresentanza dei senatori eletti direttamente; vi è però da dire che questa Commissione non ha l'ultima parola, cioè può approvare delle modifiche che poi tornano alla camera e vengono approvate in via definitiva dalla Camera. Qui c'è uno strano sistema di contro garanzia che viene offerto in questo procedimento, nel senso che le regioni possono sollevare la questione di costituzionalità sulle modifiche introdotte dalla camera rispetto al testo approvato dalla Commissione mista, nel senso che la metà delle regioni, la metà più uno dei consigli regionali, può sollevare la questione di costituzionalità sulle modifiche introdotte dalla camera al testo approvato dalla Commissione mista.

Anche questo è un sistema che necessiterà di aggiustamenti e verifiche politiche perché risente in modo visibile della complessità di trovare una definizione adeguata di questo grande problema di come definire la partecipazione del sistema delle autonomie alla funzione normativa al massimo livello, cioè la funzione legislativa.

Anche qui per avere uno stato definitivo della questione bisognerà attendere il lavoro di questo mese che attende la Commissione Bicamerale in cui avremo la presentazione degli emendamenti e una definizione maggiore del testo anche per questi aspetti.

Per quanto riguarda la questione comunitaria viene disciplinata la fase ascendente, cioè la formazione degli indirizzi politici comunitari a cui partecipa il governo centrale; questa Commissione mista ha il potere di esprimere indirizzi al governo per la definizione degli indirizzi politici in sede comunitaria che sono rilevanti per il sistema delle autonomie; quindi viene definita questa fase ascendente. Viene anche introdotto nel testo che riguarda le competenze comunitarie, un meccanismo di garanzia nei confronti della Comunità Europea, nel senso che qualora le regioni ritengano che atti comunitari siano stati adottati in modo illegittimo - qui bisognerà veder cosa significa questo illegittimo, cioè quali competenze si ritengono lese da questi atti comunitari - le regioni possono interessare il governo per sollevare la questione presso gli organi comunitari.

Infine per quanto riguarda la Corte Costituzionale abbiamo visto la partecipazione delle regioni alla formazione della corte; la cosa rilevante sarà la valutazione finale che si vorrà fare della posizione, dei compiti, della composizione della Corte Costituzionale in questo sistema, perché dall'aggregazione di questi 4 testi presentati, certo la Corte Costituzionale esce con una serie di compiti assolutamente ampliati rispetto al quadro attuale ed è molto aggravato per quanto riguarda la risoluzione dei conflitti che potranno aversi all'interno del sistema delle autonomie; qui abbiamo un sistema in cui le

competenze amministrative e legislative di regioni, province, e comuni sono definite con fonti di rango costituzionale per cui sono quindi giustificabili tutte le violazioni di fronte alla Corte Costituzionale; questo è un primo elemento.

Alcune di queste distinzioni saranno un criterio, come il criterio della sussidiarietà che si presta ad una serie di valutazioni difficili da fare e complesse anche dal punto di vista del merito politico; quindi una prima osservazione da fare è che sembra emergere un disegno di definizione a linee molto generali del riparto di competenze e dell'assunzione di criteri molto elastici come quello del criterio di sussidiarietà, però della attribuzione della Corte Costituzionale, della risoluzione dei conflitti che riguardano l'interpretazione di questi criteri, quindi con potenziali pericoli di fare della Corte Costituzionale una specie di terza o quarta camera rispetto alla risoluzione di questi conflitti; e poi non da ultimo la notevole rigidità dei confini così posti; perché non dobbiamo dimenticare che se i nuovi ambiti riservati allo Stato e regioni, province e comuni saranno definiti con norme costituzionali, già questo è un notevole irrigidimento rispetto alla situazione attuale, ma dobbiamo tener conto anche del nuovo articolo 138 della costituzione, cioè del nuovo procedimento di revisione costituzionale proposto dal testo sul bicameralismo e le fonti normative; in questo testo la revisione costituzionale diventa qualcosa di molto più difficile perché si eleva il quorum necessario per le modifiche costituzionali ai 2/3 e non più alla maggioranza assoluta; si rende il referendum sulle modifiche costituzionali necessario, e inoltre le modifiche costituzionali che riguardano le autonomie regionali dovranno essere approvate dalla maggioranza dei 3/5 dei consigli regionali; quindi un procedimento di grande complicazione per quanto riguarda le modifiche costituzionali che renderà molto difficile introdurre modifiche se permane questo testo, all'assetto di riparto delle competenze definito con fonte costituzionale.

Quindi un primo problema che la considerazione complessiva di questi testi pone è sicuramente quello della rigidità dei criteri che verranno assunti per il riparto delle competenze; mi fermerei qui come presentazione generale.

**Fabio Arcese**

Tanto per essere aiutato nel comprendere i testi che il collega Rizzoni ha illustrato, davo delle note di servizio circa le carte che avete in mano; nel piccolo fascicolo che avete sono raccolte nell'ordine la proposta sulla forma di Stato del senatore D'Onofrio, la proposta sul bicameralismo e le fonti normative della senatrice Dentamaro; a seguire c'è la proposta sull'articolato sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, poi ci sono alcune disposizioni e articoli della relazione Boato sulle garanzie, selezionando a naso quelli che erano di maggior rilievo per l'ordinamento regionale, non c'è nulla, per una ragione di alleggerimento, sulla forma di governo nelle due ipotesi A e B perché è irrilevante ai fini del discorso che facciamo anche se invece è l'oggetto politicamente più rilevante, quello che ha tenuto sospeso la Commissione e dà il là alle riforme che potranno essere fatte.

Un'ulteriore serie di istruzioni per l'uso tenterei di darle facendo una riconnessione dei pezzettini da leggere perché non sembrano solo una sequela di disposizioni di cui non conoscendone la struttura, già nella difficoltà di metterle insieme per le parti con le quali

sono state divise, e poi nella lettura; quindi chiederei di seguire con le carte perché è difficile esplicitare tutto, se non si ha sotto occhio il testo.

Partirei dalla proposta D'Onofrio la quale è suddivisa in 2 parti, e da un poi di norme transitorie finali; il primo gruppo di disposizioni riguarda quello che chiama l'ordinamento federale della repubblica, sono gli articoli da 1 a 7, dopo c'è un blocco che riguarda la pubblica amministrazione, infine le disposizioni transitorie e finali.

La parte che riguarda l'ordinamento federale della repubblica, già l'uso della parola federale, può cominciare a suscitare qualche riflessione su cosa si sta facendo; tutti avete sentito la discussione e il tentativo che c'era stato di modificare l'art. 5 della costituzione, si chiede semmai che possa essere modificato indipendentemente dalla definizione dell'art. 5, però lo ricordo per segnalare l'uso della parola e i concetti che andiamo ad introdurre; mi permetto di dire che lo sforzo che ci viene chiesto è difficile, dai discorsi che stiamo facendo, dare la sensazione di cosa si sta facendo; noi non sappiamo cosa sarà alla fine del mese e cosa sarà alla fine del procedimento di consegna di questo testo al parlamento, quindi la strada è ancora lunga.

Le forze politiche e il paese non stanno scherzando e se leggiamo le cose che si stanno facendo oggi nel processo dei tentativi di riforma istituzionali prima e costituzionali che si è detto successivamente a partire da poca memoria che vogliamo avere dal 1983-84 e della "escalation" nelle modifiche che si vanno facendo e del senso delle cose, è possibile che da qui a qualche anno ci troveremo nell'accezione buona delle cose che possiamo dire, a dover mettere a parte il nuovo digesto e il vecchio digesto, perché credo che il 90% delle pagine che ci sono scritte verranno riscritte tutte; dovremo rifare i concetti mentali.

Le rotture negli ordinamenti come ci insegna il passaggio dal fascismo alla rivoluzione, l'ordinamento ha una sua continuità, però le rotture non sono indifferenti e vi prego di fare attenzione al testo sulla riforma federale; se parte di questo sarà una vanga che viene infilata nella nazione e viene rigirata cercando di non sapere, non potendo esattamente sapere cosa succede dopo, un po' da apprendisti stregoni, poi è possibile che questo non sarà tutto così, ma le proposizioni che ci sono una rivoluzione piuttosto significativa.

Non dirò altro sulla seconda parte del testo D'Onofrio, ai principi sulla pubblica amministrazione, e sono principi messi lì perché saranno comuni a tutte le pubbliche amministrazioni nella nuova versione; e non ci penserò neanche a dir niente su questo e li potrete leggere pensando a come è esplicitato il famoso 97, come indirizzo di coordinamento buono a fare tutto, come invece principi vengono introdotti solo per accennare sulla licenziabilità dei pubblici dipendenti in casi di inefficienza, principio che viene istituzionalizzato. Questa è la proposta, non so se poi arriverà, ma questa è la proposta.

Le due norme transitorie hanno due obiettivi specifici, di riconnettere una parte delle disposizioni tra l'attuale costituzione e la futura, perché elenca le regioni come sono oggi, proprio perché le regioni sono state formalizzate con la costituzione del 48; questo elemento viene riposto nella nuova costituzione con l'elenco riconducendo e tenendo conto che poi c'è la disposizione, la cito è l'art. 3 dell'attuale proposta, sullo schema di disposizioni normative sulla modificazione delle attuali regioni; credo non sia difficile

pensare che importanza hanno queste disposizioni rispetto a quanto è attualmente al dibattito, secessioni, Padania, macro regioni, ecc., rispetto a trasformazioni consistenti dove nell'ordinamento federale si troveranno a combattere a armi diverse senza lo schermo nazionale, regioni di 400 mila abitanti come il Molise, di 800 mila abitanti come Umbria e altre, e regioni grosse come Lombardia con 8 milioni e mezzo di abitanti, il Veneto, l'Emilia Romagna, al di là delle altre differenze che avranno senso; e vedremo da disposizioni di carattere fiscale, finanziario, economico, il peso e la concezione diversa del federalismo che avremo.

Questa disposizione ha l'obiettivo di dire che questo è il punto di partenza e questi sono i soggetti di cui parliamo; l'altra è più complessa ed è quella che prefigura il prossimo futuro per capire se ci sarà intanto un processo, di formazione, un nuovo patto costituzionale che sarà un patto federale che avrà un periodo di formazione, di cui parte è definito nelle disposizioni della costituzione come essa verrà redatta, ma parte negli statuti speciali, in cui tutto il resto verrà definito; e questo processo di progressivo adattamento di formazione dell'ordinamento federale potrebbe durare 5 anni; nelle ipotesi di qualcuno non è chiara e vedremo quale è la situazione finale a cui si arriverà, nelle affermazioni di molti si arriverà ad una situazione omogenea; e anche questo non è di poca implicazione, quale sarà. Comunque quella disposizione si riconnette alle preposizioni normative del primo gruppo di disposizioni che ho detto e prefigura questo processo di formazione del nuovo patto ordinamentale.

Le disposizioni che riguardano l'ordinamento federale non si fermano qui, sono disseminate nell'intero degli altri testi, proverò a dirne qualcuna per vedere come questo testo va riconnesso; è chiaro che si tratta di un'approssimazione; in primo luogo le disposizioni che riguardano gli organi nazionali, parlamento nazionale e soprattutto per quello che non c'è o che potrà esserci o perlomeno per quello che c'è che è la commissione, e che è quel luogo che a lungo abbiamo detto mancare nell'ordinamento attuale, perché si è detto che là dove non hanno funzionato i criteri del rapporto tra le fonti, gli ordinamenti risolvono queste cose negli organi, mancava un organo centrale di concertazione, si è inventata ad un certo punto la conferenza stato regioni che è passata da un organo meramente consultivo alle situazioni attuali, in cui è un organo che decide in ordine a comportamenti delle singole regioni; a tutti noi è noto il processo che si è fatto tra i nulla del 1981-82 e l'attuale conferenza stato regioni che venga o meno riordinata dalla Bassanini o che inglobi o meno la conferenza stato città, questa nuova questione che troverete in questo testo fortemente rimarcata come un grosso problema, riguarda l'aspetto delle fonti. Noi siamo abituati nell'ordinamento attuale ad avere imparato la competenza primaria, competenza concorrente, attuativa, un'altra serie di arzigogolature circa il rapporto tra le fonti, e a questo si è aggiunto un armamentario lungo che ha elaborato la corte costituzionale circa il rapporto tra queste fonti normative, indirizzo e coordinamento etc.; questi sono rapporti tra fonti.

Quando andremo a vedere queste disposizioni circa la disciplina delle fonti non c'è nulla in tutto questo. Le disposizioni non sono così chiare, anche la tecnica di stesura risente della contrattazione politica in atto e delle posizioni che si vanno affinando e dalla necessità di trovare formulazioni che al momento non dirimano questioni, diano indirizzi, perché sotto il taglio di talune questioni, la scelta dell'una o dell'altra

formulazione, può nascondersi un'ulteriore questione politica da risolvere circa il consenso che queste disposizioni vanno raccogliendo in questo processo di formazione perché si sta formando un testo della nuova costituzione.

Potrei accennare alla distinzione tra la legge monocamerale e la legge bicamerale ricordando le categorie che passano per la... (reg. interrotta)... ..circa appunto il fatto che siano bicamerali le procedure di bilancio, ripartizione di risorse, trasferimenti di poteri e risorse tra stato soggetti etc., la tutela degli interessi nazionali o interregionali; vi prego di mettere in mente che concetto di interesse nazionale non è presente da nessuna altra parte perché sparirà il luogo privilegiato dove ci sarà l'interesse nazionale o il contrasto con l'interesse nazionale, quello sparirà, ma guardiamo il ritorno in un procedimento legislativo, non so dirvi con quali conseguenze, non facciamo l'esegesi della legge, è inutile, perché domani un emendamento la può cambiare, qui mi preme di segnalare quali sono le posizioni che si vanno determinando, che cosa va spazzato via, con che cosa ci siamo abituati a convivere nel trattare delle regioni, nel fare gerarchie, nel fare costruzioni e come questo viene immediatamente rivoltato.

La stessa dottrina giuridica o la scienza giuridica, la prassi dei giuristi siccome è un po' pigra, deve valorizzare le cose che ha scritto, si troverà il modo di riapplicarla alla nuova costituzione; di questo sono certo, però sarà un bel lavoro da fare, non sarà automatico.

Un altro punto di grande interesse che riguarda la teoria delle fonti, di come si ridimensionerà il nuovo ordinamento, riguardo alle questioni sostanziali in ordine alla figura dello stato che avremo, sarà quello da determinazione di livelli minimi dei diritti sociali; questo sarà di grande rilievo e in ordine a quale sarà la ripartizione delle potestà legislative ma soprattutto amministrative; e questo è un procedimento bicamerale nella parte alta dell'ordinamento.

E' importante considerare, per le procedure di bilancio, i vincoli che il precedente art. 83 rispetto all'84 pone alle procedure di bilancio; perché anche lì i poteri dello stato in ordine alla formazione del bilancio nazionale, questa sarà una cosa diversa perché sarà diversa l'impostazione delle risorse complessive; cioè molti dei problemi che ci sono oggi non dovrebbero esserci in ordine alla formazione del bilancio nazionale perché la finanza è a cascata, il potere tributario è tutto in mano allo stato; quando questo non dovesse essere e le risorse saranno locali e daranno dal territorio dagli enti locali verso lo stato, è ovvio che una parte di questi problemi non ci saranno nella formazione del bilancio; tuttavia siccome la perequazione sarà nazionale e si farà attraverso queste o altre leggi che influiranno su questi aspetti, questo procedimento bicamerale, là dove restasse questo come schema della legge nazionale, sarà di grande rilievo.

Posso indicare che parte delle disposizioni sono state tratte dalle modifiche introdotte alla repubblica federale tedesca a seguito del trattato di Maastricht e delle disposizioni successive che vi sono state a talune leggi, circa la partecipazione degli organi centrali del parlamento, e la partecipazione ai diritti delle regioni alla partecipazione diretta della formazione comunitaria, e non si capisce bene in ordine alle garanzie che, sia come stato, là dove si debba fare come Bund, sia dove lo si possa fare come singolo stato federato, regione, nazionale, etc. Anche di questo non dirò niente, la questione è così tanta.

C'è un altro gruppo di disposizioni che traggono le garanzie; sicuramente la nuova formulazione dell'art. 113, la tutela contro gli atti della pubblica amministrazione; qui l'ordinamento è generale, lo vedremo poi nella ripartizione delle competenze fatte dall'art. 4 della proposta d'Onofrio dove sono collocate queste discipline; l'art. 100 circa le funzioni al consiglio di stato e tutte le disposizioni che arrivano alla giustizia costituzionale con i rilievi che questi avranno e che sono già stati sottolineati; citerei alcuni principi che si debbono apprendere come principi generali, per esempio l'istituzione del difensore civico, la disciplina del referendum, le autorità di garanzia.

Questo avrà rilievo riguarda alla formazione degli statuti. Mio ero ripromesso per cercare di rendere più immediatamente leggibile un testo che non so quanti di voi hanno avuto modo di leggerlo, e vi posso confessare come mai, come in questo caso, ad un procedimento parlamentare è stata data una diffusione e una pubblicità così meticolosa e aperta, non c'è nessun processo che non sia stato trasmesso per televisione a circuito interno etc., con sale stampa per giornalisti, addirittura su Internet, ecc., però mi rendo conto che parlarne da orecchiante interno è diverso, e allora avevo tentato di fare un'operazione di testo o fronte e mi sono reso conto di quanto sia forviante, di quanto sia difficile.

Mi pareva significativo di alcuni elementi che dal 114 al 133 attuale, che riguardano regioni ed enti locali ci sono 20 articoli; nel testo d'Onofrio ce ne sono 7 più due disposizioni provvisorie. Basta dire che non c'è nulla sull'ordinamento delle regioni senza fare i vecchi processi del 72, io non me li ricordo, ci sono stati, i processi sulla formazione della legge Scelba, il grande problema delle autonomie delle regioni, ma ricordiamoci che nell'attuale costituzione c'è un art. 122 della costituzione che vincola le regioni a statuto ordinario alla legge elettorale nazionale, ad una precisa forma di governo, ad avere un certo numero di propri organi, la formazione, l'ordinamento, i principi etc., negli statuti speciali poi nemmeno a parlarne perché lì siamo stati più meticolosi, ci è imposto il sistema proporzionale come sistema di elezione, l'elezione del consiglio, ecc.; non c'è nulla di tutte queste cose; come assolutamente nulla c'è sui controlli, salvo una disposizione che dirò quali sono i controlli interni da fare da parte delle regioni.

Già la mancanza di questi due, l'ambito culturale nel quale si colloca il nuovo testo. Adesso cerco se possiamo avere riguardo al testo d'Onofrio, di seguire la formulazione del testo indicando alcuni punti per cercare di fissarci in mente cosa dice.

Partirei dall'art. 1 e metterei insieme la prima e la seconda disposizione facendovi memoria di quello che diceva poc'anzi Massimo Carli sulla legge 59, che la repubblica è costituita da comuni, province, regioni e stato, sono garantite le autonomie funzionali; l'inversione è netta; non c'è più la repubblica e lo stato con l'identificazione della repubblica e stato che è costituita come diceva l'art. 114, che la repubblica si riparte in regioni, province e comuni; no: la repubblica è costituita da comuni, province e stato; notate l'ordine, quindi è una concezione; queste cose hanno anche delle connotazioni personali e culturali, ma anche da una non innegabile situazione modificatasi oggi che non avremmo potuto scrivere 4-5 anni fa, prima della legge 83 sui sindaci, ma poi queste cose ci sono state e c'è l'inversione; ora parleremo anche del principio di sussidiarietà, ma intanto ci sono questi elementi.

Anche qui un'inversione, si comincia a parlare della funzione amministrativa e poi si parla della funzione legislativa; ci sono due commi che riguardano la funzione amministrativa, uno di attribuzione e uno che indica una disposizione delle modalità con le quali si procederà ad individuare con un criterio residuale, ma la funzione amministrativa, ricordatevi l'attuale 118 della connessione di univocità che esiste tra attribuzione della potestà legislativa e corrispettiva, tanto è che il 59 tenta di rompere questo trasferendo le potestà ex 117 direttamente alle regioni con l'obbligo di trasferirlo ai comuni entro 6 mesi, salvo la potestà suppletiva dello stato, però lì anche vi rendete conto che se la regione trasferisce 4 procedimenti, bisognerà poi contestare che il trasferimento non sia sufficiente etc. perché non risponde al criterio di sussidiarietà, ecc.; Qui no, qui lo mette la costituzione, lo attribuisce in via primaria a tutti gli enti ma indica all'inverso di come è stato fatto per la funzione legislativa, indica chi è il titolare della funzione amministrativa, che sono i comuni, salvo che la legge costituzionale non decida espressamente con il criterio che adesso si vuole adoperare per i decreti di attuazione della 59, decida che quella funzione amministrativa vada allocata in un ente di livello superiore, provincia, regione o Stato.

Viene poi la funzione legislativa dove il riferimento è al successivo art. 4 dove; anche qui c'è l'inversione dell'elenco delle competenze; se lo leggiamo in quest'ottica è tutto formale ma in realtà si tratta di inversioni di carattere diverso, le competenze sono una tecnica con la quale si risolvono, ma le inversioni sono lì, ben altra natura di concezioni, e il criterio della ripartizione che è diretto non certamente al primo comma dell'art. 4 ma alla seconda disposizione transitoria sulla formazione degli statuti speciali che dovrà risistemare le funzioni, questo non c'è scritto qui sopra, ma il relatore pensa di aver disposto un sistema nel quale ci sono funzioni sicuramente e univocamente attribuite allo stato, e l'elenco salvo una precisazione che penso di poter fare che è data dal comma primo dell'art. 4, il resto è sicuramente tutto delle regioni; nella definizione di questo c'è un processo e questa parte di definizione circa la concorrenza, o altro, ma volutamente qui non c'è scritto nulla qui, potrà poi definirsi e se si dovranno definire livelli o ripartizioni, ad aiutare questo sarà il principio di sussidiarietà.

Non è definito, mentre per la funzione amministrativa il principio di sussidiarietà è stato tradotto in disposizioni cogenti, le attribuzioni sono dei comuni e poi si sale con la tecnica normativa; qui non c'è perché è difficile fissare questo in un testo costituzionale considerando che tutti hanno presente quale è la complessità di evoluzione della legislazione, delle necessità che si pongono al legislatore.

Segnalerei un ultimo comma che è la relazione tra comuni, province e regioni e stato che sono ispirate al principio di leale cooperazione; faccio una segnalazione, non si tratta del regionalismo cooperativo, questo non è nella concezione di questo federalismo, anzi il federalismo viene chiamato alla stregua di locuzioni che esistono negli stati uniti, federalismo competitivo, poi vedremo quali sono le implicazioni di questa locuzione, certamente o duale o separato come lo si voglia, quindi non c'è quella concezione che Carli diceva poco fa e che abbiamo trovato riflesso nella Bassanini della necessità elaborata dalla corte costituzionale con la quale in alcune materie, che tutti intervengano; no, è esattamente il contrario, ma tuttavia c'è il principio di leale collaborazione che ha quel versante che la corte costituzionale ha ben illustrato, dei

comportamenti, comportamenti che devono essere leali e le normative si dovranno adeguare a comportamenti leali tra gli enti, là dove questo è separato.

In questo federalismo duale o competitivo, la chiusura non è più data al rapporto tra le fonti, ma dovrebbe esser dato un organo di garanzia che è la corte costituzionale. Notate che nella corte costituzionale entra non solo la garanzia delle regioni, ma entrano direttamente anche i comuni e le province.

C'è l'art. 3 che disciplina come si fa a partire dalle regioni attuali e arrivare ad altre regioni; non è bloccato il sistema, c'è un vicolo con un minimo di 2 milioni di abitanti, qualcuno ha osservato che le regioni attuali si troveranno privilegiate perché molte di queste sono sotto i 2 milioni di abitanti, qualcuna con 400 mila abitanti come è il Molise, etc. Il concetto in questo articolo è sempre lo stesso: le iniziative, la validazione del referendum, ecc..

Il referendum non pone vincoli circa chi deve partecipare ai referendum; oggi come oggi potrebbe non essere rilevante se a partecipare al referendum sono solo le popolazioni interessate, ma se pensiamo alla prospettiva della secessione o della separazione o di altre forme, il fatto che non partecipino l'intera nazione non è senza rilievo.

Ci sono alcune disposizioni delle quali non è tanto cosa dicono le proposizioni normative attualmente redatte, è che è difficile prefigurare quale meccanismo si mette in moto. Segnalo il processo di formazione degli statuti, un processo di 5 anni di contrattazione delle competenze, ammesso anche che questo debba arrivare alle medesime conclusioni e le regioni dovessero essere tutte identiche con i medesimi poteri, non è un processo dove non succedrebbe niente, non è una cosa che si fanno le commissioni paritetiche nel loro interno, non credo che possa esser così, guardando le condizioni attuali, non è detto che debba essere pericoloso, ma mi premeva segnalare che si cambia un certo numero di prospettive.

Il testo alle potestà legislative; anche qui il principio della separazione delle componenti è chiaro perché nell'elenco delle competenze di cui al comma primo, ci sono un blocco di competenze che sono competenze separate, esclusive dello stato: politica estera, difesa e sicurezza, ordine pubblico, moneta, organi costituzionali allo stato e alle leggi elettorali, elezione del parlamento europeo, elezioni comunali e provinciali; notate che non c'è l'ordinamento comunale e provinciale e questo è un punto che riguarda il destino delle speciali; il bilancio di ordinamenti contabili propri, gli ordinamenti civili, penali e le giurisdizioni, le grandi reti di trasporto comunicazione energia; considero questi come punti a competenza univoca da parte dello stato.

C'è invece un secondo blocco dove la separazione delle competenze non è netta perché la formulazione è diversa, e sarebbero quelle che Carli diceva che non sono materie. E' importante sapere che esistono degli ambiti in cui questo schema della dualità non è corrisposto e che poi si potrà riproporre negli statuti speciali; sono l'ordinamento speciale della garanzia dei livelli minimi delle prestazioni relative ai diritti sociali che è un punto qualificante, là dove andremo a fare delle competenze esclusive regionali, esclusive intese che non c'è la legislazione statale, nemmeno quella dell'ordinamento, perché non ci dovrebbe essere proprio la legislazione; ovvio che non da domani verrà cancellata; succederà nello schema ipotizzabile, come si è fatto con l'art. 17 della 281 nel 1970 quando non si riuscivano a fare le leggi quadro previste dalla dodicesima

disposizione transitoria della costituzione che chiedeva che prima che le regioni assumessero dei poteri e le potestà legislative facessero le norme quadro, si disse che erano cose che scrivevano i costituzionalisti in uno schema mentale bello ed elegante, ma poi ci sono le cose concrete e si disse bene che i principi saranno tratti da legislazione vigente; e si elaborò poi l'altro principio che è quello dell'espansione dell'ordinamento come principio di legislazione suppletiva, nel senso che le norme dello stato si applicano nelle regioni fino a quando non interviene la legislazione dalla regione che si sostituisce senza ulteriore disposizione a quella dello stato.

Pensando a tutto questo, pensate che cosa potrebbe essere l'ordinamento sanitario senza standard comuni, cosa può essere il trasporto senza standard comuni o l'assistenza sociale, è vero che vedremo nelle parti delle materie c'è un'ultima materia dove ci potrebbe essere l'intervento diretto dello stato dal punto di vista della finanza, ma se non c'è questa allora pongo una prima domanda, dal punto di vista delle norme, come funziona dallo schema dell'articolazione delle fonti; c'è una nuova legge nazionale il cui elenco dei contenuti degli oggetti non è contenuto nelle disposizioni, né nel primo comma dell'art. 4, né nell'elenco del procedimento monocamerale? e questo provvedimento è monocamerale o bicamerale? le regioni non hanno più nulla da dire? Notate che è sparita anche la mitica araba fenice, questione di merito; sparisce anche questa.

Poi ci sono poi due blocchi di disposizioni che riguardano la tutela dell'ambiente ed ecosistema; notate dice tutela non disciplina; e questa sembrerebbe una prima competenza ripartita. La fissazione dove è il sito della discarica non è tutela dell'ambiente perché insieme si esprime anche una tutela ma è difficile pensare che questo possa arrivare a surrogare le regioni nella fissazione del sito e delle modalità della discarica.

Volevo segnalare i punti di dibattito culturale che ci sono in questo testo e che sono aperti. Ne segnalo ancora un'altra che è il comma 3 dell'art. 6 dove parla di risorse dello stato per la protezione della capacità produttiva e la competitività internazionale; se è previsto che lo stato assorba risorse per sostenere il miglioramento della capacità produttiva e la competitività internazionale, la domanda è: questa è una materia? o è un ambito di legislazione anche statale che non è scritto in questi altri? segnalo anche questo punto.

Il resto delle disposizioni hanno riguardo all'autorganizzazione delle regioni; anche qui se andate a leggere, è tutto regionale. Poi c'è il punto qualificante e molto controverso che ha un problema con l'impatto con le attuali regioni a statuto speciale; la costituzione del patto federale si attua attraverso la formazione dello statuto nelle regioni in via autonoma e si conferma, il patto viene stipulato con l'approvazione parlamentare della legge costituzionale e resta fisso dalla rigidità costituzionale di cui poco fa ci diceva il dott. Rizzoni? Tutte le restanti materie con previsione esplicita degli ambienti di competenza legislativa statale, restando tutti gli altri attributi alla competenza legislativa delle regioni. Quindi la parte delle separazioni che era il principio di sussidiarietà che dicevamo al quarto comma dell'art. 1 trova qui la sua realizzazione.

Allora questa ripartizione dovrà essere netta, la separazione dovrà essere duale, ma nello statuto verrà contratto o detto, o formato; la mia domanda: se l'approdo è omogeneo, se

le regioni avranno tutte le stesse competenze e potestà uguali, perché 20-22 statuti speciali fissati in costituzione? e perché questo processo deve avvenire? E' possibile che debba avvenire per risolvere questo problema nei cinque anni della formazione dello stato federale, ma questo si poteva fare in costituzione. Non è possibile che questo porti come alcuni paventano, a regioni diverse con problemi immani perché se la istruzione e la scuola in Campania non se la sanno gestire, ma i Trentini la vogliono, cosa si fa? Questo è il primo dei problemi grossi, e le forze politiche a questo hanno preannunciato emendamenti. L'attivazione di questo processo, là dove portasse ad una soluzione differenziata di statuti differenziati dal punto di vista dei poteri della potestà non solo degli organi, non solo delle classi politiche, ma addirittura di potestà di poteri, ci sarà pur qualche conseguenza dal punto di vista nazionale, oltre che sull'ordinamento nazionale al suo interno.

Nell'art. 5 c'è l'unica sola disposizione che riguarda i consiglieri regionali ma perché è diretta all'ordinamento interno. I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere alle opinioni espresse, ecc... perché oltre che come principio verso le guarentigie interne all'ordinamento costituzionale di ciascuna regione dei propri consiglieri o deputati, vale verso l'ordinamento esterno, verso le garanzie dell'ordinamento nazionale, e quindi questa disposizione si trova qui.

La disposizione del comma 5 dell'art. 4 ha messo in allarme le regioni a statuto speciale; le interpretazioni della lettura, almeno di quello che mi ha dato il relatore D'Onofrio il quale ad una astensione di una competente della commissione di una regione a statuto speciale, la quale ha dichiarato di votare contrario al testo perché non rispettava le autonomie esistenti costituzionali, ha replicato che si tratta di dover leggere correttamente questa disposizione perché dice "ai fini della ripartizione delle funzioni legislative tra stato e regioni", vale per quello che prima diceva Carli, di un principio consolidato, le regioni a statuto speciale non potranno avere nulla di meno di quello che hanno le regioni a statuto ordinario e dunque ci sarà un problema di ripartizione di questa nuova parte delle funzioni; si tratterà secondo se si vuole gli attuali statuti speciali. Notate che quando parla degli statuti speciali è di tutte le regioni; cosa significa una specialità dove tutte sono speciali? Se non stiamo a contenderci le competenze in materia di piccola industria o altro etc., se non stiamo a contenderci queste perché sono date generosamente alle regioni, cosa ci contendiamo? le risorse? gli organi? ma questi sono autonomi e anzi dagli statuti sociali dovranno sparire, sarebbe strano che restassero negli statuti speciali i vincoli che esistono negli statuti ordinari; la formazione dello statuto mi sembrerebbe difficile, in base al principio che gli statuti speciali restassero le attuali leggi costituzionali e li modificasse esclusivamente il parlamento, mentre invece per gli statuti ad autonomia ordinaria, cosa già esistente ora, ma le ragioni sono diverse, sono di guarentigie rispetto agli attuali statuti ordinari, che le regioni si sono fatte e alla fine è prevalso il principio della mera legge di approvazione nazionale. Se non tutto questo, allora cosa è la specialità?

Parlo dell'art. 6 e 7 insieme; l'art. 7 mi sembra meno difficile da intendere cosa voglia dire. L'art. 6 conferma dal punto di vista del federalismo fiscale o finanziario, io accennerei a qualcosa del federalismo economico perché ci sono forti affetti da questo punto di vista che non sono sempre scritti nelle disposizioni; l'affermazione dello stesso

principio è previsto nell'art. 1: la repubblica è costituita da comuni, province, regioni e stato, i comuni le province e le regioni e lo stato hanno completa autonomia finanziaria in base alle seguenti disposizioni. C'è una affermazione di principio chiara che non dovrebbe consentire le elucubrazioni che sono state fatte per conservare l'unitarietà del potere tributario attualmente nell'art. 119 e nel principio di coordinamento della finanzia pubblica che è il 119 attuale della costituzione che ha consentito che una regione come la Sicilia, per altro per esplicita volontà dei legislatori siciliani, perché mettere tasse è difficile, non ha messo una che sia una tassa, salvo qualche balzello di poche cose, avendo a propria disposizione il 100% delle imposte, salvo quelle di fabbricazione o le attuali accise, e alle regioni a statuto speciale il Trentino Alto Adige e il Friuli di imposte perché non poteva fare diversamente, ma all'ombra dei 9 decimi e 4 decimi del Friuli etc. dei 7-8 della Sardegna, ecc..

Questo non sarà più; i tributi locali sono applicati da comuni, province, regioni senza possibilità di doppia imposizione; quindi c'è una dichiarazione chiara che i tributi spettano a un livello di governo; questo è quello che dice qui, mercoledì si vota e tutto questo è zero, ma queste mi sembrano questioni di grande trasformazione; e lo dico perché i giornalisti, il dibattito politico, gli intendimenti, le sensibilità della classe politica attuale ha posto una grande enfasi forte sulle trasformazioni indotte sulla forma di governo, perché lì si gioca il destino delle attuali classi politiche, degli attuali partiti, del futuro più o meno immediato e delle attuali formazioni politiche, e c'è meno dibattito, meno enfasi, meno scalpore. Non credo perché tutte queste cose che sono venute illustrando e che sono scritte qui non siano rilevanti o perché vi sia un'acquisizione su tutte queste sicura, ma perché hanno meno rilievo dal punto di vista politico; ma sono foriere di trasformazioni più forte e più lunghe di quanto non possa passarsi dal semipresidenzialismo al premier forte, a seconda di come sarà configurato, modificare questa o quella legge elettorale; quindi il fatto che le comunità locali avranno propri tributi non alla maniera come li avevano pre riforma 71 dove avevano un po' di cose attribuite dallo stato, salvo un po' di imposte locali, come una volta poteva essere il dazio; qui si tratta invece di un pezzo della ricchezza locale prodotta che prendono direttamente le comunità locali: i comuni, le province, le regioni e poi lo stato e sale in questa gerarchia.

Il comma terzo dice la composizione delle risorse dello stato; gli altri tributi sono applicato dallo stato e sono destinati al finanziamento delle sue funzioni proprie, alla restituzione ai comuni e alle province di provenienza in base a criteri e parametri oggettivi, e questo significa che la tecnicità dell'imposizione non consente che siano riscossi e gestiti i tributi a livello locale, e penso all'IRPEF, all'IVA, all'IRPEG, ai grandi tributi nazionali; la tecnicità necessita che il tributo sia incassato dallo statuto, ma negli statuti, nelle norme costituzionali viene definita quale parte con i suoi andamenti, con il suo governo viene restituita allo stato e non c'è perequazione; invece ha perequazione e solidarietà con particolare riferimento alle aree meno sviluppate, alle isole e al mezzogiorno, e qui prego di notare la perequazione che è intesa come perequazione verticale, cioè i tributi affluiscono allo stato; quali organi? la famosa commissione all'interno del senato? la conferenza stato regioni? o altro? Comunque è verticale rispetto per esempio ad ipotesi che vanno delineandosi, cito una

raccomandazione della commissione tecnica per la spesa pubblica riguardo all'attuazione per le regioni a statuto ordinario dell'IREP, che pensa invece che le regioni ricche devono trasferire alle regioni meno dotate delle loro risorse in modo che sia visibile, come è questa perequazione in Germania, dove per altro è molto articolata e limitata in binari, dove non si può uscire, trasferiscono le loro risorse in tutta evidenza del rilievo delle regioni supponendo del surplus della Lombardia o dell'Emilia Romagna che ha tantissimo e che versa.

Il resto è sui beni demaniali, indebitamento; all'art. 7 la regione non può istituire dazi, non può adottare provvedimenti che ostacolano la libera circolazione e soprattutto la garanzia nazionale della libertà di stabilimento, cioè di poter andare in qualsiasi posto della nazione ad esercitare la propria professione, ecc..

Segnalo pochissime cose che riguardano questo: la prima è la discontinuità costituzionale; questo è un termini cari al relatore D'Onofrio; c'è una rottura, come lui dice, della identificazione delle repubbliche stato, non si tratta di solo rovesciamento delle competenze come era nelle precedenti Commissione quando si modifica l'art. 70 dell'attuale costituzione, invertendo l'ordine dell'elenco delle competenze, che è conseguenza della rottura costituzionale; sono diversi: lo Stato non si identifica più con la repubblica, anzi la repubblica non si identifica più con lo Stato, la repubblica è costituita da comuni, province, regioni, stato, c'è questa inversione; ne consegue, il federalismo inteso in senso legislativo ma ne consegue in una visione culturale che vuole la sussidiarietà verso il basso, la primazia dell'amministrazione, il federalismo amministrativo; le funzioni sono allocate ai comuni; questa inversione costituzionale è chiarissima. Questa è l'attuazione del principio della sussidiarietà, ovviamente poi questa cosa dovrà essere tradotta in trasposizioni.

Ne consegue l'altro aspetto che ho sempre sottolineato ricordandovi la disposizione del comma 3, arti. 4, cioè il procedimento di formazione di tutti gli statuti speciali e la seconda disposizione transitoria, la istituzione del nuovo patto federativo; cioè alla fine di questo processo, secondo le intenzioni di queste disposizioni, non siamo più nella stessa Italia; se vogliamo parlare di federalismo, il federalismo deve essere stabilito; il patto di federazione deve essere concluso; il processo di formazione del patto è la formazione di questa nuova costituzione ed è la formazione di statuti speciali; domando: qui non c'è; cosa significa che si farà un patto federativo all'interno delle regioni tra i comuni, se, come dice il principio di inversione, la repubblica si fonda da comuni? la federazione vale solo fra regioni e Stato non vale fra comuni e articolazioni più alte? quale è il rapporto fra questo, atteso che questo problema è di grande rilievo politico, a seguito del fatto che 4 anni fa, prima della legge dell'83 non l'avremmo detto, ma oggi c'è la conferenza stato autonomie locali; questo potrà essere definito all'interno dell'articolazione degli statuti speciali; però notate quale grado; oggi ci sono circa 9 milioni di cittadini italiani che abitano in comuni la cui competenza ordinamentale, finanziaria è nelle mani totale delle regioni; le regioni ricevono i fondi, salvo per la Sicilia e la Sardegna per alcuni aspetti, ha per ragioni contabili, ecc., ma sicuramente in Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta ricevo la finanza direttamente dallo Stato e loro ripartiscono tra i comuni con propri criteri le risorse.

La norma di attuazione dello statuto trentino che in parte mutua alcune disposizioni della 142 per l'ordinamento comunale sta suscitando grandi apprensioni perché la provincia può decidere di togliere alcune funzioni dai comuni, porle a livello organizzato in maniera un po' più forte di quanto la 142 dica per la gestione in forma associata delle funzioni amministrative regionali e qui invece questo lo decideranno i singoli statuti.

Questo è il nuovo patto sul quale si innesta la costruzione del federalismo; negli statuti si dovrà decidere chi e che cosa.

Il problema reale è questo della transitorietà; sappiamo che si dovrà arrivare al termine dei 5 anni ad un processo di regioni tutte omogenee; questo si dice; il processo deve però durare 5 anni. ....

Termine registrazione