

Senato della Repubblica

Sistema delle autonomie e
riforma del Parlamento
a quarant'anni dalla prima elezione
dei Consigli delle Regioni

7 GIUGNO 2010
ROMA, AULA DI PALAZZO MADAMA

Indice

RENATO SCHIFANI,
Presidente del Senato della Repubblica

11

VASCO ERRANI,
*Presidente della Conferenza delle Regioni e delle
Province autonome*

24

NAZARIO PAGANO,
*in rappresentanza della Conferenza dei Presidenti
delle Assemblee legislative delle Regioni
e delle Province autonome*

30

LUCIANO CAVERI,
*Capo della delegazione italiana al Comitato delle
Regioni dell'Unione europea*

38

RAFFAELE FITTO,
Ministro per i rapporti con le Regioni

43

VANNINO CHITI,
Vice Presidente del Senato della Repubblica
49

DAVIDE CAPARINI,
*Presidente della Commissione parlamentare
per le questioni regionali*
57

CARLO VIZZINI,
*Presidente della 1^a Commissione permanente
del Senato della Repubblica*
64

ENZO BIANCO,
Senatore del Gruppo parlamentare PD
74

ANDREA PASTORE,
Senatore del Gruppo parlamentare PdL
80

ALESSANDRO COSIMI,
*Sindaco di Livorno, membro dell'Ufficio di
Presidenza dell'ANCI*
87

LORENZO BODEGA,
Senatore del Gruppo parlamentare LNP
92

ENRICO DI GIUSEPPANTONIO,
*in rappresentanza dell'Ufficio di Presidenza
dell'UPI*

98

FELICE BELISARIO,
*Presidente del Gruppo parlamentare IdV
del Senato della Repubblica*

106

GIANPIERO D'ALIA,
*Presidente del Gruppo parlamentare
UDC-SVP-Aut del Senato della Repubblica*

114

GIUSEPPE ASTORE,
Senatore del Gruppo parlamentare Misto

123

VANNINO CHITI,
Vice Presidente del Senato della Repubblica

135

RENATO SCHIFANI

Signor Presidente della Repubblica, Autorità,
Signore e Signori,

le celebrazioni sono occasioni per voltarsi indietro e guardare ciò che è stato fatto, per meglio capire quello che, davanti a noi, resta ancora da fare.

Ad osservare il percorso compiuto dalle Regioni e dal regionalismo italiano in questi quaranta anni, la sensazione d'insieme è quella di una storia dinamica e feconda, come non accade così di frequente nelle vicende istituzionali.

Quaranta anni fa si svolgevano le prime elezioni nelle quindici Regioni a Statuto cosiddetto "ordinario". Nuove istituzioni rappresentative, dotate di poteri legislativi, si affiancavano così al Parlamento nazionale ed alle Assemblee delle cinque Regioni a Statuto speciale che già governavano le proprie comunità in ragione, per una parte, della loro peculiarità di aree mistilingue di frontiera e, per l'altra parte, della loro spiccata identità di grandi isole del Mediterraneo.

Si completava - pur se a ventidue anni di distanza dalla originaria previsione costituzionale - il disegno di articolazione territoriale della Repubblica tracciato dai padri costituenti che, con grande lungimiranza, avevano voluto valorizzare, come mai prima di allora, l'istituto regionale.

Poiché lo Statuto Albertino poteva conoscere solo “le istituzioni comunali e provinciali”, l’idea regionale sorse solo successivamente, e proprio agli albori del nuovo Stato unitario, con i progetti Farini-Minghetti del 1860-61. L’idea venne però inizialmente respinta. Sulle ragioni e sulle caratteristiche della scelta di accentramento, il dibattito è ancora aperto tra gli storici, che ne hanno variamente valutato l’incidenza sullo stesso destino dell’articolazione della futura Repubblica, a fronte delle ragioni dell’unità e della genesi della nazione.

Le prospettive di articolazione regionale del territorio risultarono marginali per molto tempo ed il pensiero politico non sembrò volerne rilanciare le potenzialità, con poche autorevoli eccezioni, tra le quali la riflessione di Luigi Sturzo, che ne fece il punto qualificante dell’ultima giornata del terzo Congresso del Partito popolare, il 23 ottobre del 1921. La Regione come momento centrale di partecipazione democratica si concretizzò tuttavia ben più tardi, in esito al dibattito che sfociò nell’approvazione della Carta costituzionale del 1948.

Se, da una parte, marcare un netto distacco dall’esperienza dello Stato autoritario portò l’Assemblea Costituente ad esaltare proprio quelle autonomie territoriali che il fascismo aveva svilito, dall’altra, la concreta definizione dell’istituto regionale risultò non poco controversa.

Nello specifico comitato si registrò una convergenza unanime sulla ripartizione del territorio della Repubblica in Regioni, ma la loro conformazione istituzionale e gli ambiti della loro potestà legislativa rappresentarono tema di confronto serrato. A guidare la soluzione contribuì in modo determinante l'on. Gaspare Ambrosini, uno dei grandi costituzionalisti presenti ai lavori della Costituente. Grazie a una non comune e raffinata attitudine a saldare in una logica di sistema gli istituti giuridici e le istanze di politica del diritto, Ambrosini riuscì a marcare in modo decisivo la strada verso una rinnovata prospettiva autonomistica.

Giunto il testo in seconda Sottocommissione e poi nella Commissione dei Settantacinque, il dibattito si rinfocolò, ma, alla fine, la tendenza che prevalse fu quella più autonomistica.

Il progetto giunto all'esame dell'Assemblea era per l'epoca innovativo, tanto da potersi considerare addirittura anticipatore dei tempi e dell'evoluzione che la nostra Costituzione ha conosciuto solo negli anni più recenti: si parlava infatti di potestà legislativa esclusiva, esercitata solo nei limiti della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento, degli obblighi internazionali, degli interessi della Nazione e delle altre Regioni, espressioni che ricordano quelle del riformato articolo 117, primo comma. Tra le materie attribuite alla potestà legi-

slativa “integrativa” risultavano poi settori importanti come l’istruzione elementare e media, la disciplina del credito, dell’assicurazione e del risparmio, il commercio e l’industria.

Ma le distinzioni che già si erano affacciate nella Commissione si ripresentarono nel dibattito generale, che fu il più lungo fra quelli che si svolsero nell’adunanza plenaria, intrecciandosi con le vicende politiche che videro la fine della collaborazione governativa tra i partiti del CLN e la formazione del quarto governo De Gasperi.

L’alternarsi delle diverse posizioni politiche spiega almeno in parte il sostanziale mutamento operato dall’Aula: nel nuovo testo, sul quale infine concordarono le forze politiche, si rinunciava alla potestà legislativa esclusiva e si riduceva la portata innovatrice della proposta della Commissione, bloccata da timori e perplessità.

Ma era, forse, il migliore degli equilibri possibili. Ne erano prova già le parole che Meuccio Ruini pronunciò, consegnando al Presidente dell’Assemblea Terracini il testo della Costituzione che conteneva il primo riconoscimento dell’ordinamento regionale. Ruini espose così, con l’onestà intellettuale che gli era propria, quelle che chiamò le luci e le ombre di quell’ordinamento: *“Molti sono i dubbii; e vi possono essere inconvenienti; ma non si poteva non andare incontro ad una irresistibile tendenza; vi*

sono riforme storiche che non si possono evitare; e si sono di fatto predisposti i nuovi istituti in modo che la prova concreta e l'adattamento della esperienza consentirà di dare ad essi maggiore o minore ampiezza, salvaguardando in ogni caso la necessità suprema della unità ed indivisibilità della patria"¹.

Dalla parte del regionalismo più convinto, valgono ancora una volta le parole di Sturzo: *“questa fissazione, antica e recente, che la Regione possa intaccare l'unità della Patria, non solo ha resa in sul nascere assai contrastata la istituzione della Regione, ma l'ha fatta nascere con tali deficienze e con tante restrizioni, che, come vedremo, ci vorrà della pena a caratterizzarla e renderla vitale*”².

Parole profetiche: bisognerà attendere ancora oltre due decenni per eleggere i primi Consigli delle Regioni ordinarie.

Per dar vita alla sia pur timida previsione costituzionale necessitavano infatti provvedimenti legislativi, la cui adozione fu più volte rinviata. E se anche la prima legislatura repubblicana vide, nel suo scorcio finale, l'approvazione della legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione e sul fun-

¹ M. RUINI, Presidente della Commissione per la Costituzione, in Atti dell'Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 22 dicembre 1947, p. 3593.

² L. STURZO, *La Regione nella nazione*, Roma 1949, p. 26.

zionamento degli organi regionali, più nota come “legge Scelba”, trascorsero ancora quasi interamente altre tre legislature per giungere all’approvazione delle norme necessarie ad un effettivo avvio dell’ordinamento regionale. La vera nascita delle Regioni ordinarie può essere identificata nella legge elettorale 17 febbraio 1968, n. 108, approvata - ben quindici anni dopo - a seguito di una battaglia parlamentare assai aspra, contrassegnata da un intransigente ostruzionismo condotto dalla destra missina e liberale.

Il lungo percorso dell’attuazione regionale si intrecciò infatti con le vicende di un’Italia la cui domanda sociale si faceva sempre più complessa, tanto da coinvolgere via via più profondamente l’articolazione territoriale, intesa quale risposta alle istanze di modernità.

Fino ad allora l’evoluzione del regionalismo istituzionale era stata assai debole, anche in ragione della più generale debolezza del quadro politico nazionale. Basti considerare che le prime elezioni regionali si tennero in un anno - il 1970 - contrassegnato da ben tre governi nazionali a breve distanza l’uno dall’altro³.

³ Si tratta del secondo ed il terzo governo presieduti dall’on.le Rumor ed il primo governo presieduto dal sen. Colombo, che oggi siede tra questi banchi come senatore a vita.

La storia più recente delle Regioni è ancora cronaca.

L'idea fondamentale dell'elezione diretta del governo di una comunità, introdotta a livello comunale nel 1993, propizia una nuova formula elettorale per le Regioni, attraverso la legge n. 43 del 23 febbraio 1995, legata al nome del compianto Giuseppe Tatarella, tra i principali ideatori di una formula che, ancora a distanza di quindici anni, è stata sostanzialmente confermata ed ancora garantisce governabilità, rappresentatività e alternanza.

Successivamente, le novelle del 1999 e del 2001 al Titolo V hanno corroborato il modello regionale, dando veste costituzionale a quell'impianto, anche grazie alla sollecitazione costante di forze politiche, all'epoca di recente formazione, con decisa vocazione federalista.

La novella costituzionale fu per molti versi necessaria, per altri troppo audace ed incompleta. Ha tuttavia accelerato il processo di modernizzazione di questo Paese, che passa sì per la realizzazione di un'equa e convinta riforma del federalismo fiscale, ma anche per un riassetto conseguente delle istituzioni.

L'istituzione delle Regioni a Statuto ordinario non è stato solo un atto dovuto, un mero adempimento costituzionale. E' stata una iniziativa innovativa che ha aumentato il tasso di democrazia nel

nostro Paese. Si è aggiunto un nuovo livello di rappresentanza e di responsabilità; si è avvicinato l'esercizio di importanti funzioni - di governo del territorio e di servizi alla persona - al livello delle comunità verso le quali esse sono rivolte.

Oggi, per la stagione di riforme che è fondamentale completare, si dovrà far prevalere con uguale lungimiranza una prospettiva volta ad aumentare il valore del voto, il ruolo dell'autonomia, il senso di responsabilità, rifuggendo da ogni tentazione di deleghe in bianco, di scorciatoie, di meccanismi autoreferenziali.

Il nuovo Senato che potrà nascere dalle riforme costituzionali dovrà essere un Senato autorevole e rappresentativo, dotato di una voce forte e diretta, caratterizzato da proprie competenze specifiche. Non pavento - ho già avuto occasione di precisare questo aspetto - alcuna *deminutio capitis*. Una migliore governabilità non sarà perseguita attraverso una più ridotta rappresentatività.

Non c'è contraddizione tra il diritto-dovere del governo di svolgere fino in fondo il suo mandato dando concretezza al programma presentato agli elettori, e l'esigenza di coniugare questa azione con la giusta e ragionevole valorizzazione delle esperienze territoriali.

Non è nulla di nuovo, non è nulla di sorprendente: è la direzione verso la quale si sono mossi i

tre progetti di riforma costituzionale, definiti nel corso delle ultime tre legislature, da diverse maggioranze.

E' semmai sorprendente che questo comune denominatore di consenso politico non si sia ancora potuto cogliere e valorizzare.

Dalla mera osservazione del dibattito politico-istituzionale dell'ultimo quindicennio emerge, infatti, come forze politiche a tratti anche aspramente contrapposte abbiano tuttavia condiviso nei fatti - ripeto: per tre legislature - gli elementi qualificanti dell'assetto di un futuro sistema bicamerale. Si tratta di una ricchezza comune, il cui valore istituzionale non può essere trascurato.

I risultati di questa riflessione sono ben noti, largamente apprezzati, del tutto attuali: si tratta sostanzialmente di una nuova e diversa collocazione di un Senato legato alle territorialità attore specifico nel procedimento legislativo, con un numero di rappresentanti ridotto: questa non è solo una base di partenza, questo è un chiaro progetto politico-istituzionale che è nei fatti stato condiviso dalle forze politiche per più di un decennio.

Si può aggiungere che nei due progetti elaborati nel corso della XIII legislatura e XIV legislatura, quelli alla cui definizione ha concorso il Senato, appare chiaramente confermata l'opzione dell'elezione diretta dei senatori, che è quella che credo più ido-

nea a conferire al Senato quella voce forte e chiara con la quale è necessario che le autonomie territoriali possano esprimersi. Perché spirito di ogni riforma istituzionale deve essere quello di ampliare, non di ridurre, il potere degli elettori.

Se la duplice novella al Titolo V della seconda Parte della Costituzione può essere completata solo elevando le Regioni al punto più alto dell'architettura rappresentativa della Repubblica, nulla di meno può avvenire guardando al processo di adeguamento delle istituzioni al Trattato di Lisbona, che sollecita una partecipazione autorevole ed articolata dei Parlamenti nazionali alla definizione del quadro normativo europeo.

La Repubblica deve non solo saper rafforzare il proprio radicamento nel territorio, ma deve anche saper cogliere i frutti che potranno nascere dall'intreccio vitale delle esperienze nazionali cresciuto alla luce del grande progetto europeista. Spetta agli Stati nazionali, spetta alla Repubblica italiana saper garantire la coesione del quadro complessivo delle istanze, nella consapevolezza che non c'è possibilità di crescita senza conservazione dell'equilibrio.

Il filo rosso, il senso unificatore di queste istanze, si coglie nel valore del principio di sussidiarietà, definito ad esito di una lunga gestazione culturale e filosofica relativa al rapporto tra libertà e governo, ma reso vivo dalla voce della Chiesa

cattolica che rivendicò, a cavallo tra i due secoli scorsi, il ruolo insostituibile delle comunità quali luoghi di raccordo tra lo Stato e gli individui.

Questo stesso principio fondamentale ha rivestito - a partire dal Trattato di Maastricht - un ruolo essenziale nel garantire le diverse componenti della costruzione europea.

Non è pertanto un caso che il Trattato di Lisbona offra una novità rilevante: un meccanismo di controllo di sussidiarietà affidato non solo ai Parlamenti nazionali ma anche a “ciascuna Camera di uno di questi Parlamenti”. Si tratta di qualcosa di assai significativo nell’edificio istituzionale comunitario, che chiama ogni Stato - il cui sistema parlamentare sia articolato su due Camere - a fornire un avviso altrettanto articolato.

E questo, semplicemente ma significativamente, perché quando sono due le Camere del Parlamento - ed è il modello prevalente per i Paesi a struttura federale o regionale - esse possono esprimere valori istituzionali differenti: da una parte, quelli a presidio della realizzazione del programma di governo che ha prevalso nelle libere elezioni; dall’altra, quelli a presidio dell’autonomia responsabile dei territori, esercitata nel segno della leale cooperazione e nell’irrinunciabile unità della nazione.

L’architettura comunitaria tracciata dal Trattato di Lisbona corrobora così l’idea che la cosiddetta “Ca-

mera delle Regioni” ha oggi, nella costruzione della futura Europa, una specifica vocazione al raccordo interterritoriale. Questa è una moderna prospettiva di riforma del Senato quale Camera “dell’Europa e delle Regioni” - o se si preferisce - quale “Camera della sussidiarietà” - che rappresenterebbe per le istituzioni italiane un salto di qualità, capace di esprimere una proficua sintesi, in un quadro di garanzia per l’articolazione territoriale e per l’efficienza di governo, sintesi efficace delle ragioni di articolazione delle responsabilità e dell’unità nazionale.

Occorre determinazione e occorre prudenza. Non sembri esservi contraddizione. Saper guardare lontano, dove si vuole arrivare, ed insieme volgersi indietro per sapere da dove si viene. Come dicevo in apertura, questo è il senso di questo incontro. Perché il “particolare” non degradi a “particolarismo” e l’unità non ceda alla retorica serve la visione ideale e politica di un comune destino che accomuni l’entità più piccola con la realtà più grande.

Al fondo resta la chiara consapevolezza che le nuove linee di sviluppo della rappresentanza - quella regionale e quella europea - abbisognano di un luogo di reale ed efficace dibattito e decisione. In questa prospettiva il bicameralismo è una autentica risorsa se inserito nella riforma costituzionale dei poteri, perché sintesi e raccordo tra Europa e Regioni, tra sussidiarietà e solidarietà.

Il nuovo costituzionalismo che prassi e consuetudini già in parte stanno delineando è chiamato ad interrogarsi in modo serio se la centralità del Parlamento - valore irrinunciabile - sia solo sinonimo di un Parlamento-legislatore ovvero acquisti una nuova autorevolezza anche come Parlamento-controllore, sia dell'azione dei pubblici poteri, sia dell'attività, normativa e di vigilanza dei poteri cosiddetti tecnici, quali le autorità indipendenti. Anche la qualificazione "tecnica" non può essere un alibi per azzerare forme di partecipazione democratica effettiva, che restano il fine ultimo di ogni istituzione.

Oggi come allora, senza la viva memoria della tradizione e della storia che hanno reso possibile la democrazia nel nostro Paese, non c'è vero riformismo.

Per la stabilità e la coesione duratura delle istituzioni e dell'intera comunità nazionale serve riconoscerci reciprocamente e progettare insieme, coraggiosamente e generosamente, il futuro di tutti noi.

VASCO ERRANI

Signor Presidente della Repubblica, Signor Presidente del Senato, Autorità tutte presenti oggi in quest'Aula,

il quarantesimo delle Regioni, che cade mentre celebriamo i centocinquant'anni dell'unità d'Italia, deve servirci per dire parole chiare sul nostro sistema istituzionale in *trasformazione*, a partire dai valori che danno forza alla prima parte della Costituzione, illustrati in modo straordinario e quanto mai attuale negli atti del dibattito fra i Costituenti, e da Lei Signor Presidente rappresentato in modo così alto.

Da allora al 1970 (l'atto di nascita delle Regioni a Statuto ordinario) passano più di venti anni, a rappresentare la lungimiranza dei Costituenti, penso all'articolo 5, ma anche alle difficoltà del processo di affermazione del decentramento, dell'autonomismo. Le resistenze centraliste da un lato, dall'altro i localismi, la riproduzione in sedicesimo di centralismi periferici. E i difetti conseguenti di un edificio, come sappiamo, non privo di sovrapposizioni e ridondanze.

Interpretare e dare voce al nuovo Paese, alle comunità locali e regionali: questa è la missione che vogliono fare propria le Regioni, con l'ambizione di contribuire a superare limiti storici del sistema po-

litico ed istituzionale, e rilanciare l'unità nazionale del Paese.

Oggi, dopo la riforma del Titolo V, siamo tutti più consapevoli di essere parte fondamentale della Repubblica, parte fondamentale del governo del Paese, con compiti specifici e distinti.

E lealmente lavoriamo ad un progetto istituzionale: quello di un Paese più forte e coeso, consapevole del valore proprio dei diversi territori, che aspira ad istituzioni più semplici, capaci e autorevoli.

Per portare gli italiani, tutti gli italiani, più vicini alla casa del governo, ossia ai luoghi della decisione.

E' il progetto di un federalismo partecipativo e solidale che dà forma e sostanza ad un lungo lavoro per il riconoscimento e la promozione delle autonomie come elemento essenziale di qualità della nostra democrazia.

Un percorso che vogliamo completare e rendere coerente in un confronto trasparente, comprensibile, semplice; moltiplicando - non già dividendo - le cose importanti che ci rendono *Italia* nel mondo.

Su questo grande valore dobbiamo investire di più, e noi ci siamo.

Scegliendo il nostro futuro nel difficile mondo di domani. Scegliendo priorità che sono nostre per tradizione e per vocazione: creatività, industriosità,

studio, ricerca e cultura. Ma anche l'amore per il bello e per il buono.

Attenzione, non perdiamo contatto con ciò che siamo e ciò che sappiamo. Con la ricchezza dei nostri territori e della nostra gente. Questa è *identità*.

Per valorizzarla e rilanciarla occorre ricollocare il nostro Paese nel panorama globale.

E servono riforme efficaci, istituzioni più leggere, efficienti, forti, una seria cooperazione istituzionale, nuove politiche pubbliche che esaltino il protagonismo della società.

A questo obiettivo di qualità va condotta la necessaria ed urgente manovra di stretta quantitativa dei conti pubblici. Ma ciascun livello istituzionale faccia equamente la propria parte.

Le Regioni ci sono e si vogliono misurare su tutto ciò. Con grande responsabilità, partecipando e condividendo i diversi passaggi.

Penso alla "regia di governo" che abbiamo concretizzato nel contrasto ad una crisi pesante che ancora stiamo vivendo e sul tema degli ammortizzatori sociali in deroga: stabilendo assieme esigenze, priorità, risorse.

Lo abbiamo fatto con linearità e sostenibilità. Senza passare il cerino, con assunzioni di responsabilità reciproche. Un modello utile, per oggi e per domani, perché dà sostanza al principio della leale collaborazione.

Ora per tutti c'è la priorità di affrontare l'emergenza lavoro in primo luogo per i giovani, il rilancio del Paese e la grande questione del superamento degli squilibri fra Nord e Sud.

Due grandi compiti ci aspettano, perché questa esperienza sia davvero produttiva e per dare coerenza al discorso federalista.

Il primo riguarda l'esigenza di fare presto un quadro esatto e trasparente della contabilità pubblica nel suo insieme, specie nel momento in cui dobbiamo dare corpo con i decreti legislativi all'attuazione della delega per il federalismo fiscale, a cui come Regioni tanto contributo abbiamo dato e a cui crediamo così profondamente.

La Conferenza delle Regioni lo ha chiesto da tempo: solo un patrimonio di dati comuni può consentire di ragionare ad un serio federalismo fiscale e insieme di fare una azione equa di risparmio e di risanamento dei conti.

Il secondo è di grande respiro istituzionale. Investe il necessario superamento del bicameralismo perfetto e l'esigenza, come ha ricordato il Presidente del Senato, di dare rappresentanza al sistema federale. Certo, c'è un problema di *tempo*, e l'esigenza di accelerare e giungere a sintesi ampiamente condivise è un'esigenza di tutti noi.

Signor Presidente della Repubblica e Signor

Presidente del Senato ed Autorità tutte,

siamo qui per questo anniversario, per le Regioni, per ribadire le ragioni del patto democratico che ci lega.

Possiamo in ogni sede discutere le scelte che vengono fatte, dal più piccolo Comune fino a Palazzo Chigi e al Parlamento, ma ci assumiamo assieme l'impegno convinto alla valorizzazione delle istituzioni nel loro insieme e alla cooperazione tra le istituzioni.

Lo affermo e lo affermiamo contro la retorica e le semplificazioni che fanno male a tutti. I luoghi comuni secondo cui le istituzioni sono o inutili o comunque uno spreco, hanno poco a che vedere questi concetti con una seria politica di rigore e con l'esigenza di riforma della macchina amministrativa.

E più spesso hanno a che vedere con una politica che rinuncia alla progettualità, si piega ai personalismi e ricerca il consenso facile.

Noi non vogliamo cadere in questo errore.

Perché la lotta più dura contro gli sprechi e i cattivi servizi la si conduce facendo leva sulle eccellenze, sulle pratiche migliori, stabilendo sistemi cogenti in base a parametri e risultati, come sul capitolo più delicato, quello della sanità.

Le Regioni ci sono. Faremo la nostra parte, con

equità ed equilibrio, pienamente consapevoli che anche le Regioni debbono cambiare con una incisiva autoriforma e che l'etica della responsabilità, della legalità e la moralità della politica, debbono essere alla base del rilancio dell'Italia nel nuovo scenario europeo e globale, per un nuovo sviluppo socialmente e ambientalmente sostenibile.

Con una stella polare: l'idea che il bene della nostra gente è il bene del nostro Paese. Grazie.

NAZARIO PAGANO

Signor Presidente della Repubblica, Signor Presidente del Senato, Signori parlamentari, colleghi di Giunta, cari colleghi Presidenti di Consiglio regionale, sono oggi onorato di rappresentare tutte le Assemblee legislative d'Italia e sono davvero emozionato per questa prima volta delle Regioni in un'Aula così prestigiosa per la storia d'Italia.

La celebrazione del quarantesimo anniversario delle Regioni a Statuto ordinario offre lo spunto per una serie di riflessioni che ci portano inevitabilmente a ripercorrere le tappe e gli sviluppi del regionalismo italiano, che prende le mosse dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana per giungere, attraverso un complesso percorso di trasformazione e modernizzazione, all'attuale assetto, tendenzialmente più vicino alle organizzazioni di tipo federalista.

Prima però vorrei esprimervi, anche a nome dei colleghi Presidenti, la nostra piena consapevolezza in merito alle difficoltà del quadro della finanza pubblica del Paese e alla necessità di un impegno condiviso, come ci ha ricordato proprio Lei, Signor Presidente della Repubblica, per improntare l'azione di amministratori e funzionari a trasparenza e sobrietà. Un impegno su cui, per quel che ci riguarda, stiamo già lavorando in modo corale.

La disciplina di bilancio che la recente manovra finanziaria ha riportato al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica del Paese è oggetto da tempo di una seria riflessione in merito alle procedure e all'armonizzazione dei nostri sistemi di contabilità, i cui principi fondamentali vanno rintracciati nelle recenti riforme strutturali avviate con la cosiddetta legge sul federalismo fiscale, da una parte, e con quella di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, dall'altra. Due passaggi cruciali e determinanti, a nostro avviso, anche per coniugare trasparenza e solidarietà. Regole condivise e omogenee tra tutti i livelli di governo sono una delle condizioni indispensabili per il raggiungimento di obiettivi impegnativi. In questo quadro diamo e vorremmo continuare a dare il nostro contributo: le Assemblee come luogo dell'informazione condivisa e in relazione sempre più stretta tra loro e con le Camere del Parlamento nazionale.

E' stato questo, in sintesi, il percorso che con Senato e Camera abbiamo fatto nel procedimento legislativo di approvazione della legge n. 42 del 2009. Questo è il nostro scopo del federalismo unitario: realizzare l'unità della Nazione sulla base di un patto di sviluppo comune e comunemente gestito che non pregiudica l'autonomia fiscale, ma la finalizza ad un interesse superiore. Le Assemblee regionali hanno, sotto questo profilo, la stessa va-

lenza del Parlamento nazionale: sono precisamente i luoghi in cui possono realizzarsi, nello stesso tempo, il confronto e anche il dialogo e la ricerca di temi e di terreni di convergenza costruttiva.

Le Regioni hanno avuto un lungo periodo di gestazione in riferimento alla concreta attuazione delle disposizioni costituzionali che le hanno istituite, durato più di vent'anni, a causa della tardiva emanazione della legge elettorale che, intervenuta solo nel 1968, ha portato alle prime elezioni dei Consigli regionali nel giugno 1970, quarant'anni fa, a distanza di pochi giorni dall'entrata in vigore della legge sulla finanza regionale. Nell'anno successivo sono stati approvati tutti gli Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria, relativamente ai quali quelli dell'Abruzzo (la mia Regione) e della Calabria sono stati approvati nel mese di luglio per le note vicende storico-politiche riguardanti la scelta dei rispettivi capoluoghi.

Una seconda nuova fase comincia con la riforma dell'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni, prima, e con la legge costituzionale n. 3 del 2001, poi, che riscrive il Titolo V nella prospettiva di un'Italia compiutamente unita e solidale, pur nel suo incontenibile pluralismo.

Spesso, nel dibattito politico, è stata attribuita all'attivismo della Corte costituzionale in materia regionale, registratosi dal 2001 ad oggi, l'esigenza

di colmare lacune nel nuovo testo costituzionale, con la connessa necessità di porre rimedio a tanti difetti che sarebbero originati dal nuovo Titolo V della Costituzione. E' molto probabile che anche elementi di questo tipo abbiano concorso ad alimentare il contenzioso costituzionale; tuttavia, questa lettura, a nostro avviso, non può essere considerata la sola spiegazione del ruolo che la Corte costituzionale è andata svolgendo nell'attuazione e nell'interpretazione della riforma.

La stessa fase attuativa della Carta costituzionale repubblicana non fu priva di difficoltà. Molto probabilmente le ragioni di un interventismo del giudice costituzionale derivano essenzialmente da una molteplicità di fattori: sicuramente dal mancato adeguamento dei metodi della legislazione; dalla ritardata e parziale approvazione della legislazione generale e attuativa del Titolo V della Costituzione; spesso dall'adozione di leggi statali tutt'altro che attente alla tutela delle competenze regionali e degli enti locali: basti pensare alla mancata integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, così come previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Di fronte a questo quadro, la sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, relativa alla cosiddetta legge obiettivo del 2001, rappresenta una

pietra miliare nell'interpretazione delle norme relative al Titolo V della Costituzione: ciò ha consentito di agevolare l'opera di individuazione di titoli ulteriori di legittimazione per l'intervento del legislatore statale e nel contempo di valorizzare le uniche forme attualmente in essere di coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nei processi decisionali, costituite, come è noto, dal sistema delle Conferenze Stato-autonomie territoriali.

Se dunque va tutelata l'esperienza delle Conferenze, non va dimenticata la permanente mancanza di un filo istituzionale che colleghi la misura delle scelte ivi assunte dai governi regionali e le Assemblee che poi dovranno discutere, approvare e recepire quelle intese e quegli accordi. Non possiamo fare il federalismo per sottrazione, dando solo a qualcuno e togliendo a qualcun altro. Da questo punto di vista mi pare che debba essere ribadito che il coinvolgimento diretto delle Regioni e delle Assemblee nelle sedi parlamentari presenta il vantaggio della trasparenza dei procedimenti che in quelle sedi si svolgono. La pubblicità, come valore aggiunto della democrazia parlamentare, è un dato che ci sentiamo di sottolineare. Lo stesso discorso va recuperato a livello regionale, garantendo una pari dignità istituzionale ai piccoli Comuni e al sistema degli enti locali e rafforzando la dimensione di raccordo nei Consigli delle autonomie locali.

Oggi il tema delle riforme istituzionali non si pone più nei medesimi termini in cui si poneva nell'Assemblea costituente: la personalizzazione della politica e la relazione diretta tra vertici degli esecutivi e cittadini, l'affermarsi di istituzioni in sede europea e internazionale e di ordinamenti sovranazionali contribuiscono - purtroppo - ad indebolire lo spazio politico della rappresentanza delle Assemblee. Detto questo, molto è possibile fare nel tentativo di superare il bicameralismo perfetto: la mancata riforma del bicameralismo ha finito per incentivare l'affidamento al sistema delle Conferenze di funzioni decisamente eccedenti quelle normalmente spettanti a organi di cooperazione governativa, come ho in precedenza evidenziato. Tali incrementi sono dovuti soprattutto a mutamenti di fatto e, quindi, a situazioni contingenti e squilibrate.

La domanda da porsi è: dove vogliamo andare? Ricorre l'istanza di una Camera territoriale: in tale direzione muovono sia la riforma costituzionale approvata dal centrodestra e sottoposta a *referendum* nel 2006, sia il progetto elaborato dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati della XV legislatura, meglio noto come bozza Violante. L'insediamento del sistema bicamerale è il frutto di una lenta sedimentazione risalente al periodo statutario della nostra storia istituzionale. Il dibattito nell'Assemblea costituente fece emergere

anche le differenti ipotesi di rappresentanza territoriale. Forse la risultante dell'attuale assetto è la somma della paura del monocameralismo e di quella del regionalismo: crediamo che i tempi siano ormai maturi per fare un passo avanti.

Il nostro auspicio - perché solo tale può essere - è che i Regolamenti parlamentari possano recepire i mutamenti del Titolo V prima ancora di pervenire a una riforma dell'assetto bicamerale. In effetti, i Regolamenti parlamentari del 1971, poiché concepiti pressoché in contemporanea con l'attuazione delle Regioni a Statuto ordinario, quando ancora l'esperienza regionale non era praticata sull'intero territorio nazionale, non prevedevano momenti di coinvolgimento diretto e obbligatorio delle autonomie regionali, né all'interno del procedimento legislativo né al di fuori di esso. Vorremmo utilizzare il momento del confronto con le sedi parlamentari come occasione preziosa per sviluppare logiche istituzionali e di sistema. Non mancano però segnali importanti e di conforto in tal senso: pensiamo al comitato esterno di rappresentanti delle autonomie per i lavori della Commissione bicamerale per il federalismo fiscale, così come delineato dalla legge n. 42 del 2009, o ai lavori del Comitato paritetico Senato della Repubblica-Camera dei deputati-Assemblee regionali.

Il diritto dell'Unione europea è stato il settore

nel quale la spinta alla cooperazione tra Parlamento nazionale ed esecutivi regionali e nazionali da una parte e tra le Assemblee legislative dall'altra sembra aver dato i maggiori frutti, ed è forse anche suscettibile di ulteriori sviluppi. Non a caso in questa sede prenderà la parola anche il capo della delegazione italiana al Comitato delle Regioni europee. Quindi, la tappa più prossima, derivante direttamente dalla firma del Trattato di Lisbona, potrebbe essere nell'oggi un primo concreto terreno di confronto con i lavori del Parlamento, anche alla luce del Protocollo sulla sussidiarietà annesso al Trattato di Lisbona.

Signori Presidenti, colleghi, mi fermo qui. Esprimo ancora un ringraziamento a tutti e in particolare al Presidente della Repubblica, che pazientemente mi ha ascoltato, al Presidente del Senato Renato Schifani e al Vice Presidente Vannino Chiti per averci ospitato oggi ed aver voluto fare di questa ricorrenza un momento istituzionale di confronto.

Viva le Regioni d'Italia, viva la Repubblica italiana.

LUCIANO CAVERI

Signor Presidente della Repubblica, Signor Presidente del Senato, Autorità tutte,

il mio punto di vista è quello di un organo piuttosto recente all'interno delle istituzioni europee, un organo consultivo, il Comitato delle Regioni, che rappresenta non solamente le Regioni, ma l'insieme degli organi che in tutta Europa esprimono la cosiddetta democrazia locale.

Non c'è stato nulla di banale nella nascita del Comitato delle Regioni perché l'Unione europea, così come la conosciamo oggi, è frutto di un processo molto lungo, che aveva nel proprio cuore gli Stati e non i nostri livelli di governo e i nostri piccoli parlamenti. Nel tempo, però, come un processo naturale qualcosa si è affermato. Tra gli altri, dobbiamo ringraziare l'allora Presidente della Commissione Jacques Delors, che, a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta, è stato il primo a capire che i fondi strutturali sarebbero serviti, specie in vista degli allargamenti di allora, a rendere più omogenea l'economia dell'Europa e anche a farci conoscere meglio tra di noi.

Va detto che quel processo, la cosiddetta politica regionale, piano piano ha fatto venire sulla scena dell'Europa anche le Regioni, e il Comitato delle Regioni è la conclusione di un lungo processo.

Vorrei aggiungere che proprio il recente Trattato di Lisbona, pur sintetico rispetto alle speranze del Trattato costituzionale, offre una importante *chance* nel pur timido affermarsi del ruolo del Comitato delle Regioni, che assume il ruolo di controllore del principio di sussidiarietà con la possibilità, grazie ad una votazione dell'Assemblea, di ricorrere alla Corte europea di giustizia ogniqualvolta il principio di sussidiarietà venga violato. Questo principio è fondamentale perché senza la sussidiarietà non c'è il federalismo. Il *subsidium* era la parte dell'esercito romano che interveniva in battaglia esclusivamente quando ce n'era bisogno: quindi, il principio di sussidiarietà è qualcosa di essenziale perché la richiesta dei governi locali sale allo Stato nazionale, e poi al livello europeo, quando c'è necessità. Per il resto il principio deve restare quello dell'autogoverno.

La celebrazione di oggi serve anche per ricordare che il regionalismo italiano, così come richiamato dal Presidente Schifani prima, grazie alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome e poi, per fortuna, con la concretizzazione di quella parte inespressa della Costituzione italiana che ha portato alla nascita delle Regioni a Statuto ordinario, ha fatto scuola per gli altri Stati europei.

Il dibattito sul regionalismo è vivace dappertutto. Pensiamo alle comunità autonome spagnole, al federalismo molto discusso in Belgio, alla *délo-*

calisation dei francesi, alla *devolution* nel Regno Unito a vantaggio della Scozia e del Galles: dovunque c'è un'ampia discussione sul futuro del regionalismo. Naturalmente questo riguarderà anche il legame fra il nostro regionalismo storicizzato e forte e le prospettive future.

Da questo punto di vista, è rassicurante pensare che, nel momento in cui la Germania si riunificò, uno dei primi atti fu la rinascita dei *Länder*; è positivo pensare che nell'*acquis communautaire*, cioè nell'insieme di requisiti che vengono richiesti dall'Unione europea per l'allargamento, c'è anche la democrazia locale. Ma le nostre sfide - e lo dico come capo della delegazione italiana al Comitato delle Regioni - sono importanti e dobbiamo in qualche maniera conciliare esigenze molto diverse.

Credo che i punti sostanzialmente siano quattro. In primo luogo, come le Regioni possano partecipare al processo ascendente della volontà comunitaria, naturalmente in collaborazione con il Parlamento, immaginando che la seconda Camera - quanto ne abbiamo discusso! - possa diventare il Senato delle Regioni come momento di snodo, così come avviene in molti sistemi istituzionali europei. Pensiamo, ad esempio, ai *Länder* tedeschi che al Consiglio europeo accompagnano il proprio Ministro competente per materia, oppure vanno da soli. In secondo luogo, il processo discendente - anche

questo è importante - deve passare, certo, attraverso la legislazione dello Stato, ma anche attraverso la legislazione regionale. Anche in questo caso l'Europa fa scuola in quanto, anche a fronte di grandi difficoltà nel rapporto fra le tre istituzioni (Consiglio, Commissione e Parlamento europeo), vengono ricercate alla fine, con grande buon senso, soluzioni ragionate e coordinate fra loro.

Un altro elemento importante è quello della crisi. Le crisi economico-finanziarie quasi sempre coincidono con rischi di centralismo: centralismo nazionale e centralismo europeo. Allora, a proposito della volontà e della necessità di discutere in fase ascendente, questo è il momento nel quale credo - e di ciò abbiamo discusso con i colleghi del Comitato delle Regioni - è bene capire dove andrà il nuovo Patto di stabilità: che non diventi una specie di garrota che lentamente possa spegnere il soffio e il respiro del sistema della democrazia locale in Europa.

Infine, va prestata attenzione nei confronti di un'istituzione nuova nata con un regolamento del 2006, il cosiddetto GECT (Gruppo europeo di cooperazione territoriale), che dà vita alle Euroregioni. Devo dire che al momento siamo un po' in difficoltà perché si trattava di un regolamento (dunque immediatamente applicabile), ma un po' travestito da direttiva e quindi si è ritenuto che come tale avesse bisogno di una legge di recepimento. Ebbene, au-

guriamoci che le Euroregioni, che non hanno nulla di eversivo ma sono cerniere che consentono alle zone di confine di poter ragionare fra loro, di poter abbattere veramente quelle frontiere che in qualche maniera, come ferite della storia, secondo la celebre definizione, hanno diviso in maniera negativa l'Europa, possano funzionare bene.

Signor Presidente della Repubblica, Signor Presidente del Senato, Autorità tutte,

mi auguro che la democrazia locale possa essere quello strumento che più di altri possa aiutare i cittadini a comprendere quanto sia stata rivoluzionaria la nascita di una cittadinanza europea. Per una generazione come la mia, che non ha vissuto la seconda guerra mondiale, ma ha avuto padri, nonni, parenti e amici che l'hanno vissuta, è chiaro quanto sia stato importante il solco dell'integrazione europea: non è un fatto banale e credo che attraverso le Regioni sia possibile far crescere la nostra coscienza europeistica.

RAFFAELE FITTO

Signor Presidente della Repubblica, Signor Presidente del Senato, Autorità, Signore e Signori,

il quarantesimo anniversario della prima elezione dei Consigli regionali è una grande occasione per riflettere sul ruolo delle Regioni nell'evoluzione istituzionale del nostro Paese, e cade nella fase più interessante e delicata di un percorso riformatore il cui spirito autonomista e unitario è stato ed è ampiamente condiviso tra le forze politiche e sociali del Paese.

La formulazione dei decreti attuativi del federalismo fiscale rappresenta il punto di arrivo di una stagione iniziata con la riforma del Titolo V della Costituzione, con l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni, che ha indicato l'importante rilievo del livello regionale sul piano legislativo. La riforma ha attestato il principio di parità legislativa statale e regionale già nella disposizione che stabilisce l'equiparazione dei due livelli di governo nella promozione di questioni di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale.

A questo proposito va rilevato che l'elencazione delle materie di esclusiva competenza statale e di quelle di competenza concorrente tra Stato e Regioni e di tutte le altre materie non menzionate attribuite alla piena potestà regionale, se ha generato

un notevole incremento dei livelli di autonomia, ha, di contro, prodotto una notevole conflittualità tra Stato e Regioni, attribuendo alla Corte costituzionale un ruolo preminente nell'applicazione della riforma.

Se per un verso le nuove norme hanno portato ad un consistente ricorso alle impugnative per entrambi i livelli di governo, per l'altro hanno reso evidente la necessità di forme di negoziazione tese a valorizzare il principio della leale collaborazione e ad attenuare i conflitti istituzionali che hanno caratterizzato gli anni di avvio della riforma. E' auspicabile che il passaggio dal conflitto alla cooperazione renda l'impugnativa di incostituzionalità sempre di più una sorta di estrema *ratio*. La diminuzione progressiva del contenzioso, certamente significativa, attesta il consolidamento dei tre principali meccanismi attraverso cui è diventato più flessibile il riparto delle competenze normative: la prevalenza, la leale collaborazione e la sussidiarietà.

Nel contempo la stesura e l'adozione degli Statuti regionali è stata l'occasione per i Consigli di riorganizzare e meglio definire il proprio ruolo istituzionale nella ripartizione dei compiti tra esecutivi e Consigli, alla luce del chiaro rafforzamento del ruolo del Presidente della Giunta, eletto direttamente, che diviene, con la maggioranza, organo propulsore dell'indirizzo politico regionale.

In proposito, la legge approvata in materia di federalismo ha costituito un qualificante passo verso un disegno di riforma dell'ordinamento incentrato sul regionalismo: forti e robusti sono gli elementi di autonomia regionale ravvisabili ed il percorso da compiere per la sua attuazione è aperto e impegnativo. Il coinvolgimento di tutti i livelli di governo, da attivarsi secondo modelli cooperativi ormai diffusi e consolidati, è espressamente richiesto nella costruzione di strumenti e procedure indispensabili per il reale raggiungimento di queste finalità. Basti pensare ai costi standard in luogo della spesa storica, alla definizione dei livelli essenziali, alla reale responsabilizzazione degli amministratori, alla originale contestualizzazione dei piani di competenza e finanza, al sistema di equo riequilibrio e perequazione dei fabbisogni.

In questo contesto l'esercizio del complesso sistema di deleghe riconosciute al governo dovrà non solo essere esercitato nel quadro dell'abituale cornice delle Conferenze, ma anche posto in essere attivando tutte le nuove e originali forme di raccordo che il legislatore ha previsto. Questi istituti sono caratterizzati da un forte connotato locale e regionale. Non è fuori luogo rilevare che in tutte queste sedi si sostanzierà quella relazione tra Stato, Regioni e autonomie locali che è il principio stesso dell'unità del Paese. Infatti, quando di frequente, a proposito del

federalismo fiscale, ci si richiama alla responsabilizzazione delle classi dirigenti, va rilevato che, ben oltre le responsabilità soggettive, si intende e ci si richiama alle responsabilità dirette delle Regioni nei confronti dei cittadini, ma anche tra di esse e dell'insieme delle Regioni nei confronti dello Stato.

Se una nuova, direi inedita, relazione tra Nord e Sud potrà essere instaurata, saranno anche quelle dianzi citate le nuove sedi per un confronto che tutti auspichiamo solidale e proficuo nella direzione di coesioni territoriali sostanziali. E' in questa visione fortemente unitaria che il crescente peso dei Consigli e delle autonomie regionali rende fondamentale il loro inserimento nel processo decisionale e nella *governance* cooperativa.

Si delineano dunque e prendono forma, parallelamente ai meccanismi parlamentari collaudati, nuovi circuiti intergovernativi, il cui dialogo appare indispensabile sia ai fini del rispetto della "lealtà istituzionale" e della "piena collaborazione con Regioni ed enti locali" che il governo deve assicurare, sia ai fini di quella leale collaborazione più volte indicata dalla suprema Corte quale chiave di volta per la risoluzione dei numerosi conflitti che hanno caratterizzato il sistema delle competenze.

In tal senso, è auspicabile e fondamentale, in attesa di una più organica riforma costituzionale, come poc'anzi ricordato dal Presidente Schifani, il

consolidamento e il rafforzamento del sistema delle Conferenze quale strumento di prevenzione dei conflitti e quale sede di dialogo intergovernativo. La costante crescita delle intese in sede di Conferenza va perciò interpretata come un supporto alla necessità di coordinamento insito nel modello garantistico della separazione delle competenze legislative.

Il sistema delle Conferenze appare oggi uno “strumento privilegiato” per il raggiungimento delle intese tra Stato e Regioni. L’esigenza di riorganizzare le funzioni e il ruolo delle Conferenze richiede, quindi, un intervento condiviso con le Regioni e gli enti locali, alla luce della necessità di rivedere l’intero sistema che tenga conto della pari dignità dei diversi livelli di governo.

L’ordinamento regionale italiano in atto è la risultante di un lungo processo di attuazione del principio di autonomia. In questa chiave di lettura sono certo che quei livelli di consentaneità e di sostanziale condivisione tra le forze politiche in più sedi già sperimentati si rafforzino in queste e nelle prossime fasi, anche e soprattutto in ragione della complessità e dell’asprezza dei tempi che stiamo attraversando.

E’ consapevolezza comune che l’*iter* avviato dalla riforma del Titolo V, giunto per ora ai decreti attuativi del federalismo fiscale, costituisca il netto

e il più possibile rapido avvio per il superamento dei divari e dei differenziali di sviluppo, indispensabile per affrontare la difficile congiuntura che l'Italia sta attraversando.

RENATO SCHIFANI

Ringrazio tutti gli intervenuti e dichiaro conclusa la prima parte dei nostri lavori.

VANNINO CHITI

Colleghi, ha ora inizio la seconda parte dei nostri lavori.

Colleghi, Presidenti e rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali,

l'incontro di oggi nelle nostre intenzioni non è soltanto una celebrazione solenne dell'istituzione, quarant'anni fa, delle Regioni a Statuto ordinario: l'importanza di questa ricorrenza è stata già sottolineata nella prima parte alla presenza del Presidente della Repubblica con l'intervento del Presidente Schifani, dei Presidenti della Conferenza delle Regioni e dei Consigli regionali, del Capo delegazione italiana nel Comitato delle Regioni dell'Unione europea e del Ministro per i rapporti con le Regioni. Vogliamo al tempo stesso - e questo dovrebbe essere il compito di questa seconda sessione - contribuire ad una riflessione e a un approfondimento in grado di collegare lo svolgersi dell'esperienza regionalista ai problemi da sciogliere per una riforma del nostro Parlamento, da tempo necessaria e ormai urgente.

Da qui non soltanto il tema di questo nostro incontro ma la stessa sede, il Senato, perché questa Camera dovrà assumere con la riforma il compito primario - come è stato già sottolineato - del rapporto da un lato con le istituzioni dell'Unione eu-

ropea, dall'altro con il sistema delle Regioni e delle autonomie locali.

La mia convinzione è che il non procedere coordinato dei due processi – da un lato il trasferimento di competenze e di funzioni legislative alle Regioni e amministrative a Comuni e Province, e oggi l'approvazione dei decreti attuativi – che è in atto – dell'articolo 119 della Costituzione, il cosiddetto federalismo fiscale; dall'altro la riforma del sistema parlamentare di bicameralismo perfetto – abbia prodotto conseguenze negative sia nel funzionamento dello Stato centrale, sia in quello dei soggetti istituzionali che esprimono l'ordinamento delle autonomie, nel quadro unitario della nostra Repubblica.

A livello nazionale, l'assenza di una sede parlamentare di riferimento per Regioni e autonomie locali ha contribuito a indebolire la funzione complessiva delle Camere: lo spostamento esclusivo dei rapporti tra Stato centrale e sistema delle autonomie nelle Conferenze permanenti ha circoscritto le relazioni ai governi determinando un impoverimento del ruolo delle Assemblee legislative.

Questa situazione, accompagnandosi a rapporti Parlamento-governi non equilibrati nelle rispettive competenze e a una inadeguata modifica dei Regolamenti parlamentari, dopo l'introduzione di leggi elettorali non più di impianto proporzionale ma

maggioritario o più di recente dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, rischia di determinare non – uso questa espressione – un'alleanza istituzionale riformista – di cui l'Italia avrebbe bisogno – ma un oggettivo contrasto o quanto meno una reciproca lontananza, un'assenza di sedi ricorrenti e non episodiche di incontro tra Assemblee parlamentari e Assemblee legislative regionali e delle autonomie locali.

Sul piano delle riforme istituzionali e degli stessi aggiornamenti della Costituzione, rimango convinto non da ora che lo spartiacque tra innovazione e conservazione passi in modo trasversale nei diversi schieramenti che sono presenti sulla scena politica.

In questo senso, lo stesso Parlamento porta una responsabilità grande, nel non aver saputo superare in modo unitario le difficoltà e nel non essere stato capace, a partire dal 2001, di aprire le porte della Commissione bicamerale per gli affari regionali ai rappresentanti del sistema delle autonomie. Avrebbe potuto svilupparsi un'esperienza significativa di rapporti e di collaborazione, ma in questo – come ho detto – non siamo riusciti.

In questa fase l'esperienza più significativa di cooperazione istituzionale è rappresentata da quel Comitato per l'armonizzazione dell'azione legislativa tra le Assemblee parlamentari e i Consigli re-

gionali e le Province autonome, che è importante, secondo me, valorizzare e al quale, sempre a mio giudizio, dovrà essere chiesto, almeno in questa prima fase, di affrontare non solo temi legati alla legislazione ma anche all'attuazione del Trattato di Lisbona che sono importanti ma anche complessi nel raccordo tra Camere e Assemblee regionali.

Come ho detto, l'assenza di una sede parlamentare di riferimento pesa negativamente anche sulle Regioni e sulle autonomie locali: non soltanto per ciò che si riferisce all'esame di merito di provvedimenti di rilievo – a cominciare da quelli di natura finanziaria – ma anche per tenere unite, nell'esercizio della propria responsabilità, impostazioni collegate alle esigenze dei territori e visione d'insieme delle necessità e del futuro del Paese.

Non esiste federalismo che non significhi cooperazione tra istituzioni per realizzare – meglio che con il centralismo dello Stato – una più forte coesione, una più efficace solidarietà, una maggiore efficienza della democrazia, un nuovo rapporto tra istituzioni e cittadini orientato dalla sussidiarietà.

Per la riforma del Senato e per la sua trasformazione in Camera federale mi pare che possa esservi un'ampia convergenza – ma tra poco parleranno con maggiore precisione dell'argomento il Presidente Vizzini e alcuni rappresentanti dei Gruppi parlamentari – in relazione alle competenze

da assumere. Del resto, vi ho già in parte fatto cenno: penso che esse debbano riferirsi ai rapporti tra Stato centrale, Regioni e autonomie locali da un lato, con le istituzioni dell'Unione europea dall'altro; insieme a un ruolo di garanzia e dunque anche all'esercizio del potere di nomina e di controllo di organismi che abbiano tali funzioni. Il bicameralismo deve invece continuare ad essere paritario per le modifiche alla Costituzione, per le leggi elettorali, per la ratifica dei trattati internazionali, per la fissazione dei livelli base delle prestazioni ai cittadini e per le norme relative ai loro diritti fondamentali.

Per le modalità della futura elezione del Senato, resto convinto che la scelta si riduca, per un Paese grande e importante come l'Italia, a due alternative, come è nell'esperienza di grandi Paesi federalisti: un *Bundesrat* italiano, cioè una Camera non elettiva, ma nella quale siano esclusivamente presenti i rappresentanti dei governi – in particolare regionali, ma, per la specificità italiana, anche di Comuni e aree metropolitane – con un voto unitario per le singole delegazioni; oppure una elezione ancora a suffragio universale diretto collegata alle elezioni regionali. Non mi convincono, non mi hanno mai convinto soluzioni che portino il Senato ad essere una Camera in parte di secondo grado e in parte, addirittura, di terzo grado, eletta in parte da Consigli regionali e in parte dai Consigli regionali delle

autonomie che, a loro volta, sono designati di secondo grado da Comuni e Province: se questa fosse la strada – dico la verità – sarebbe più serio passare al monocameralismo; sarebbe un errore rispetto all'ordinamento di un Paese federale, ma avrebbe più logica.

In questo momento, a me pare che, al di là delle convinzioni personali, sia la seconda strada, quella di un'elezione a suffragio diretto collegata alle elezioni regionali, che si manifesta come più realistica e politicamente percorribile. E' evidente che anche in questo caso si dovrà avere una riduzione marcata del numero dei parlamentari, sia del Senato federale che della Camera: non per compiacere un populismo e una demagogia, sollecitati da troppi centri d'interesse e diffusi a piene mani da importanti *media*, anche in questo caso trasversali ai vari schieramenti, ma per sfidare e per vincere i populismi attraverso una più rigorosa selezione delle classi dirigenti.

In questo senso, per me resta decisiva, per ricostruire un rapporto tra istituzioni, cittadini e politica, una nuova legge elettorale nazionale, che attribuisca al voto di ognuno il potere di contribuire a determinare le maggioranze di governo – come oggi è e da questo non si deve e non si può arretrare – ma al tempo stesso la scelta dei rappresentanti nelle istituzioni.

Un'ultima considerazione, a cui ha già fatto riferimento nella prima parte in particolare il Presidente Errani. Questo incontro, nel quarantesimo anniversario della istituzione delle Regioni a Statuto ordinario, si tiene in un momento difficile: per la crisi che colpisce l'Italia e l'Europa in particolare; per la sfiducia che mina il rapporto tra forze politiche e cittadini, evidenziata ancora una volta dall'astensione che, alle recenti elezioni regionali, ha colpito sia partiti di governo che di opposizione.

Questa situazione, da non ignorare o sottovalutare, richiede non la cessazione del confronto, limpido e forte quando necessario, né meno che mai l'oscuramento delle differenze, ma la capacità di accompagnarli a senso di responsabilità nei confronti dell'Italia.

Richiede soprattutto una capacità di avanzare sulla strada della riforma delle istituzioni, così da fare funzionare in modo efficace, a tutti i livelli, lo Stato.

Abbiamo già deciso di muoverci sulla strada di un assetto federale della Repubblica: dobbiamo procedere con serietà, con rigore, con coerenza.

Dobbiamo procedere perché oggi, dal punto di vista istituzionale, l'Italia non è né carne né pesce, non più uno Stato centralistico, non ancora uno Stato delle autonomie, uno Stato federale.

Allora i sacrifici che dobbiamo fare per superare la crisi devono essere equi rispetto alle possibilità e

al reddito dei cittadini; ma devono anche trovare un equilibrio tra risanamento e sostegno allo sviluppo; e al tempo stesso debbono salvaguardare l'autonomia e la responsabilità di Regioni, Comuni e Province. Perché se le Regioni e le istituzioni locali crollano sotto il peso sproporzionato degli equilibri del risanamento, se si mortificano e rendono irriconoscibili le virtù e le efficienze, perché vengono tagliate risorse che sono indispensabili, se non si restituiscono gli strumenti – già insufficienti ma in questo momento addirittura non ancora esistenti – di autonomia impositiva e se non si rafforzano gli strumenti di cooperazione tra i vari livelli istituzionali non avremo il federalismo ma il rischio di dissociazioni, il rincorrersi di particolarismi e di egoismi territoriali. Non dimentichiamo, infatti, che la gran parte dei servizi sociali, oggi, è sostenuta da Regioni e autonomie locali: e dunque si incide qui sulla vita dei cittadini e sulla tenuta e coesione della nostra società.

Questa non sarebbe, a mio parere, la via delle riforme utili all'Italia. E' responsabilità di ognuno di noi, comunque collocati nello schieramento politico, nella maggioranza o all'opposizione, imboccare e cercare di fare imboccare la strada giusta. E io resto convinto e ho fiducia che riusciremo a farlo, che riusciremo a dare questo contributo al nostro Paese.

DAVIDE CAPARINI

Signor Presidente, Presidenti, consiglieri, colleghi,

dall'entrata in vigore della Costituzione ci sono voluti ventidue anni per istituire le Regioni ordinarie, ventinove per devolvere ad esse le funzioni amministrative. Non ne sono stati sufficienti sessantadue per attribuire alle Regioni funzioni esclusive e autonomia impositiva. Un'inerzia a cui abbiamo il dovere di porre rimedio.

Molteplici sappiamo essere le ragioni di questo ritardo. La riforma regionale degli anni Settanta ha solo scalfito il complesso sistema istituzionale che si era consolidato nel secondo dopoguerra. D'altro canto, l'interventismo pubblico, comprimendo anche le autonomie territoriali, ha eroso il pur debole modello regionale pensato dai Costituenti.

L'unità d'Italia, ovvero l'adesione dei vari Stati preunitari all'ordinamento monarchico-costituzionale piemontese, avvenne mediante annessioni di territori autonomi per lo più sancite da votazioni popolari che dichiaravano l'appartenenza allo Stato. Quella ratifica popolare, seppur elitaria, è tipica di un nascente Stato federale dove le singole entità preesistenti governano il processo di aggregazione rinunciando alla loro sovranità. La mancata adesione al modello federale causata dalle vicende suc-

cessive all'unità d'Italia è la colpa che dobbiamo espiare.

In contrapposizione all'idea centralista che si sarebbe realizzata con l'unità d'Italia si svilupparono diverse correnti di pensiero federaliste (le abbiamo viste illustrate nell'area espositiva allestita fuori dell'Aula), da Cattaneo a Salvemini, da Sturzo a Einaudi, da Dorso a Gobetti, che vedevano nell'autonomismo un rimedio all'inefficienza e alla corruttela del potere centrale.

I Costituenti optarono per una sorta di terza via al centralismo e al federalismo: ovvero un regionalismo che, governato direttamente, eterodiretto, dallo Stato centrale, non ha dato i frutti sperati.

La prima fase del processo di regionalizzazione italiano ha visto la formazione delle Regioni ordinarie attraverso un atto unilaterale dello Stato; così non avvenne per le Regioni speciali che hanno partecipato attivamente all'approvazione dei loro Statuti. Questo ritengo sia un importante esperimento che, alla luce anche delle recenti modifiche del Titolo V della Costituzione, in ottica di trasformazione federale, rilancia il modello della "specialità" valido per tutte le Regioni.

Un quarto di secolo in cui le Regioni ordinarie non hanno potuto perseguire politiche proprie dovendo soggiacere alle interferenze di uno Stato che,

in nome dell'interesse nazionale, pretendeva di intervenire in ogni campo.

Autonomia legislativa circoscritta, tendenza a strutturarsi come enti di amministrazione, finanza regionale derivata ne sono stati gli evidenti limiti.

La seconda fase, quella più recente, del regionalismo italiano passa dal complesso processo di decentramento amministrativo fino agli effetti della riforma costituzionale del 2001 che ha generato – lo conosciamo – l'aumento del contenzioso tra Stato e Regioni e ha aumentato il debito dello Stato.

E' proprio la Costituzione negata, e con essa l'assenza di federalismo fiscale, che ha di fatto limitato la nostra competitività sottraendo risorse agli impieghi produttivi e sociali, ha evidentemente sfasciato il Paese e ha fatto esplodere la spesa pubblica.

Il sistema è rimasto quello della “finanza derivata”, che ha contribuito ulteriormente a dissociare la responsabilità impositiva da quella di spesa, ha favorito la duplicazione delle strutture, l'inefficienza, la deresponsabilizzazione del ceto amministrativo e di quello politico, la scarsa trasparenza nelle decisioni di spesa, la loro non imputabilità nonché l'impossibilità di disporre delle risorse prodotte nel territorio di riferimento oggetto della tassazione e, infine, con la mancanza di controlli a livello locale, ha incoraggiato l'evasione.

La Costituzione negata ha generato il terzo debito pubblico del mondo, uno Stato centrale mastodontico, lento, impacciato, incapace di dare una risposta alle molteplici ed eterogenee istanze delle comunità locali. Uno Stato che, solo in personale e gestione, nel 2005 è costato 84 miliardi di euro. Uno Stato che in retribuzioni dei suoi dipendenti nello stesso anno ha speso 71 miliardi di euro, pari all'11 per cento del prodotto interno lordo. Giusto per avere un parametro di riferimento la Germania investe il 7,2 per cento.

L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione consentirà evidentemente la piena autonomia di spesa e di entrata, una maggior efficienza e trasparenza del prelievo fiscale, equità nella distribuzione delle risorse nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale. Il federalismo fiscale, con il contributo di tutte le componenti della Repubblica, potrà essere uno straordinario strumento di sviluppo, di contenimento e di qualificazione della spesa pubblica.

Al termine del processo riformatore federale il cittadino riacquisterà la sua centralità potendo esercitare finalmente il suo controllo democratico, quello sulle politiche di bilancio, a tutti i livelli di governo, commisurando la qualità dei servizi e delle prestazioni al loro costo. Questo è il nostro obiettivo.

Il passaggio da un sistema di “finanza derivata” ad uno di autonomia basato sui costi standard presenta il grande vantaggio di essere trasparente e di permettere il controllo dell’elettore che, allo stato attuale, non è possibile. La scelta del modello regolato sui costi standard è sicuramente più complessa rispetto a quella della capacità fiscale, ma è quella che ci consente di governare la fase di transizione.

La perequazione andrà ridisegnata agganciandola agli effettivi bisogni e non alla spesa storica.

I meccanismi di solidarietà tra territori dovranno garantire unicamente la copertura dell’eventuale differenza tra i costi standard delle funzioni assegnate e l’effettiva capacità fiscale dei cittadini e delle imprese di quel territorio.

L’articolo 2 della Costituzione, per il quale i diritti inviolabili della persona sono tutelati sia con riguardo al singolo sia con riguardo alle formazioni sociali o ai corpi intermedi nei quali si colloca (ovvero la famiglia, la scuola e le comunità locali e regionali), individua, in generale, “comunità naturali” essenziali e da salvaguardare rispetto ad ogni eccessiva invadenza dello Stato nella società.

Lo sforzo riformatore deve essere quindi quello di dare corpo alla posizione dei Costituenti liberali e socialisti, ma, soprattutto, degli azionisti e dei repubblicani, che consideravano l’accentramento uno dei peccati originali dello Stato italiano.

La sfida del presente è il superamento del bicameralismo perfetto, di un Parlamento che oggi consente la sola rappresentanza dei partiti politici, precludendo quella degli enti territoriali. Se ci fosse stata una partecipazione regionale sin dai primi passi di questa Repubblica, probabilmente io non sarei qui a parlarvi, perché non ci sarebbe stata l'esigenza da parte di larghe fasce di territorio e di popolo di essere rappresentate, attraverso il mio partito, all'interno delle istituzioni. Quindi, il mio auspicio è che il prossimo Parlamento – con una Camera a ciò deputata: il Senato delle Regioni – potrà ospitarvi non come celebrati e celebranti, ma come attori e protagonisti del processo decisionale di questo Paese.

Il nostro continente si sta trasformando, stiamo andando verso la rinascita delle lingue, delle identità e delle culture regionali in una grande unità politica e federale, certamente a danno dei vecchi Stati, inadeguati a interpretare la complessità del mondo moderno.

Il mondo è profondamente cambiato, è cresciuta la domanda di governabilità nel momento in cui le oligarchie economiche hanno svuotato i Parlamenti. Come diceva Brian Wilson, noto sociologo inglese, “la società è come un albero che ha le radici nel passato, vive nel presente, e vede nascere le foglie che annunciano il futuro”.

La Costituzione è quell'albero in continua crescita che nella previsione dell'articolo 5 ha la linfa per la possibile coesistenza dello Stato unitario con l'ordinamento federale.

La Costituzione è il patto tra Stato e cittadini, non può limitarsi a fotografare un ordine statico della fine del millennio passato ma deve essere dinamica, mutare e dare risposta alla complessità della globalizzazione.

In questo processo evolutivo la Costituzione rappresenta la cornice legale: non dovrebbe quindi affermare come proprio valore fondante l'immutabilità di un assetto politico-istituzionale, bensì, nelle forme e nei modi previsti, dovrebbe salvaguardare l'innovazione.

In questa prospettiva, il modo migliore per celebrare il centocinquantesimo della nascita dello Stato italiano è quello di configurare il regionalismo italiano non come un traguardo, ma come una fase prodromica ad un'autentica trasformazione del Paese in senso federale, costruito su identità, culture e valori condivisi.

CARLO VIZZINI

Signor Presidente, Signori rappresentanti delle Regioni e delle autonomie speciali, colleghi,

dopo oltre ventidue anni di attesa politica, nel 1970 videro luce le Regioni a Statuto ordinario volute dalla Costituzione che era stata elaborata in un momento di grande incertezza sui futuri assetti interni ed internazionali e fu il frutto di un compromesso politico alto tra diverse ideologie. L'attesa non fu casuale ed era figlia del fatto che il compromesso, faticosamente raggiunto al centro dai partiti, doveva essere mantenuto e rispettato in tutto il Paese. Le politiche redistributive dello Stato sociale, dirette a creare omogeneità, erano necessariamente politiche centralistiche.

Del resto, anche nei Paesi federali, alcune fasi in cui si è realizzato lo Stato sociale sono state contestuali ad uno spostamento degli equilibri istituzionali a favore dello Stato centrale.

Di contro, le spinte verso la ripresa del regionalismo storicamente in questo Paese si sono incrociate con la crisi della democrazia dei partiti e dello Stato sociale. La grande ondata di contestazione che colpì tutte le istituzioni sociali e politiche, e quindi anche i partiti, nel 1968-1969, ha prodotto la prima grande trasformazione dell'assetto istituzionale della Repubblica, con l'attuazione delle Regioni or-

dinarie e la beffa che l'anno dopo fu tolta l'autonomia impositiva ai Comuni, che pure l'avevano.

Alla successiva crisi del sistema dei partiti, che si verifica nella seconda metà degli anni Settanta del secolo scorso (quando i due grandi partiti di massa si fronteggiavano con quasi pari numero di voti; gli anni della grande crisi economica; gli anni del grande terrorismo che uccideva senza pietà) si accompagna un nuovo processo di trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni. Infine, alla crisi della cosiddetta Prima Repubblica, che è crisi dei partiti "storici" della democrazia italiana, fa seguito quel grande processo di valorizzazione delle autonomie territoriali, che si svolge attraverso alcuni passaggi fondamentali, iniziato con la prima riforma dell'ordinamento degli enti locali e con la legge sull'elezione diretta del sindaco. Tutto questo innesca una trasformazione profonda, che consiste nello slittamento dalla democrazia dei partiti alla democrazia del *leader* con investitura popolare diretta. La grande trasformazione che si è svolta a cavallo tra i due secoli ha visto, da una parte, il tramonto dei partiti storici della democrazia italiana e di quella forma tipica della politica novecentesca data dal "partito di massa"; dall'altra, quasi specularmente, il rafforzamento delle istituzioni territoriali. Una società complessa e articolata richiede politiche pubbliche adeguate alle tante spe-

cificità che la caratterizzano e che trovano nel territorio il luogo della loro emersione e della loro individuazione. La globalizzazione, da parte sua, porta una competizione che è sempre più competizione tra “sistemi territoriali”. Le trasformazioni della politica e quelle dell’economia convergono verso la valorizzazione del territorio.

La promulgazione delle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001 ha rappresentato la fase più incisiva della riforma dello Stato in senso spiccatamente federalista. Ciò è avvenuto all’esito di un percorso che era stato caratterizzato da molteplici e significativi tentativi di riforma (non cito tutte le varie Commissioni che mai bene hanno portato alle riforme vere che non si sono fatte).

La riforma del 2001, benché non fosse in quel momento una riforma condivisa, modificò profondamente il quadro istituzionale, accelerando il fenomeno di progressivo decentramento del potere dallo Stato agli enti locali.

La riforma del Titolo V si inseriva, d’altra parte, all’interno di un fenomeno che stava caratterizzando molti altri ordinamenti europei. In quegli anni infatti, nei principali Paesi del nostro continente, giunsero a maturazione progressivi processi di decentramento territoriale.

A ormai quasi dieci anni dall’importante riforma del Titolo V, occorre dunque interrogarsi sulla

tenuta complessiva del sistema e sull'esigenza di realizzare un'architettura costituzionale equilibrata e armonica, soprattutto nelle relazioni tra potere centrale e poteri locali, fra i diversi enti che compongono la Repubblica, assicurando finalmente all'ordinamento costituzionale italiano la coerenza della quale sembra ormai privo.

La riforma del regionalismo italiano, d'altra parte, è ancora lontana dall'essersi tradotta in prassi politica.

Tutti possono constatare l'irriducibile tensione fra un quadro istituzionale ispirato ai principi del più ampio autonomismo e una realtà ordinamentale restia ad adeguarvisi.

Il tema è come uscire dal decennio di stasi seguito alla riforma costituzionale del 2001.

Certamente l'approvazione della legge delega di attuazione del federalismo fiscale, come pure il disegno di legge governativo recante il "codice delle autonomie locali", attualmente all'esame della Camera dei deputati, costituiscono momenti importanti di legislazione ordinaria di rilievo costituzionale. Sono riforme di notevolissimo impatto, che impongono però al legislatore adeguate e coerenti soluzioni istituzionali.

In altre parole, senza una riforma costituzionale finalizzata alla piena realizzazione di una Repubblica federale, non sarà possibile definire un quadro

istituzionale in grado di funzionare concretamente nei suoi snodi essenziali.

Come è noto, la riforma del Titolo V diede vita ad una autentica rivoluzione copernicana nel nostro sistema costituzionale. L'articolo 114 della Costituzione novellato, infatti, afferma la pari dignità tra lo Stato e gli altri enti autonomi - Comune, Provincia, Regione e Città metropolitane - tutti espressione della sovranità popolare, tutti componenti paritari della Repubblica. Alla luce di questa radicale mutazione dello Stato ordinamento, la riforma del 2001 mirava a raggiungere non pochi ambiziosi obiettivi. Purtroppo alcune di quelle prospettive sono state in parte disattese, come testimonia il decennio ormai trascorso.

Nel modello italiano le evidenti lacune negli elenchi delle materie di legislazione esclusiva hanno determinato una tendenza ad espandere le competenze statali. D'altra parte, la separazione delle competenze, unita alla debolezza di opportune sedi di mediazione politica che ne consentano una applicazione meno inflessibile, non è stata capace di prestare tutela adeguata alle insopprimibili istanze di unificazione.

Come segnalato, infatti, dalla Corte costituzionale, l'assenza di forme e strumenti di partecipazione e collaborazione delle autonomie ai procedimenti di formazione delle leggi statali ha

prodotto disfunzioni, con l'esigenza di introdurre meccanismi compensativi volti a tutelare le Regioni dalla possibile tendenza dello Stato ad estendere, attraverso l'attrazione in sussidiarietà, i propri poteri su materie diverse da quelle di legislazione esclusiva.

In poche parole, in assenza di un organismo istituzionale di raccordo e di composizione dei conflitti, il sistema delle Conferenze (Stato, Regioni, Città) ha avuto una grande espansione, pur in assenza di un esplicito riconoscimento costituzionale. Le Conferenze sono di fatto divenute l'unica sede di confronto e di negoziazione tra i diversi livelli territoriali, relativamente a tutte le principali funzioni statali, non solo amministrative ma anche legislative.

Certamente i pregi di questo meccanismo non possono non essere riconosciuti. Esso consente di immettere nel processo decisionale le indicazioni di Regioni, Province e Comuni, spingendo ciascuno di questi livelli territoriali ad individuare una posizione comune al proprio interno, ricercando necessariamente compromessi e mediazioni tra le diverse aree del Paese. Eppure, un meccanismo di questo tipo presenta non pochi elementi di criticità. In primo luogo, si forma un grande circuito degli esecutivi che diminuisce la forza delle democrazie assembleari, delle Assemblies, in un Paese in cui la

democrazia parlamentare è profondamente radicata. La negoziazione in Conferenza avviene in forme sostanzialmente deboli per i profili istituzionali e non sempre i singoli soggetti istituzionali sono sufficientemente responsabilizzati e possono poi distaccarsi dagli impegni assunti in quella sede. Né peraltro è pensabile che non si crei un rapporto di equilibrio tra la rappresentanza che ogni capo dell'esecutivo e ogni Presidente hanno dietro le spalle: un voto una Regione significherebbe che, di fronte ad un problema drammatico, Molise e Lombardia hanno la stessa forza di impatto, rappresentando ovviamente pezzi d'Italia profondamente diversi anche dal punto di vista del numero degli abitanti.

Inoltre, nonostante gli sforzi che spesso in quella sede debbono essere compiuti, il sistema non sempre riesce a dipanare i conflitti. Basti pensare al numero considerevole di leggi impugnate davanti alla Corte costituzionale, che pure avevano avuto un parere favorevole della Conferenza. Da molti viene evocata la soluzione del superamento del bicameralismo perfetto, con la creazione di una Camera che possa autenticamente rappresentare interessi delle autonomie. Al di là delle possibili soluzioni istituzionali che sono state prefigurate (e che non tocca a me in questo momento, in questa sede, in questa veste di illustrare per prenderne una come disegno di parte), ritengo quanto mai necessario che

una delle due Camere possa rappresentare il luogo di composizione della conflittualità legislativa tra Stato ed enti locali, nella cornice di un pluralismo istituzionale fondato sull'integrazione tra i processi politici locali e nazionali e in cui alla legge statale possa essere finalmente restituito il ruolo di indirizzo e di coordinamento dei centri di produzione normativa decentrata.

Non entro nel merito dell'articolazione di un nuovo bicameralismo, ma la creazione di una stanza politico-istituzionale appare quanto più necessaria se si pensa che i rapporti tra Stato e autonomie in Italia sono drammaticamente contrassegnati da una abnorme conflittualità, che impegna la Corte costituzionale in un difficile compito volto a delimitare i ruoli reciproci in un intricato groviglio di materie e di competenze. Badate bene che è un tipo di conflittualità non legata esclusivamente al riparto costituzionale delle attribuzioni. In particolare per quanto riguarda le competenze concorrenti, nessuno può sognare che nella complessità e nei vasi intercomunicanti delle società moderne ci sia un federalismo duale, per cui una parte, con l'accetta, viene tagliata per competenza di taluni e un'altra per quella di altri; le competenze concorrenti sono necessarie anche se vanno meglio disciplinate.

Ma la conflittualità ha cause di natura ben di-

versa, che spesso sono di matrice squisitamente politica. Anche per questo è un tipo di conflittualità che deve più opportunamente trovare una sua armonica composizione in una sede politica di grande dignità, eletta direttamente dal popolo - io credo - ove la fisiologica attenzione che rappresenta i sistemi di governo multilivello trovi armonica composizione. Diversamente l'Italia sarebbe l'unico ordinamento federale - ripeto - l'unico ordinamento federale - privo di una sede istituzionale di raccordo tra le diverse istanze territoriali, con il rischio di affidare tale ruolo esclusivamente alla giurisdizione.

In conclusione, credo si possa affermare che siamo entrati - non sempre con la sufficiente consapevolezza - in una nuova era costituzionale, in cui il principio federalista è diventato uno dei pilastri della nostra Costituzione. Ma resta il difetto di origine: il federalismo, il regionalismo, il sistema delle autonomie territoriali sono irrobustiti sempre come se si trattasse di accrescere il novero delle loro competenze, ma si omette di considerare le ripercussioni di una scelta a favore delle autonomie territoriali sulla struttura costituzionale dello Stato. Eppure, l'esperienza comparata dimostra che gli Stati federali conoscono forme crescenti di integrazione, di cooperazione e di collaborazione tra lo Stato e le altre unità politiche e territoriali.

Oggi poi quest'esigenza diventa imprescindibile

di fronte alle sfide epocali lanciate dalle trasformazioni dell'economia e dalla crisi economica e finanziaria. Per salvare l'euro ed il benessere di noi europei, delle generazioni attuali e di quelle che verranno, occorre risanare i bilanci pubblici, stimolare i comportamenti virtuosi, e quindi chiedere sacrifici. Proprio la crisi rilancia e rende non più rinviabile la questione dell'inserimento più stabile, adeguato ed efficiente, delle Regioni nei processi decisionali statali. Decidere come tutto ciò debba articolarsi è compito della politica; mi auguro, di tutta la buona politica, quella che su questi temi pensa di poter trovare oggi forme di collaborazione e compromesso alto, come fecero i nostri Costituenti oltre sessantadue anni fa. Mi auguro che tutti avremo questo senso di responsabilità con la creazione, su questi temi, di un consenso ampio e alto, che può nascere da una maggioranza che non voglia sentirsi autosufficiente e da un'opposizione che non pensi di avere un diritto di veto.

ENZO BIANCO

Signor Presidente,

molti colleghi prima di me hanno ricordato che si è dovuto attendere che la Costituzione della Repubblica italiana diventasse maggiorenni - ricordo che allora la maggiore età si conseguiva a ventun anni - perché cominciasse a trovare applicazione quel punto di equilibrio delicato, che i nostri Costituenti avevano disegnato, tra un'idea di Stato unitario fortemente accentrato (com'era nella tradizione del Regno di Sardegna, mutuata dall'esperienza francese) e l'esperienza di uno Stato in cui le autonomie fossero valorizzate, com'era nelle aspettative di molte delle forze politiche italiane che contribuirono a scrivere la Carta costituzionale. Il percorso di questi quarant'anni è stato sicuramente una lunga salita, in cui ogni metro di rispetto e di valorizzazione delle autonomie è stato conquistato con grande fatica. Ricordo alcuni dei momenti in cui la potenzialità autonomistica della nostra Costituzione è stata valorizzata e realizzata.

Innanzitutto, la legge n. 142 del 1990, in cui tra l'altro viene sancita con grande coraggio e modernità la netta separazione tra le responsabilità tecniche e quelle politiche e, insieme, viene disegnato lo scheletro, cioè la struttura portante del sistema delle autonomie. Ricordo, inoltre, la legge del 1992,

che prevede l'elezione diretta dei sindaci e dei Presidenti delle Province e che disegna e recupera un rapporto di fiducia dei cittadini verso le istituzioni in un momento delicato della vita della democrazia del Paese e, subito dopo, l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni. E ancora, alla fine degli anni Novanta, non va sottaciuta l'esperienza del cosiddetto federalismo amministrativo, cioè del federalismo a Costituzione invariata (le cosiddette leggi Bassanini).

Va ricordato infine il tentativo generoso - qualche volta con quel carico di utopia che chi sogna delle riforme porta con sé - che ha disegnato comunque la volontà di rendere moderno il nostro Paese e di valorizzare ulteriormente, anche dal punto di vista amministrativo, il ruolo delle autonomie, a partire da quelle comunali fino a quelle regionali. Sicuramente il momento più alto di questo percorso finalizzato alla valorizzazione delle autonomie nel nostro Paese ha origine da quello che avviene nella Commissione bicamerale, presieduta dall'onorevole D'Alema, quando la suddetta Commissione approvò a larghissima maggioranza, con la sola astensione o voto contrario di due Gruppi parlamentari, quello che qualche mese dopo sarebbe diventato il nuovo testo del Titolo V della Costituzione che - lo voglio ricordare - non solo nella Commissione bicamerale, ma subito dopo anche

nell'Aula di Montecitorio viene approvato a larghissima maggioranza.

Voglio ricordare anche - il Presidente Chiti lo ricorderà perfettamente perché siamo stati protagonisti insieme di questa stagione - quando fummo noi - all'epoca ero Presidente dell'ANCI e Lei, Presidente Chiti, Presidente della Conferenza delle Regioni - a chiedere tutti insieme, con i Presidenti delle Regioni e i Sindaci di centro-destra, che quel patrimonio condiviso alla Camera dei deputati non fosse disperso e diventasse in qualche misura riforma della Costituzione. Naturalmente altra valutazione, di carattere politico, è sull'opportunità o meno di approvare il nuovo Titolo V con una maggioranza risicata in Parlamento.

Il nuovo Titolo V rappresenta certamente un importante e significativo passo avanti. Con la stessa onestà dobbiamo riconoscere che negli anni successivi, a partire dal 2001, il cammino verso una valorizzazione delle autonomie della legislazione e della prassi del nostro Paese ha conosciuto momenti di significativo rallentamento. E' ovvio che, per esempio, il Testo unico delle autonomie locali, approvato nel 2001, doveva essere adeguato alla nuova Carta costituzionale, mentre soltanto in questo momento la Camera dei deputati - la settimana prossima la Commissione affari costituzionali di Montecitorio dovrebbe licenziare il testo per l'Aula

- si avvia a scrivere il nuovo Testo unico degli enti locali adeguato alla Carta costituzionale, con ciò disegnando le responsabilità, le competenze e le attribuzioni dei Comuni e delle Province e rendendo così più credibile la legge sul federalismo fiscale, che senza una nuova Carta delle autonomie manca di una parte essenziale.

Il governo ha appena approvato, con il voto largamente favorevole della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, il primo dei decreti legislativi, quello sul demanio, e riprende il percorso di attuazione del federalismo fiscale. Si tratta ora di decidere gli ulteriori passi avanti per riprendere quel cammino.

Questa mattina le Commissioni affari costituzionali del Senato, presieduta autorevolmente dal collega Vizzini, e della Camera dei deputati, presieduta dal collega Bruno, hanno dato avvio a un'indagine conoscitiva sulle questioni inerenti al processo di revisione costituzionale in materia di ordinamento della Repubblica, quindi in materia di attuazione del Titolo V e sul possibile superamento del bicameralismo, riprendendo un lavoro fatto nella scorsa legislatura dalle analoghe Commissioni di Camera e Senato. Signor Presidente, anche questa mattina, nel nostro primo confronto con le parti sociali, abbiamo registrato un ampio consenso sull'opportunità di intervenire, da un lato, con una

parziale revisione del Titolo V e, dall'altro, con una sua attuazione. Ci sono materie, ad esempio quella dell'energia o delle grandi infrastrutture, sulle quali abbiamo riscontrato una condivisione assai diffusa sull'esigenza di sottolineare l'unitarietà della gestione, trattandosi di materie strategiche per lo Stato. E d'altro canto si avverte l'esigenza di superare, almeno in parte, la legislazione concorrente andando verso una piena assunzione di responsabilità delle Regioni in materie che effettivamente competono sempre di più alle Regioni stesse. E insieme occorre considerare il momento dell'attuazione oltre a quello della revisione sulla base del calendario qui delineato.

Naturalmente si avverte la necessità che il federalismo (o forse è meglio dire la Repubblica delle autonomie) trovi un punto di ulteriore innovazione e di cambiamento nel superamento del bicameralismo perfetto. In proposito credo sia assolutamente necessario aver presente che il modello non può che essere quello che Lei, Presidente Chiti, ha delineato e sul quale esprimo anche il mio consenso. Ed il punto di equilibrio verso la soluzione da Lei delineata sembra essere un punto su cui si può registrare un ampio consenso.

Signor Presidente, provengo da una scuola politica (quella repubblicana), che ha avuto sempre una particolare attenzione al sistema delle autono-

mie, ma nello stesso tempo anche alla necessità di coniugare la valorizzazione della diversità e dell'articolazione del Paese con un forte sentimento di unità nazionale. Se sapremo coniugare l'esigenza di valorizzare le differenze e le diversità del Paese, senza paura, insieme con l'esigenza di tenere fortemente unito un Paese che per essere competitivo ha bisogno di trarre forza, energia e linfa vitale da tutte le sue parti, anche da quelle (come il Mezzogiorno) oggi scarsamente valorizzate ed utilizzate, per responsabilità di tutti - anzitutto della classe dirigente meridionale - ma certamente anche per una scarsa o insufficiente attenzione del Paese. Penso che se avremo questo coraggio il nostro Paese potrà riprendere con maggiore determinazione la strada dell'avanzamento, della crescita e la capacità di essere competitivo: uniti nella diversità.

ANDREA PASTORE

Signor Presidente, onorevoli colleghi parlamentari, gentili Presidenti dei Consigli regionali e delle Assemblee legislative regionali,

colgo questa occasione per offrire un contributo che dà per scontate le premesse che sono state fatte e che mi sembra siano assolutamente convergenti e per riprendere, come viatico per una futura e spero prossima riforma costituzionale, quello che già si è discusso in questa Aula. Ricordo che pochi mesi fa in Senato si è svolto un dibattito proprio sul percorso costituzionale, un dibattito significativo sia per i contenuti che per il modo di porgere le questioni. Tale dibattito, in questa prima fase, si è concluso registrando una convergenza da parte di tutti, di tutte le forze politiche presenti in quest'Aula e, direi, nel Paese sul fatto che oggi il problema dei problemi è rappresentato proprio dalla riforma costituzionale. Non so se tutti i cittadini colgano questo dato, ma credo che chi fa politica, chi rappresenta nelle istituzioni gli stessi cittadini, ha questa piena consapevolezza.

Proprio da questa esigenza è nato poi il percorso avviato congiuntamente dalle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato per cercare di preparare il terreno ad una riforma costituzionale ampia e possibilmente condivisa, caratteristica che

mancò alla riforma del centrodestra della XIV legislatura, anche se i temi proposti in quella riforma sono, ahinoi, tutti ancora presenti e tutti ancora da affrontare e risolvere.

Spesso parliamo di modelli costituzionali, ma la realtà ci offre un panorama di situazioni, di regole costituzionali assolutamente non sovrapponibili tra Stato e Stato. L'esperienza degli altri Stati ci può essere utile, ma certamente dobbiamo tener conto del quadro complessivo esistente nel nostro Paese, della sua cultura, della sua storia, delle sue tradizioni e anche delle vicende che, spesso casualmente, si sono determinate e che hanno creato assetti dei quali oggi dobbiamo tener conto.

Quando nella XIV legislatura si affrontò la riforma costituzionale parve subito chiaro all'attenzione di chi se ne occupò (di chi contribuì e di chi si dissociò da quel percorso) che il nodo del tutto risiedeva proprio nell'ammodernamento, nella trasformazione e nella modifica del bicameralismo. Questo per ovvie ragioni, non solo perché il bicameralismo perfetto non esiste in nessun Paese del mondo (paradossalmente, esiste nello Stato più federale che ci sia, cioè gli Stati Uniti d'America, ma in un quadro completamente diverso), non solo perché vi era bisogno di un luogo rappresentativo a livello nazionale degli interessi, delle esigenze, delle istanze e anche della prospettazione di diritti e delle

pretese delle autonomie territoriali, ma anche perché - scendendo sul piano pratico - la riforma costituzionale si fa attraverso una lettura rafforzata da parte dei due rami del Parlamento.

Nella XIV legislatura questo percorso parlamentare andò a buon fine, ma il *referendum* è andato come sappiamo. Vorrei soltanto sottolineare che quei problemi sono tuttora sul tappeto. Per questa ragione, quando si discusse in quest'Aula del percorso di riforma, io sostenni che sotto quel profilo la bozza Violante non era un buon punto di partenza, perché arrivava a privare uno dei due rami del Parlamento della dignità e dell'autorevolezza costituzionale di cui oggi gode e credo che nessuno possa pretendere che si arrivi a una trasformazione così radicale da mettere in dubbio la dignità e l'autorevolezza di una delle due Camere. Nella riforma della XIV legislatura si prospettò l'elezione diretta del Senato in concomitanza con l'elezione dei Consigli regionali. Allora, questo passaggio sembrò qualificare in maniera abbastanza compiuta il legame tra territorio e Assemblea, che comunque mirava ad avere una sua dignità e a rappresentare un carattere nazionale, in riferimento stretto con i territori. Di questa esigenza si è fatto anche testimone all'apertura dei lavori il Presidente Schifani e credo che essa sia comune e diffusissima non solo in questo ramo del Parlamento, ma anche alla Camera dei deputati.

Intendo dire che tutto passa attraverso una riforma del Parlamento, ma è importante non solo come viene trasformato (da chi viene eletto questo o l'altro ramo del Parlamento), ma chiaramente sono rilevanti anche le funzioni che il Parlamento andrà a svolgere. Non possiamo quindi non affrontare la questione della necessità di creare in quella che sarà la Camera delle autonomie (potrà essere il Senato federale, oppure possiamo chiamarla più genericamente Assemblea federale) uno stretto collegamento da una parte con le Regioni e le autonomie locali, ma anche con l'Assemblea nazionale (alla quale deve necessariamente essere riservata la competenza di raccordarsi con il governo nazionale), perché il governo del Paese non passa solo attraverso un governo nazionale ma, proprio dopo l'approvazione della riforma del Titolo V, è evidente che il governo del Paese passa oggi in misura notevole attraverso i governi regionali.

Tra le funzioni vorrei spezzare una lancia per la funzione legislativa del Senato federale. Anche se ciò può apparire contraddittorio con quanto dicevo prima, in realtà ci sono possibilità di intervenire nel procedimento legislativo anche per una Camera alta che non sia espressione dello stesso elettorato che sceglie la Camera dei deputati e - direttamente o indirettamente - il governo della nazione. Può sembrare contraddittorio, invece con-

divido pienamente quanto si prevede nella riforma elaborata nella XIV legislatura, e sostenuto anche adesso dal Presidente Chiti, l'idea cioè che vi siano alcune funzioni legislative paritarie che vanno assolutamente consacrate e mantenute.

Io direi che, accanto alle funzioni legislative paritarie necessarie (riforme costituzionali, livelli minimi di assistenza e quant'altro), si possa prevedere anche una funzione parlamentare paritaria eventuale. Si può cioè prevedere che alcune leggi se approvate in maniera concorde da Camera e Senato, possano cioè avere valore di leggi rafforzate quali leggi di sistema delle quali vi è estremo bisogno nel nostro ordinamento. Si pensi, ad esempio, allo statuto dei contribuenti, alle leggi sui diritti fondamentali di alcune categorie (come lo statuto dei lavoratori e lo statuto dell'impresa) e alle leggi cosiddette di sistema (come quella di contabilità ovvero una legge sulla qualità della legislazione), che valgano sia per lo Stato sia per le Regioni, a prescindere dal fatto che quella materia possa essere più o meno di competenza statale, o piuttosto di competenza regionale.

Un'altra funzione che la Camera federale potrebbe avere è quella di rappresentare quella che è stata definita di "culla" per la legislazione nazionale: i progetti di legge passano anche al Senato, che li trattiene e fa delle proposte, eventualmente

anche con un effetto di veto sospensivo per la lettura finale da parte della Camera, che naturalmente può adeguarsi o meno alla volontà e all'indirizzo del Senato e che li approva definitivamente. Un'ultima competenza potrebbe essere quella di affidare al voto del Senato, magari con maggioranza qualificata, la funzione di attestare, naturalmente dopo l'espletamento di procedure, interne al Senato, di interlocuzione anche con i governi e le Assemblee regionali, la regolarità costituzionale di leggi statali, in modo da ridurre, anche senza intervenire sul catalogo delle materie affidate alle Regioni, quel contenzioso tra Stato e Regioni che è pregiudizievole sia allo svolgimento delle funzioni statali sia allo svolgimento delle funzioni regionali.

Ritengo che la riforma del Titolo V abbia segnato un passaggio determinante nella vita costituzionale italiana, ma che il difetto di quella riforma, il suo peccato di origine sia stato proprio quello di averla estrapolata e stralciata da un più ampio contesto di riforme che prevedeva, da una parte, un rafforzamento delle funzioni del governo statale e, dall'altro, una tutela e una garanzia per lo svolgimento delle funzioni regionali. Si pensi, ad esempio, alla riforma della Corte costituzionale oppure, naturalmente, delle funzioni del governo o, ancor di più, alla modifica del bicameralismo della quale parlavo prima.

Posso solo auspicare che tutto ciò si faccia e che si possa fare, soprattutto, con un voto parlamentare ampio. Io ritengo anche di poter manifestare una certa fiducia, non solo per quanto avvenuto in quest'Aula in questi ultimi mesi, ma anche perché ritengo che vi sia una consapevolezza da parte delle forze politiche più responsabili che questo percorso vada assolutamente portato avanti. Ciò non solo nell'interesse delle istituzioni nazionali ma anche nell'interesse del quadro complessivo delle autonomie, che non possono non soffrire se il quadro costituzionale resterà quello che oggi abbiamo di fronte. Il percorso non è facile, è complesso, ed io mi auguro che l'incontro di oggi, questa celebrazione del quarantesimo anniversario della istituzione delle Regioni a Statuto ordinario, possa portarci ad un'accelerazione del processo riformista e alla conclusione di questa lunga transizione che, ormai, ci vede da troppi anni su un cammino che dobbiamo assolutamente riavviare e concludere.

ALESSANDRO COSIMI

Signor Presidente, Autorità presenti,
voglio anch'io intervenire portando un saluto ed un minimo di contributo a questa discussione, focalizzata su un importante momento che, negli anni Settanta, ha aperto una fase di transizione - forse un po' troppo lunga - nel sistema istituzionale italiano. E' una fase di transizione che, come abbiamo potuto vedere anche oggi, è tuttora elemento di grande riflessione e che ancora oggi evoca, con la parola "riforma", un valore che, per certi versi, assume un tono messianico: qualcosa che attendiamo tutti che avvenga e che ancora oggi, nella discussione, rischiamo di non aver presente in quale dimensione intendiamo attuare.

C'è un problema di fondo, quale quello della possibilità di collegare il sistema del dettato costituzionale alla realizzazione di condizioni per le quali un elemento di sussidiarietà profondo tra gli enti, come quello disegnato all'interno del dettato costituzionale, possa garantire un elemento di rappresentanza e allo stesso tempo un elemento di innovazione. Credo che a questo punto siamo nella fase nella quale dovremo forzosamente affrontare il tema del superamento del bicameralismo perfetto e che per le osservazioni che sono state fatte, prima di tutti dal Presidente Chiti ma anche da altri, credo

che la strada tracciata possa essere quella di una Camera federale, che trovi nella elezione diretta un suo proprio elemento di rappresentanza. Peraltro, debbo dire che nella situazione che viviamo attualmente un'alleanza istituzionale per le riforme tra tutti i livelli dello Stato è una condizione necessaria, all'interno della quale credo che tutti i livelli vogliano impegnarsi, anche se di fronte a tutta una serie di condizioni avvertiamo che per alcuni questa fase è di grande sofferenza.

Non starò qui a determinare elementi che possano incidere su una discussione sulle difficoltà che molti hanno indicato: mi riferisco alla manovra per come è stata qui disegnata; non è quello. Il punto è che nell'applicazione dell'articolo 119 avvertiamo una forte contraddizione tra l'ambizione di dare alla parola "riforma" un valore che possa guardare alla fine di questa transizione, ed un ritorno indietro su una serie di punti. Nell'applicazione dell'articolo 119 nella legislazione concorrente troviamo punti di grande contraddizione, punti dove ad esempio anche i Comuni sono fortemente esclusi. Ho avvertito in alcuni interventi elementi di definizione dei Comuni come comunità naturali; certamente tutto questo è vero nell'intenzione di tutti e sicuramente anche nella capacità di trovare una soluzione. Ma il dato sostanziale assume contraddizioni molto

forti ed anche passi indietro rispetto a questa volontà di alleanza istituzionale.

Credo che sotto questo aspetto molte delle situazioni che stiamo vivendo dal punto di vista della posizione dell'ANCI siano molto difficili. Non intendo riferirmi ai numeri, che saranno elemento di contrapposizione, di discussione e di collaborazione - lo vedremo poi - ma per un elemento di metodo, che determina per certi versi una condizione di esclusione dei diversi passaggi, che sono quelli della rappresentanza reale sul territorio. Voglio qui anche portare un esempio molto semplice. Vedete, siamo nella fase in cui sull'applicazione della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale stiamo cercando in tutte le maniere di trovare un passaggio che, nelle difficoltà dell'applicazione e nelle difficoltà economiche, possa magnificare l'idea di una collaborazione profonda e che possa anche determinare, dal punto di vista del patrimonio dei dati comuni, il superamento di una condizione all'interno della quale ravvisiamo anche una difficoltà ad utilizzare il medesimo linguaggio. Ho sentito qui parlare di costi standard al posto della stessa spesa storica. Io credo che per esempio da parte dei Comuni e degli enti locali vi sia una volontà di superare questa fase in maniera assoluta e che nessuno si attardi alla visione della spesa storica. Ma utilizzare il costo standard senza prima aver determinato quali sono i

criteri minimi di accreditamento dei servizi, a tutti i livelli, determina un fattore antiscientifico che non consente una valutazione del costo standard come distribuzione ubiquitaria della prestazione su tutta la Penisola.

E lo voglio dire perché tale questione - parrà strano - ricade in maniera pesantissima proprio sui Comuni, cioè sugli enti che sono costretti a dare risposte immediate; anche in questo caso non voglio magnificare nessun livello, ma voglio sottolineare che il punto zero non può che essere diverso, cioè un sistema che sia dinamico e non un punto statico, perché il costo standard è una fotografia e non è elemento cinetico dell'andamento dei costi dei servizi. E lo dico perché questo dato è in forte contraddizione anche con un altro punto che noi rileviamo come un elemento negativo; se veramente vogliamo andare verso un federalismo fiscale che abbia la capacità di disegnare una fase nuova, che completi questa lunga transizione verso un sistema istituzionale nuovo, abbiamo bisogno di discutere fortemente degli elementi di collaborazione.

La mia non è certo una rivendicazione; ma discutere di un federalismo fiscale all'interno del quale il Patto di stabilità è costituito da tetti di spesa da una parte e impossibilità di imposizione fiscale dall'altra, è in netta contraddizione con l'idea che i Comuni possano essere quelle comunità naturali

che sviluppano il proprio territorio. Forse in questa grande transizione abbiamo bisogno di una fase che disegni nuovamente il linguaggio; come avrebbe detto un uomo più intelligente di me, che si chiama Lacan: dobbiamo smettere di usare il significante al posto del significato. Dobbiamo smettere di citare alcune parole pensando che queste abbiano un andamento che nel tempo disegna da sé una capacità di sviluppare azione istituzionale e politica. Ecco perché credo che oggi dobbiamo essere contenti di quel 1970; dobbiamo valutare in quale misura questo elemento di celebrazione diventa però l'apertura di una fase nella quale la collaborazione istituzionale e l'alleanza per le riforme aumentano il proprio dinamismo. In ciò, occorre però partire da un punto: non credo che, sotto questo aspetto, si possa più dire che si vuole un'alleanza sussidiaria se alcune questioni non cambiano e non riportano le comunità al centro di tale riflessione.

Sono convinto che, così come è stato disegnato da molti, a partire dalle considerazioni esposte dal Presidente e dal senatore Vizzini, il problema del superamento del bicameralismo perfetto e l'idea di un Senato federale possano favorire una simile situazione; non credo però che si possa realizzarla all'interno di una condizione di contrarietà, perché credo che sia meglio arrivare alle cose con educazione piuttosto che trovarsi a discutere con malagrazia.

LORENZO BODEGA

Signor Presidente, Signori rappresentanti istituzionali delle Regioni,

consentitemi innanzitutto un saluto particolare al Presidente del Consiglio regionale della mia Regione, la Lombardia, Davide Boni, ed ai rappresentanti della Lega Nord, che sono i più numerosi tra i presenti in quest'Aula, a testimonianza di quanto l'argomento trattato ci stia a cuore.

Vorrei esprimere ciò che per me significa intervenire su soggetti essenziali della nostra battaglia politica. Dicono già tutto parole come autonomia, federalismo, autodeterminazione; dicono dell'orgoglio nel pronunciarle, dell'onore di cui gratificano declamandole in un così alto consesso (anche se scarsamente partecipato). Trattando di autonomie e riforme, altrettanto eloquente appare la concomitanza tra l'azione esercitata dal nostro movimento e l'accelerazione senza precedenti inferta verso quel "più ampio decentramento amministrativo" auspicato dalla Costituzione nei suoi principi fondamentali. Tale constatazione credo costituisca la più inoppugnabile rivendicazione alla Lega Nord di meriti peraltro noti, a cui ben poco resta da aggiungere.

Mi si permetta, invece, la libertà di valicare la soglia del 1970 posta dal tema in oggetto, ma solo

allo scopo di fugare l'impressione che l'istituzione regionale discenda dalla prima volta in cui i cittadini vennero chiamati alle urne per eleggere un ente locale (inaudita novità), padrone di emanare norme che acquistano forza di legge. Sappiamo come le attuali Regioni ("enti autonomi con propri poteri e funzioni", recita la Costituzione) nascono per volontà dei Costituenti - lo hanno ricordato già altri oratori - e come tale disposizione resterà colpevolmente disattesa per un quarto di secolo. L'inveterata persistenza di pregiudizi e resistenze, a mio avviso, ci sprona nell'avvalerci di circostanze, quali l'odierna, per proporre spunti di riflessione utili a maturare una migliore coscienza dell'autonomia.

E' con tale intenzione che ho aperto la parentesi del riferimento al "battesimo" costituzionale. Spesso l'ampio respiro culturale e storico che caratterizza e anima il percorso delle autonomie appare soffocato dai tecnicismi e ridotto al contesto della pura e semplice elaborazione normativa. E' formalmente corretto guardare al 1970 come momento creatore della Regione, ma l'*animus* delle Regioni non scaturisce da un esperimento di quarant'anni fa e, a dirla tutta, neppure dall'inventiva dei Costituenti, come taluno afferma.

Benché sconosciuta al centralismo sabauda e mussoliniano, l'istituzione regionale affonda le radici nel solco di una terra fertile di *potestas* locali.

Penso a quegli Stati preunitari, che hanno subito l'espulsione dalla memoria collettiva; penso alla gloriosa epoca dei Comuni, alla vagheggiata "donna di provincie" dell'Alighieri, e penso giustamente alle Regioni, entrate nella storia persino da un paio di millenni prima dell'ingresso nella Costituzione italiana. E' sotto il principato di Augusto che nella Penisola venne operata la suddivisione amministrativa in undici *Regiones*, cui devono proprio essersi ispirati i Costituenti viste le sostanziali affinità tra l'antica e la moderna ripartizione. Permettetemi di trovare alquanto significativa la presenza tra le Regioni di Roma imperiale di una *Regio Transpadana*, la XI: entità territoriale che in pratica riuniva le attuali Lombardia e Piemonte. Mi piace poi rilevare come i Costituenti, replicando sostanzialmente al modello augusteo, ne adottarono grosso modo anche il principio cardine, cioè l'accorpamento di territori sulla base di quei criteri, etnolinguistici oltre che geografici, che oggi chiamiamo identitari.

Ho proposto questa breve puntualizzazione come premessa a qualsivoglia considerazione in fatto di autonomia regionale, o macroregionale, perché ritengo fondamentale che si affermi la coscienza di operare per qualcosa che ci appartiene, frutto della nostra storia oltre che traguardo del nostro prossimo futuro. Tale consapevolezza potrebbe offrire qualche motivazione ideale in più, dettaglio

non trascurabile dovendo affrontare gli ostacoli posti sul cammino delle riforme dalla delicata congiuntura economica.

Vediamo come, a quarant'anni dalle prime elezioni regionali, la riforma federalista, *in nuce*, si appresti a conferire alle Regioni l'effettiva autonomia, fondata sulla disponibilità di risorse proprie commisurate alle competenze dell'istituzione e alla probità delle amministrazioni. Qualcuno nutre il timore che la manovra indotta dalla crisi internazionale, decurtando i fondi agli enti locali, spezzerà le ali al federalismo su base regionale prima che possa spiccare il volo. Siamo convinti del contrario, semplicemente osservando come in questi quarant'anni siano racchiuse le tappe di un processo inarrestabile, pena la stessa implosione dell'organizzazione amministrativa.

L'istituzione, oltraggiata dal varo tardivo rispetto ai dettami costituzionali e persino da annosa inattività per lo slittamento nell'applicazione delle direttive inerenti le proprie competenze, ha potuto invece assumere progressivamente un ruolo di massimo rilievo, specialmente negli anni Novanta, con la regionalizzazione del sistema sanitario nazionale. Ma, soprattutto, la Regione è venuta a porsi al centro del dibattito sulla modifica dell'assetto statutale, come attesta la riforma del Titolo V della Costituzione introdotta nel 2001, che è premessa

all'attuale percorso di conseguimento del federalismo fiscale, dove si saldano responsabilità nel reperimento delle risorse e autonomia di spesa.

Questa ottica virtuosa, in realtà, si sposa perfettamente alle esigenze dettate dalla crisi, come si coglie dalle parole del Capo dello Stato, che ebbe a dichiarare: "Il federalismo non è più una scelta ma una necessità, cioè un'assunzione di responsabilità". Non possediamo la panacea di tutti i mali, ma confidiamo che i cronici vizi delle pubbliche amministrazioni possano essere sanati tramite i meccanismi moralizzatori del federalismo fiscale, la cui legge delega è stata approvata l'anno scorso.

Al recente varo del primo decreto delegato, quello sul federalismo demaniale, non possiamo permetterci di far seguire una battuta d'arresto. L'indugio non pare giustificato dalla motivazione che i tagli ai bilanci delle Regioni modificano il *budget* complessivo sul quale calcolare i futuri trasferimenti: come già sottolineato dal ministro Calderoli, in realtà, le deleghe si possono definire confermando il *budget* precedente alle decurtazioni, in attesa del reintegro dei fondi.

Esiste, al contrario, la possibilità di giungere, entro la pausa estiva del Parlamento, all'approvazione dei decreti delegati più importanti: ripartizione dei tributi, costi standard dei servizi essenziali, perequazioni delle risorse nei settori di-

versi da sanità e istruzione. Non si rinunci a questa opportunità, proprio in considerazione della difficile congiuntura. Il rischio più grave della crisi non è di andare avanti stringendo i denti, ma di tirare i remi in barca e abbandonarsi alla corrente. Dal progresso del federalismo fiscale, invece, potrà scaturire un benefico segnale di vitalità delle Regioni e della politica nel suo complesso, con decisive ricadute sull'avvio di riforme altrettanto attese dall'opinione pubblica. Di eccezionale importanza, a questo proposito, la condivisione espressa da maggioranza e opposizione sull'istituzione del Senato federale e sulla riduzione del numero dei parlamentari: il Gruppo della Lega Nord, promotore anche di due progetti di legge di riforma costituzionale finalizzati a ridurre di un terzo i membri delle due Camere, ritiene che la "conversione" del Senato in Camera delle autonomie, costituisca una irrinunciabile priorità.

Al centro del cambiamento, ancora, la Regione, che al prezzo della responsabilità federalista acquista il diritto alla piena dignità politica.

ENRICO DI GIUSEPPANTONIO

Signor Vice Presidente del Senato, Onorevoli Deputati e Senatori, Presidenti, Signori Consiglieri e Assessori regionali, Signori e Signore,

a nome dell'Unione delle Province d'Italia voglio ringraziare vivamente per averci concesso la possibilità di portare il nostro saluto e il nostro contributo in questo solenne consesso in cui celebriamo un anniversario di particolare importanza per la storia costituzionale del nostro Paese. Una celebrazione che è motivo di riflessione e momento propositivo all'interno di un dibattito, iniziato da tempo, sul sistema delle autonomie e sulla riforma del Parlamento.

L'Unione delle Province d'Italia è un'associazione che da sempre ha scelto di mantenere alto il carattere istituzionale, ponendosi come obiettivo quello di valorizzare e tutelare gli interessi di tutti i territori in uno spirito di servizio e di dialogo costante e costruttivo con il Parlamento, con il governo e con le altre associazioni degli enti territoriali.

E' evidente che nei prossimi tre anni si giocherà una partita importantissima, che dovrà portare a consegnare ai cittadini un'Italia migliore, più efficiente, più moderna, capace di muovere lo sviluppo; un'Italia nella quale le istituzioni nazionali e locali

potranno essere i primi alleati delle comunità, delle imprese, delle forze sociali. Per raggiungere questo risultato, è necessario operare un *restyling* dell'architettura del Paese, intervenendo con le riforme su alcuni nodi chiave, a partire dalla riforma costituzionale come necessaria cornice al nuovo disegno del Paese.

Il dibattito politico su questo tema sembra maturo e si fa sempre più forte la convinzione - che anche noi condividiamo - che sia giunto il momento di rivedere il bicameralismo perfetto per arrivare alla istituzione di un Senato federale in cui siano rappresentati Regioni, Province e Comuni.

Certo, si tratta di un percorso non facile, tortuoso, lungo, per certi versi anche rischioso, e per la cui costruzione è indispensabile procedere in un clima di collaborazione e di condivisione tra tutte le forze politiche e tra le istituzioni della nostra Repubblica.

Siamo consapevoli di dover fare la nostra parte, così come ci è stata assegnata dalla Costituzione, che all'articolo 114 sancisce che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato. Siamo dunque chiamati dalla Carta ad intervenire direttamente, da protagonisti, nel dibattito e siamo pronti a farlo sin da ora. Abbiamo la possibilità di cominciare a discutere di questi temi, attraverso la Commissione bicamerale per le que-

stioni regionali che, secondo la legge di riforma costituzionale del 2001, dovrebbe essere integrata con i rappresentanti degli enti territoriali, come luogo di confronto e di coinvolgimento. Purtroppo, ad oggi non si è ancora mai data attuazione a quanto previsto dalla Costituzione: forse perché i tempi non erano maturi. Eppure, proprio grazie alla collaborazione tra le istituzioni, stanno prendendo il via alcune delle riforme più importanti per il Paese: mi riferisco al federalismo fiscale e alla Carta delle autonomie.

La legge delega sul federalismo fiscale è stata approvata a larga maggioranza in Parlamento, anche grazie al lavoro svolto di concerto tra governo, Regioni, Province e Comuni, che ha permesso di presentare alle Camere un testo condiviso. Questo ha certamente assicurato alla legge una maggiore forza e ha contribuito ad avvicinare le posizioni di maggioranza e opposizione. Il percorso di attuazione della delega è appena all'inizio e i nodi ancora aperti non sono pochi. L'obiettivo comune è quello di assicurare al Paese la semplificazione del sistema tributario e la riduzione della pressione fiscale. Per giungere a questo risultato crediamo che sia indispensabile avvicinare i cespiti dal centro alla periferia, riportando il prelievo fiscale sul territorio, dove si programmano sostanzialmente i servizi ai cittadini.

E' un sistema, questo, che permette un controllo maggiore e responsabilizza gli amministratori locali, chiamati a dare conto direttamente ai cittadini delle loro scelte programmatiche. Più efficienza, quindi, ma anche maggiore consapevolezza - da parte delle comunità - della necessità di contribuire, attraverso i tributi, alla buona gestione dei propri territori. Per questo abbiamo chiesto che attraverso il federalismo fiscale si assicurasse la piena copertura delle funzioni fondamentali esercitate da Comuni e Province. Non vorremmo trovarci ancora una volta a dover essere titolari di nuove competenze, senza avere a disposizione le risorse necessarie per poterle esercitare e per programmare lo sviluppo delle nostre Province. Anche qui, il lavoro di condivisione non può considerarsi esaurito con la definizione della legge delega: senza la piena conoscenza di tutti i dati che riguardano Stato, Regioni, Province e Comuni rischiamo di disegnare una cornice, lasciando inevitabilmente il quadro in bianco.

Per questo ci auguriamo che la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, che è stata da poco istituita, possa operare con tenacia ed impegno: noi siamo pronti a fare la nostra parte. Questo perché riteniamo che il contributo di Regioni, Province e Comuni potrà essere prezioso non solo per la definizione dei decreti at-

tuativi del federalismo fiscale, ma anche per assicurare il necessario legame tra questa riforma e la ridefinizione del sistema delle autonomie locali.

La Carta delle autonomie locali, il cui esame è stato assegnato alla Commissione affari costituzionali della Camera, rappresenta per noi la vera grande riforma delle istituzioni locali, indispensabile per chiarire ruoli e funzioni di ciascun livello di governo, semplificare il sistema e ridurre gli sprechi causati dalle tante sovrapposizioni che oggi caratterizzano l'azione amministrativa del nostro Paese. Anche qui, partendo dalla Costituzione, è necessario ribadire che nel nostro Paese esistono due livelli legislativi, che sono lo Stato e le Regioni, e due livelli amministrativi, che sono i Comuni e le Province.

Un principio che ad oggi è largamente disatteso, tanto che sono migliaia gli enti che esercitano, impropriamente, le funzioni di Province e Comuni e che poi rappresentano sostanzialmente il fardello nei confronti del quale è insorto tutto questo dibattito sui costi della politica.

Alla richiesta di semplificazione, di riduzione delle spese, di alleggerimento della burocrazia, che ormai le comunità ci pongono quotidianamente, si può rispondere solo in questo modo: assegnando funzioni amministrative esclusive a Province e Comuni, riportando le Regioni ad esercitare il loro

vero ruolo, quello di legislazione e programmazione, ed eliminando quella miriade di enti strumentali, agenzie e consorzi, che oggi utilizzano risorse pubbliche senza il controllo democratico dei cittadini.

Ma non vogliamo certo sottrarci al dibattito che da qualche tempo investe le Province: siamo anzi noi i primi a voler discutere di come rendere le Province il più possibile efficienti e pronte a rispondere al meglio al loro ruolo di ente di governo di area vasta. In questo contesto, siamo pronti a rivedere - secondo criteri che insieme potremo definire - le circoscrizioni provinciali, consapevoli come siamo che per poter esercitare a pieno il nostro mandato è necessario che le Province rappresentino davvero un ente di area vasta, nella dimensione territoriale e nel numero della popolazione amministrata.

L'UPI, infatti, non ha mai condotto battaglie di pura difesa corporativa e, unitariamente, ha sempre dato piena disponibilità a discutere di questo tema, così come della riduzione dei costi della politica.

Certo è che vorremmo che questo nostro impegno a razionalizzare funzioni e spese fosse condiviso da tutti i livelli di governo e che sulla battaglia agli sprechi non si procedesse con proclami e slogan, che non fanno che sminuire istituzioni che fanno parte della nostra Repubblica; istituzioni che, oggi, sono davvero indispensabili per coordinare le

politiche territoriali, assicurare i servizi in rete, intervenire a sostegno dei Comuni, soprattutto di quelli - e sono tanti - piccoli e piccolissimi.

E' evidente poi che ci sono territori di area vasta che hanno peculiarità diverse dagli altri; mi riferisco alle aree metropolitane, rispetto alle quali noi siamo convinti della necessità di procedere all'istituzione delle città metropolitane.

Tutti interventi, questi descritti, che devono però trovare la loro definizione nella Carta delle autonomie, in un quadro di riforme armonico, che permetta di semplificare il sistema riportando le funzioni in capo alle istituzioni democratiche del Paese. Il rapporto con gli elettori è infatti decisivo per assicurare la qualità dell'azione amministrativa.

Per questo sosteniamo che sia necessario mantenere il sistema elettorale provinciale, che vede i Presidenti delle Province e i consiglieri eletti direttamente dal popolo. E' attraverso la legittimazione democratica che si può rafforzare il ruolo delle Assemblee elettive; ruolo di indirizzo e controllo che deve anzi essere sempre più valorizzato, sia a livello locale che nazionale, come d'altronde più volte il Presidente della Repubblica ha avuto modo di sottolineare quando era Presidente della Camera dei deputati.

In conclusione, non posso che rinnovare i ringraziamenti di tutte le Province italiane per averci

concesso questo importante momento di confronto e per avere assicurato attenzione alle nostre riflessioni. Siamo certi che questo incontro segnerà un passaggio decisivo in vista delle sfide che ci attendono e che vedranno nel Parlamento la sede primaria del confronto e del coinvolgimento di tutto il Paese e per dare - sono convinto - alla politica più slancio ideale e più certezza di valori.

FELICE BELISARIO

Signor Presidente, Autorità, Colleghi, Signore e Signori,

cercherò di mantenere la concentrazione e di portare a compimento un intervento il più possibile sintetico considerando l'alto numero di interventi che avete sinora ascoltato, tenendo presente che l'argomento non si presta a sintesi eccessive se non si voglia essere superficiali e soprattutto approssimativi.

Ritengo che questa sia la sede appropriata e l'occasione giusta per compiere una riflessione sul complesso sistema delle autonomie e sulla riforma del Parlamento.

L'evento di oggi è vieppiù significativo proprio perché si tiene nell'Aula del Senato, istituzione che - come è noto - è eletta su base regionale, come prevede l'articolo 57 della Costituzione, e che, in questo momento storico, vede una profonda crisi di rappresentanza del sistema parlamentare; crisi aggravata da un sistema elettorale asfittico ed esasperata da reali spinte autoritarie e dal rischio di derive populiste. Il sistema parlamentare, in una sana democrazia rappresentativa, è una insostituibile "istituzione di mezzo", un contropotere costituzionale perché la democrazia non si risolva nel predominio

della maggioranza, ma costituisca convincente sistema di freni e bilanciamenti.

A quarant'anni dalla istituzione delle Regioni ordinarie e a quasi dieci dalla revisione del Titolo V della Costituzione, mentre si affermano - anche nella terminologia spesso erroneamente utilizzata - prospettive federali, il regionalismo italiano pone ancora domande di fondo, certamente sulle sue modalità di attuazione, ma anche sulla concezione che ne è alla base, sugli scopi perseguiti, sui risultati ottenuti, sulle prospettive future.

Del resto, prima di dare corso ad uno snodo politico, giuridico e sociale di particolare valenza, il legislatore ordinario ne ritardò l'avvio quasi a volerne comprendere preventivamente l'impatto istituzionale. Oggi, guardando anche alle nostre spalle, con le esperienze da ciascuno di noi maturate, possiamo affermare che le Regioni sono talora percepite come centri di spesa e di potere, piuttosto che come vere e concrete agenzie di sviluppo dei territori. Vale a dire che, indubbiamente, esse sono segni positivi di articolazione legislativa e amministrativa, ma non ancora vero motore del cambiamento.

Oggi, quindi, la grande questione della rappresentanza parlamentare ha l'obbligo di essere risolta anche attraverso il doveroso "ingresso" dei territori in Parlamento, per dare così un senso compiuto non solo alle riforme costituzionali "regionaliste" del

2001, ma anche all'armonia contenuta nell'originaria Carta del 1948 in cui, scartata l'ipotesi federale e ribadito il principio unitario con l'articolo 5, il Costituente adottò un modello di forte decentramento di funzioni amministrative fondato sugli enti territoriali esistenti e conosciuti - Comuni e Province - ai quali venivano aggiunte le Regioni, quali enti sovraordinati. La dimensione decentrata rispondeva, peraltro, all'esigenza dell'efficienza e della partecipazione in uno Stato che intendeva fondare sul pluralismo dei centri di potere politico la propria libertà e la garanzia di sopravvivenza del proprio tessuto istituzionale democratico.

Vi è necessità dunque dell'ingresso dei territori nei procedimenti parlamentari decisionali. Il Gruppo parlamentare dell'Italia dei Valori del Senato, che ho l'onore di presiedere, ha in tal senso avanzato due proposte, concrete ed attuali, che si pongono esattamente sulla scia già segnata dalla Carta costituzionale; proposte fattibili e di buon senso, di cui la prima - consentitemi di dire - da realizzare domani, e l'altra immediatamente dopo.

La prima proposta riguarda l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali. Nell'ambito delle numerose proposte di riforma dei Regolamenti parlamentari presentate nel corso di questa legislatura, soltanto quella del no-

stro Gruppo si fa carico - scusate lo sciovinismo - di questo problema. Si fa carico, cioè, di colmare un grave vuoto ordinamentale, consistente nella perdurante mancanza di attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Dal 2001 ad oggi si è, di fatto, impedito l'ingresso in Parlamento di rappresentanti delle Regioni e delle altre autonomie locali che dovevano integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Questo problema noi l'abbiamo posto subito anche, in particolare, per quanto riguarda la Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale; si sarebbe potuto iniziare così nel migliore dei modi.

Nel frattempo, tuttavia, il Paese si è andato avvitando in uno scontro che si condensa nel conflitto tra Stato e Regioni in sede di Corte costituzionale e, soprattutto, nella disomogeneità dei livelli delle prestazioni nel sempre più variegato territorio nazionale, senza recupero né in termini di maggior efficienza né tanto meno di economicità, come le varie manovre susseguitesesi negli anni ci hanno dimostrato. La necessità della tempestiva integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali deriva, dunque, da un lato dalla necessità di una partecipazione di Regioni ed enti locali alla funzione legislativa e, dall'altro, dall'esigenza di riequilibrare il peso esercitato in questi anni dal sistema delle varie Conferenze.

La seconda proposta, tecnicamente più complessa, ma ugualmente indifferibile, è la trasformazione del Senato della Repubblica “del 1948” nel Senato della Repubblica “del 2001”: Repubblica multilivello, costituita appunto dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

Il Parlamento repubblicano, ed in particolare una seconda Camera eletta su base regionale, non può che sostanzarsi proprio nella rappresentanza e nell’equilibrio nazionale del territorio, tra Regioni, Province e Comuni: contro i rischi di esasperare la disomogeneità del Paese, in particolare per assicurare la saldatura tra il centro dello Stato e la sua periferia, per garantire l’equa ripartizione delle risorse; un luogo a partire dal quale il cosiddetto “federalismo italiano” si possa attuare nella sua pienezza, assicurando la piena unità della Repubblica nel quadro e nel rispetto della vigente Costituzione.

E’ peraltro evidente che in un Paese a struttura territoriale complessa come il nostro, con un sistema costituzionale a più livelli decisionali, sia indispensabile una Camera che rappresenti le complessità del nostro Stato. Che sia cioè lo “sbocco al centro”, la sintesi nazionale, la giusta composizione degli interessi di una Italia unita, ma molto articolata.

Per questo è necessaria una legge di riforma, che peraltro sappiamo essere difficile sia politicamente che tecnicamente, anche perché deve sradicare posizioni politiche stratificate nel tempo e perché deve ridurre il numero delle cariche parlamentari a disposizione del ceto politico.

Anche su questo terreno il Gruppo dell'Italia dei Valori vuole esserci. La nostra significativa proposta di revisione costituzionale parte da un approccio pragmatico. Infatti, la sua "spina dorsale" è costituita proprio dalla revisione della composizione, della struttura e delle funzioni del Senato. Assolutamente adeguata e - a nostro avviso - tecnicamente ineccepibile in questo senso rimane, pertanto, la vigente denominazione di Senato "della Repubblica", intesa come Camera di rappresentanza di tutte le "parti" che compongono lo Stato e che, tutte insieme, configurano una Repubblica delle autonomie. Riteniamo perciò che sia preferibile ad un costituzionalmente erroneo Senato "federale".

In una Repubblica decentrata, in una democrazia articolata, la presenza di un organo costituzionale capace di portare al centro le istanze degli enti *sub* statali, nel proprio ambito di riferimento legittimati, non fa altro che conferire un senso compiuto all'assetto istituzionale della nostra Repubblica. E questo è possibile attraverso il decentramento partecipativo, in quanto proprio la partecipazione delle

Regioni a livello centrale costituisce l'elemento essenziale per la legittimazione stessa del regionalismo, con la responsabilizzazione delle Regioni e degli enti locali nella partecipazione all'ordinamento complessivo.

Da ciò deriva una serie di obblighi sintetizzabili nel concetto di "responsabilità decentrata cooperativa e solidale". In generale, peraltro, nel panorama comparato continentale, tutte le seconde Camere tendono a fondarsi su una legittimità tradizionale distinta da quella democratica *stricto sensu* e rappresentano, quindi, una soluzione di compromesso tra esigenze rappresentative di diversa natura: una Camera come espressione del principio democratico puro e, in tale veste, unico organo cui il governo è legato dal rapporto fiduciario; l'altra Camera come espressione del principio territoriale e di articolazione statale.

Per questo appare centrale - giova ripeterlo - la questione del bicameralismo, da risolvere sotto il triplice profilo della rappresentanza del territorio, della semplificazione del processo legislativo e della contrazione dei costi della politica.

La giornata odierna deve farci riflettere su come il tema delle riforme costituzionali e, segnatamente, quello più circoscritto dell'ingresso dei territori nel Parlamento, non debba diventare una litania senza senso, a disposizione delle forze politiche per giu-

stificare determinati atteggiamenti attendisti o vaghe ipotesi di riforma.

Essa può e deve rappresentare, come rilevavo innanzi, l'occasione perché *in primis* le forze politiche prendano coscienza del Paese, delle sue realtà, delle sue difficoltà storiche, specie in questi momenti di spaventosa crisi economica.

Il Partito dell'Italia dei Valori vuole esserci. Vuole esserci, cioè, senza pregiudizi, quale forza propulsiva per migliorare l'efficienza istituzionale del Paese, per colmare un perdurante, e sempre più lacerante, vuoto tra i cittadini e le istituzioni repubblicane.

GIANPIERO D'ALIA

Signor Presidente,

a quarant'anni dal 7 giugno 1970, data in cui gli italiani furono chiamati per la prima volta ad eleggere le Regioni a Statuto ordinario, si trovano qui riuniti i rappresentanti delle istituzioni che, a norma del primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, esercitano un'unica funzione legislativa. Un'unica funzione legislativa perché la chiave di lettura distorta della riforma del Titolo V è proprio questa: non aver compreso che da quel momento Regioni e Stato, Parlamento centrale e Parlamenti regionali diventano un unico soggetto istituzionale e la legislazione diventa patrimonio condiviso di entrambi.

Purtroppo questo processo non si è realizzato in maniera compiuta e la sua organizzazione ha creato, per le ragioni che dirò dopo sinteticamente, una serie di disfunzioni.

Ciò che invece serve rilevare in questa fase è che la vicenda quarantennale delle Regioni dimostra che questo non è un Paese bloccato. E' un Paese che, quando ha voluto, quando sono maturate le condizioni per un ampio e condiviso consenso, è sempre stato capace di trovare nuova linfa e nuova vitalità, adeguandosi all'altezza delle sfide e dei cambiamenti. E' una vicenda - quella che dà occa-

sione al nostro incontro - che parte da molto lontano. Basti ricordare al riguardo le parole di Sturzo, contenute nell'ordine del giorno presentato al congresso del Partito popolare italiano del 1921, parole che riassumevano in pochi tratti il senso di un profondo convincimento, che sarà a lungo perseguito. Si leggeva in quell'ordine del giorno che il Partito popolare italiano "crede matura ormai la costituzione dell'ente Regione, autarchica e rappresentativa d'interessi locali, specialmente nel campo dell'agricoltura, dei lavori pubblici, delle industrie, commerci e lavoro e degli interessi scolastici".

Sono parole che precorrono i tempi. A ben esaminarle ci si potrà ritrovare una parte non marginale dell'ispirazione oggi trasfusa nel novellato Titolo V, ma già ben presente anche negli Statuti d'autonomia e nelle vecchie competenze regionali.

Nell'Assemblea costituente le Regioni trovano uno spazio che gli era stato negato - per ragioni diverse - sia dai governi che si fecero carico dell'unificazione nazionale, sia dal fascismo. Una collocazione caratterizzata da un sapiente ed equilibrato disegno che, all'articolo 5 della Costituzione, ha saputo coniugare i principi di promozione delle autonomie con una attuazione ampia del decentramento, il tutto grazie ad una Repubblica unica e indivisibile. Questo principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale deve ispirare, oggi più

che mai, la realizzazione di un sistema di autonomie responsabili e solidali ed una Repubblica e un Parlamento nello stesso tempo promotori delle autonomie territoriali e garanti del processo di unificazione europea.

Le Regioni sono state la vera novità dell'architettura repubblicana insieme con un Senato eletto direttamente dal popolo. Non si trattava di una contraddizione, ma dell'espressione della prudenza istituzionale e della saggezza dei nostri Padri costituenti. Il sistema bicamerale perfetto, infatti, apparve quello in grado di meglio rispondere alle esigenze della nuova democrazia nascente. Ne soffrì, certamente, l'esigenza di una rappresentanza territoriale, visto che l'unico precetto costituzionale di raccordo (l'articolo 57), che emerse esplicitamente, fu la "base regionale" del Senato ed una modesta disproporzionalità nella ripartizione dei seggi.

Non è necessario ricordare ulteriormente le ragioni profonde e complesse che non hanno reso possibile sviluppare questa vocazione del Senato nel corso della storia repubblicana: sono note, sono state approfondite e ve n'è consapevolezza piena. E' invece il caso di sottolineare come oggi via sia la diffusissima ulteriore consapevolezza: che questa connotazione vada ripresa e decisamente concretizzata. E già il Titolo V, Parte II, della Costituzione, così come novellato nel 2001, chiama Stato e Re-

gioni all'esercizio di una medesima funzione legislativa sottoposta ai medesimi vincoli ed obblighi e ripartita analiticamente per materie, insieme con un amplissimo, e dal mio punto di vista eccessivo, spazio di esercizio concorrente su ambiti di primario rilievo per il cittadino.

Al di là della esigenza di revisione dell'articolo 117 della Costituzione, emerge una ineludibile esigenza di leale collaborazione, più volte sottolineata da una giurisprudenza costituzionale che è stata chiamata ad esercitare nei fatti una funzione di supplenza proprio di quel mancato dialogo interterritoriale a livello istituzionale. A questo bisogna porre rimedio definendo, in un percorso di riforme istituzionali, sedi adeguate, ovviamente a partire dal ruolo e dalle funzioni di una Camera di rappresentanza territoriale.

Le Regioni sono le strutture istituzionali del Paese più coinvolte e più profondamente modificate dai processi di attuazione legislativa prima, e di revisione costituzionale poi.

Come è noto, la vera nascita delle Regioni ordinarie partì in ritardo ed avvenne nel 1968. Quella innovazione istituzionale fu, sostanzialmente, un incremento di democrazia e questo è da considerare un grande risultato di cui le forze politiche possono essere fiere. Credo che questo debba essere il segno proprio di ogni riforma.

Così, il 7 giugno di quarant'anni fa, ventinove milioni di elettori si recarono alle urne per eleggere i loro rappresentanti ed indirettamente, nella forma di governo allora vigente, gli esecutivi. La partecipazione fu di oltre il 92 per cento: una risposta partecipata, un inequivoco segno della bontà della strada intrapresa. Nelle recenti elezioni del 2010, viceversa, l'affluenza media è stata del 63,6 per cento, con una diminuzione del 7,8 per cento rispetto alle elezioni del 2005, quando già aveva votato solo il 71,4 per cento degli aventi diritto. Non è un fenomeno che riguardi solo le Regioni, ma un fenomeno più ampio che deve preoccupare tutti e che tutti devono contribuire a contenere.

Il Paese però deve essere consapevole della centralità della rappresentanza territoriale perché il rinnovamento della società è passato, non a caso, in gran parte per il rinnovamento dell'istituto regionale, come dimostrano le tre grandi stagioni del decentramento amministrativo - tutte importanti - e cioè quella del 1971-1972, quella del 1977 e quella del 1997, che si sono significativamente mosse in sintonia con la riforma della pubblica amministrazione. Un percorso non sempre agile che ha sofferto di spinte contrapposte tra centralismo e decentramento e che oggi richiede un ulteriore sforzo ed una chiara consapevolezza della complessità per

evitare scelte affrettate e l'introduzione di norme frammentarie e disorganiche.

Come è stato ricordato dal presidente Schifani oggi, nuova linfa l'istituto regionale assunse con la riforma elettorale del 1995 e poi con le riforme costituzionali del 1999 e del 2001. Un profondo percorso rinnovatore che ha maturato una nuova consapevolezza ed una nuova partecipazione, specie grazie all'elezione diretta dei Presidenti della Regione, un'innovazione che ha saputo esprimere efficienza e responsabilità, ma che non deve prescindere da una proficua sinergia con il ruolo e le funzioni delle Assemblee rappresentative, oggi da valorizzare e da promuovere di più.

Il dibattito di questi ultimi tempi ruota intorno al cosiddetto federalismo fiscale. Progetto importante, ma ricco di profonde incognite rispetto alle quali le istituzioni sono chiamate a porre grande attenzione, e ciò al fine di garantire l'attuazione di una riforma graduale, equa e partecipata, senza improvvise accelerazioni che, soprattutto in un contesto economico-finanziario come il nostro, potrebbero portare alla disgregazione del tessuto sociale del Paese.

In questo contesto desta, tra l'altro, non poche perplessità il ruolo riservato dalla legge n. 42 del 2009 al Parlamento nella fase di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Infatti (in merito concordo con il collega Belisario), poiché non si è data attuazione all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e cioè all'integrazione della Commissione per le questioni regionali con la presenza di rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, il Parlamento e il sistema delle Conferenze continuano a viaggiare su corsie separate senza mai incontrarsi. Questa parte era il compimento della unicità del procedimento legislativo con il concorso, necessario, obbligatorio e paritetico, di Stato e Regioni.

In questa fase, il ruolo della Commissione per le questioni regionali integrata sarebbe indispensabile dal punto di vista politico, oltre che istituzionale, visto che nel processo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione sono coinvolti ben cinque diversi organi di cui tre parlamentari e due, cui peraltro sono affidati compiti assai delicati, che operano nell'ambito della Conferenza unificata.

Ci sono infatti diverse questioni aperte per la genericità di larga parte dei principi di delega e per le inevitabili difficoltà relative all'applicazione della cosiddetta riforma del federalismo fiscale.

Forse si è persa l'occasione per rafforzare i raccordi tra Stato, Regioni e autonomie attraverso l'attuazione dell'articolo 11, nonostante i limiti che tale intervento avrebbe comportato proprio in forza della stessa legge costituzionale. Comunque, sa-

rebbe stata una soluzione più efficace ed organica nella delicata fase di attuazione del citato articolo 119.

Oggi bisogna guardare avanti e le ipotesi di un ridisegno del sistema delle Conferenze è da approfondire, ma la strada maestra sulla quale ritengo si debbano ricercare le necessarie convergenze resta il superamento del bicameralismo paritario.

Nel corso del dibattito del 2 dicembre scorso sulle riforme istituzionali avvenuto in Senato, dibattito che ha portato alla condivisione tra maggioranza e opposizione di un comune percorso riformatore di cui purtroppo si è persa traccia, con riguardo alla riforma del 2001 ho avuto modo di sottolineare che quella novella costituzionale aveva fatto crescere in maniera disordinata il sistema istituzionale, il quadro dei rapporti e il sistema delle competenze tra Stato, Regioni e autonomie al punto che il governo centrale, per condurre e guidare alcuni processi fondamentali in materia di risanamento economico e finanziario, deve fare violenza sulle Regioni che hanno mostrato a volte alcuni limiti enormi nella gestione della spesa sanitaria e di fondamentali settori relativi ai servizi a vantaggio di tutti i cittadini.

Ho ricordato queste mie parole a dispetto dell'antipatia verso le citazioni autobiografiche solo

per sottolineare come esse suonino, alla luce della pesantissima manovra che attende il Paese dal punto di vista economico, ancora del tutto attuali. Non posso quindi che dolermi del fatto che non si è ancora recuperato il necessario spirito di coesione politica e istituzionale; lo stesso che ha animato le mozioni approvate quel giorno e l'unico capace di condurre a una costruttiva correzione dell'attuale conformazione istituzionale e alla definizione di una struttura finalmente adeguata alle sfide sempre più pressanti che inevitabilmente ci attendono.

GIUSEPPE ASTORE

L'obiettivo del regionalismo si può sintetizzare in queste due parole: unità e coesione. Il Presidente Napolitano nel suo intervento per la celebrazione dell'anniversario della morte di Camillo Cavour, in occasione del centocinquantesimo dell'unità d'Italia, si è così espresso: "Unità nazionale e coesione sociale non significano centralismo e burocratismo, non significano mortificazione delle autonomie, delle diversità e delle ragioni di contrasto e confronto sociale e politico. Unità e coesione possono anzi crescere solo con riforme e loro conseguenti attuazioni, con indirizzi di governo a tutti i livelli, con comportamenti collettivi civili e morali che siano capaci di rinnovare la società e lo Stato, mirando in special modo ad avvicinare Nord e Sud, ad attenuare il divario che continua a separarli. Rivolgendoci ad un passato che merita di essere celebrato senza vacuità retoriche e senza autolesionismi, guardando avanti con saggezza ma senza conservatorismi al cammino da compiere le celebrazioni del centocinquantesimo ci appaiono davvero una grande occasione da cogliere nell'interesse comune dell'Italia e degli italiani".

Per quanto concerne la base ideologica e costituzionale, innanzitutto, ricordiamo - non sembri retorico, ma le celebrazioni del 2 giugno pongono il

tema - il concetto che il popolo italiano è uno e non ci sono diversi popoli in Italia. Concetto questo, affermato solennemente dall'articolo 1 della Costituzione. Nella celebrazione dell'unità e delle Regioni, di quando il 7 giugno 1970 circa ventuno milioni di italiani si recarono alle urne per eleggere, per la prima volta, i Consigli delle quindici Regioni a Statuto ordinario - sembrerebbe paradossale, ma non lo è - vale il medesimo principio: la valorizzazione delle diversità per produrre maggiore coesione, avvicinando i divari di ogni tipo, che con la crisi economica si accentuano.

L'intera discussione da svolgere, allora quando si è dato vita alle Regioni e oggi che le celebriamo, si fonda sull'articolo 3, secondo comma e sull'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, prima ancora che sull'intero Titolo V della Costituzione. Il tema è totalmente assente dal dibattito politico della riforma federalista e occorre introdurlo con forza, svegliando anche una certa sonnolenza delle Regioni meridionali.

Abbiamo celebrato qualche giorno fa il sessantesimo dell'Europa, si avvicinano le celebrazioni dei centocinquant'anni dell'unità e oggi i quarant'anni delle Regioni; se non avessimo chiaro qual è l'obiettivo, questi oltre a sembrare decine al lotto darebbero il senso di livelli istituzionali confusamente sovrapposti. Così non è. In particolare, il livello re-

gionale, all'interno dell'Italia, ha ancora una sua ragione precisa che non può riprendere nuova vita unicamente nell'individualismo egoistico (ed egoriferito) ma che, muovendo da un'istanza fortemente riformatrice, necessaria per ridurre sprechi e rendere efficienti i servizi, aumentando le responsabilità e ponendole in diretta correlazione con le scelte, abbia un obiettivo più alto, che non può che essere quello di volgere alla coesione e all'equità sostanziale. Se si perde questa bussola, è perso il senso stesso della celebrazione odierna.

Il contesto: l'Europa delle Regioni. Anche la manovra in atto deve rivolgersi al medesimo obiettivo e i sacrifici richiesti devono guardare a ridurre i divari e non ad aumentarli. Il 2010 deve segnare un nuovo inizio. L'Italia deve uscire rafforzata dalla crisi economica e finanziaria. Le realtà economiche si muovono più velocemente di quelle politiche, come dimostrano le ripercussioni mondiali della crisi finanziaria. Dobbiamo accettare il fatto che la maggiore interdipendenza economica richiede anche una risposta più determinata e coerente a livello politico. Gli ultimi due anni hanno lasciato dietro di sé milioni di disoccupati. Hanno provocato un indebitamento che durerà molti anni. Hanno esercitato nuove pressioni sulla nostra coesione sociale. Hanno rivelato altresì alcune verità fondamentali sulle difficoltà che l'economia deve

affrontare. Nel frattempo, l'economia mondiale va avanti, il nostro futuro dipende da una risposta molto più ampia di quella del livello regionale. E' l'Italia, è l'Europa.

La crisi è un campanello d'allarme, il momento in cui ci si rende conto che mantenere lo *status quo* ci condannerebbe a un graduale declino, relegandoci a un ruolo di secondo piano nel nuovo ordine mondiale. E' giunto il momento della verità per l'Europa. E' il momento di essere audaci e ambiziosi. E l'Europa oggi è un' Europa delle autonomie locali. La strategia sulla crescita, denominata EU 2020, basa tutto l'approccio strategico sui governi regionali. Occorre sostenere la posizione italiana al riguardo anche nelle fasi del negoziato che affronteremo a settembre sul *budget review* per rafforzare le nostre Regioni e le Regioni d'Europa.

La nostra priorità a breve termine è superare con successo la crisi; ma per conseguire un futuro sostenibile dobbiamo sin d'ora guardare oltre il breve termine. Le Regioni, l'Italia, l'Europa, devono ritrovare la strada giusta e non devono più perderla. E' questo l'obiettivo della strategia: più posti di lavoro e una vita migliore. Essa dimostra che l'Europa è capace di promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, trovare il modo di creare nuovi posti di lavoro e offrire un orientamento alle nostre società. Abbiamo molti punti di forza. Pos-

siamo contare su una forza lavoro capace e su una buona base tecnologica e industriale. Abbiamo un mercato interno e una moneta unica che ci hanno aiutati; ora stanno vivendo sussulti, ma tutti speriamo si consolidino.

La Commissione propone per il 2020 cinque obiettivi misurabili dell'UE, che guideranno il processo e verranno tradotti in obiettivi nazionali e regionali. Tali obiettivi, che riguardano l'occupazione, la ricerca e l'innovazione, il cambiamento climatico e l'energia, l'istruzione e la lotta contro la povertà, rappresentano la direzione da seguire e ci consentiranno di valutare la nostra riuscita. Abbiamo formidabili strumenti a portata di mano: la nuova *governance* economica, sostenuta dal mercato interno, il nostro bilancio, i nostri scambi commerciali e la nostra politica economica esterna, nonché la regolamentazione e il sostegno dell'Unione economica e monetaria.

Abbiamo la riforma del federalismo e quella della Carta delle autonomie, da ricondurre a sintesi. Abbiamo un obiettivo di armonizzazione istituzionale. Se questo è il contesto, necessitano alcune considerazioni in più sul federalismo. Torno sull'importanza dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, poiché non è dibattuto. Il Fondo aree sottoutilizzate è stato azzerato e ogni politica in questa direzione è stata cancellata. Nella manovra

attuale, solo sulla missione sviluppo economico, per tre anni ci sono 2,5 miliardi in meno. Non è reale la previsione della fiscalità di vantaggio al Sud e sono sostanzialmente cancellate le zone franche urbane. Tutti gli altri aspetti del federalismo sono dibattuti, questo no. Occorre fortemente farlo tornare d'attualità, non per far emergere un Sud piagnone, ma per abbinare ad una riforma radicale, quella federale, i meccanismi del riequilibrio possibile. Altrimenti, davvero avremo due Italie economiche e due Italie anche istituzionali.

In questo contesto, hanno ancora fortissima ragione di esistere le Regioni, anche come livello di governo con autonomia "economico-finanziaria", ma assumendo i meccanismi interni al federalismo ed in particolare i costi standard e il fondo perequativo, e quelli esterni, il riequilibrio previsto dal quinto comma del 119 come assi portanti. Altrimenti, sarà l'insuccesso o la secessione. Regioni piccole come la mia, il Molise, o vedono l'inserimento di un correttivo dimensionale interno al meccanismo o non esisteranno più. Quando il dibattito affronterà seriamente questo tema?

Coordinamento con le altre riforme di livello di governo. Il tutto va coordinato con la riforma delle autonomie, rispetto alla quale le fughe in avanti, dalle Comunità montane all'obbligo all'associazionismo comunale per i Comuni inferiori ai cinque-

mila abitanti, o il balletto delle Province, meriterebbero finalmente un ragionamento serio. La riforma finanziaria deve viaggiare di pari passo con quella istituzionale e quella istituzionale deve avere una sua coerenza interna ragionata.

Non possiamo che ragionare insieme sul disegno di legge “Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell’ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati” e sul disegno di legge “Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della pubblica amministrazione con cittadini e imprese e delega al governo per l’emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione”. Ma dobbiamo anche ragionare sulle fughe in avanti del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, all’esame della Commissione nella riunione del 9 giugno 2010.

La Costituzione italiana aveva un’ingegneria propria e lineare, alla quale oggi, in sede di celebrazioni, guardiamo quasi con invidia per la capacità strategica. Dobbiamo ritrovarla, come metodo portante. Spesso la crisi e la necessità della manovra

diventano alibi per evitare di riconoscere che in realtà difetta la strategia politica rivolta ai grandi disegni istituzionali. La politica *prêt-à-porter* determina la fuga in avanti di qualche cancellazione, per altro spesso necessaria, in assenza del varo del disegno d'insieme. Celebrare le Regioni significa celebrare quella capacità di disegno d'insieme e riaffermare un metodo strategico. Poi le Regioni stesse devono cambiare. Cambiamento interno. Tagliare costi, riorganizzarsi, saper fare verso gli enti locali lo stesso percorso strategico descritto per penne innanzi.

Facciamo gli auguri alla nuova Conferenza dei Presidenti delle Regioni e al suo nuovo e vecchio Presidente, che ha dimostrato fino ad oggi questa capacità di provare ad affermare un ruolo preciso e autonomo dell'ente regionale, non avendo paura di rimarcare i difetti, laddove presenti. Al proprio interno occorrono riforme radicali, a partire dalle modifiche delle forme statutarie (ci sono Regioni che non hanno ancora concluso il processo) e delle leggi elettorali, ma soprattutto della macchina per produrre servizi per i cittadini. Semplificazioni, risparmi, visione, modernità, innovazione, investimenti per lo sviluppo, nuova regia economica, apertura, coordinamento, sono solo alcune delle parole chiave verso le quali anche le Regioni devono tendere.

E poi occorre un cambiamento “esterno”, verso il Senato delle Regioni; nella fase transitoria attuale, intanto occorre impostare una sperimentazione: una più forte capacità di lavoro Senato-Regioni. Il metodo è sempre quello che fonda la propria attività sulla leale collaborazione istituzionale con gli organismi costituzionali, finalizzandola alla “cooperazione istituzionale”, su un piano di pari dignità fra le componenti costitutive della Repubblica, secondo quanto stabilito dall’articolo 114 della Costituzione. Il rapporto con il Parlamento va considerato indispensabile per una dialettica istituzionale che, nel rispetto dell’autonomia e della sovranità del potere legislativo, costituisca il cardine di un armonico sviluppo legislativo. Più Regioni, più Parlamento, più rapporto reciproco. Nelle more della riforma per il Senato delle Regioni, da ora va applicato questo principio e metodo.

A tal fine, può essere utile avviare delle forme di lavoro comune per proporre accordi e intese nelle materie di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, con l’obiettivo di rendere l’azione più efficace sul territorio e più utile per i diritti dei cittadini; limitare per quanto possibile la formazione del contenzioso costituzionale; garantire la piena autonomia della Conferenza delle Regioni e la tutela delle prerogative delle Regioni. Preoccupazioni al riguardo si hanno in particolare per ma-

terie determinanti, quali quella energetica. Bisogna creare stanze di compensazione politica, che evitino l'acuirsi del contrasto.

L'approdo: il Senato delle Regioni e delle autonomie. Intendo in questa sede limitarmi ad alcune osservazioni per rafforzare il Senato delle Regioni e delle autonomie. E' un'osservazione scontata quella secondo la quale il bicameralismo negli Stati federali o negli Stati a forte componente autonomistica trova in una delle due Camere la rappresentanza dell'elemento locale, meglio ancora, se si tratta di uno Stato federale, dell'elemento federale. Sono gli Stati membri, infatti, che trovano la loro espressione nella seconda Camera.

Il Senato, dunque, quale uscì dalla Costituzione del 1948 era null'altro che un duplicato della Camera dei deputati: bicameralismo perfetto, doppiamente inutile. Infatti, configurare l'elezione a base regionale a semplice livello di una circoscrizione eliminando rispetto alla Camera il collegio unico nazionale (ciò significava, infatti, l'espressione "elezione a base regionale"), ferma restando la modesta differenza tra il sistema proporzionale della Camera e quello del Senato, proporzionale anch'esso con il metodo d'Hondt, non riusciva a far superare alla circoscrizione quel dato essenziale che la innerva alla istituzione locale. Credo che sia proprio qui l'elemento che fa esprimere delle forti perplessità

sul conseguimento di una vera rappresentanza dell'elemento regionale, anzi, oggi, si dovrebbe dire federale, nella formulazione che risulta dalla riforma di cui parliamo.

Quindi un soltanto apparente collegamento con il modello degli Stati Uniti e una lontananza marcata dal modello tedesco e dal modello elvetico, che sono finora quelli più accreditati. Intendiamoci, non è detto che l'universo dei rapporti tra Stato centrale ed elemento federale si esaurisca nei tre modelli sopra citati, ma va tuttavia rilevato che un elemento base assente dal progetto di riforma di cui trattasi è che in uno degli organi supremi dello Stato federale deve essere comunque presente l'elemento essenziale dell'articolazione istituzionale sul territorio. Solo in questo modo, infatti, si realizza quella compenetrazione tra la Costituzione federale e le Costituzioni degli Stati membri o, comunque, delle articolazioni politiche di cui consta lo Stato federale.

E' presente questo elemento nel progetto di riforma del Senato? Nel Senato, dunque, sono rappresentati gli elementi federali dello Stato o semplicemente i corpi elettorali degli Stati? E' un rapporto tra istituzioni come dovrebbe essere in uno Stato federale? O invece è un rapporto tra popoli mediato da un'istituzione?

L'attuazione del federalismo, delle riforme delle

autonomie e del Senato federale sono coerenti fra loro? Solo un Senato delle Regioni e la partecipazione delle autonomie al processo legislativo possono creare un modello di federalismo cooperativo pienamente funzionante.

VANNINO CHITI

A conclusione dei nostri lavori, vorrei esporre tre considerazioni schematiche. Prima di tutto, vorrei sentitamente ringraziare tutti coloro che hanno accettato il nostro invito e tutti quelli che sono intervenuti. Come anticipato dal Presidente Schifani, il Senato pubblicherà gli atti dei lavori di questa giornata che saranno inviati a tutti coloro che hanno partecipato alla celebrazione.

In secondo luogo, come ha ricordato all'inizio dei nostri lavori il Presidente Schifani, commemorare al Senato con una cerimonia il quarantesimo anniversario della nascita delle Regioni a Statuto ordinario ha un significato simbolico ma anche politico-istituzionale. Entrambi i rami del Parlamento devono modificarsi, ma questa Camera deve farlo ancora di più, non venendo meno alla sua importante funzione nell'assetto dello Stato e al suo ruolo politico, ma occupandosi prevalentemente (al di là dei tratti - e su questo c'è convergenza - su cui invece il Parlamento deve mantenere un aspetto paritario) dei rapporti con il sistema delle Regioni e delle autonomie, diventando quindi la Camera di riferimento dell'Unione europea. Abbiamo sentito in molti interventi quanto sia importante il rapporto con l'Europa e l'attuazione del Trattato di Lisbona.

Mi auguro che il rapporto tra Senato, in parti-

colare, e sistema delle Regioni e delle autonomie non sia episodico e che non si limiti soltanto a qualche occasione, come quella solenne di oggi, di approfondimento. Mi auguro anche che nelle iniziative che ci saranno nelle varie Regioni per ricordare il quarantesimo anniversario ci potranno essere spunti di approfondimento specifico e di riflessione.

Senatore Vizzini, Lei è anche Presidente di un importante Comitato, che è di raccordo tra Assemblee parlamentari, Consigli regionali e Province autonome. Da questo punto di vista, auspico che si ragioni su ciò che oggi esiste: dobbiamo riflettere su come tale Comitato possa funzionare e dare un contributo di esperienza non solo sulla legislazione, ma anche sulle questioni legate, come ho già dichiarato, ai rapporti con l'Europa e all'attuazione del Trattato di Lisbona.

Un'ultima considerazione. Sono convinto che non esista la volontà di innovare l'organizzazione dello Stato in un settore dello schieramento politico, e la conservazione in un altro: sono problemi più complessi e davvero trasversali. Ritengo pertanto, anche sulla base delle esperienze svolte (alcune le richiamava il collega Enzo Bianco), che insieme all'azione e al confronto delle forze politiche, sia indispensabile un'azione di spinta di chi ritiene che non si possa rimanere in mezzo al guado - la frase

è abusata - ma si debba ormai, dato che siamo partiti, arrivare sull'altra sponda. E' necessario che vi siano un'intesa e una spinta istituzionale corretta sia da parte del Parlamento che del sistema delle Regioni e delle autonomie locali.

Nella discussione odierna sono emersi alcuni punti importanti - e cito ad esempio l'introduzione del Presidente Vizzini - su cui si sta lavorando e su cui esiste una convergenza più ampia di quanto normalmente il dibattito politico faccia recepire: l'attuazione ma anche il cambiamento di aspetti del Titolo V, che fa sì che le sentenze della Corte costituzionale siano fissate nel testo della Costituzione; il codice delle autonomie locali e l'attuazione dell'articolo 119, ossia del federalismo fiscale.

A mio giudizio, occorre una modifica del Senato che faccia sì che non cambi il carattere della sua elezione, perché non è realistico oggi in Italia. Se volessimo fare questo, dovremmo avere le condizioni, secondo me, per scegliere il *Bundesrat* italiano. Non parlo delle mie convinzioni personali, ma ritengo che oggi, quando si discute di tale aspetto, non si trova un consenso, non solo nel Parlamento tra le forze politiche nazionali, ma neanche sul territorio, perché si comincia a dire: non bastano solo i governi regionali. Allora si aggiungono i governi di qualche Comune o delle aree metropolitane.

Su questa strada, si arriva a dei sistemi misti di elezione che fanno venire meno il ruolo politico del Senato ed anche un ruolo che non si reggerebbe neanche per quelle funzioni che debbono rimanere di tipo paritario. Penso invece che l'elezione diretta, svolta in un modo differente da quanto oggi avviene e in collegamento con il sistema delle Regioni e delle autonomie, magari con misure diverse di possibile incompatibilità, sia una strada da approfondire e che possa portarci a una convergenza positiva.

Ringrazio tutti gli oratori intervenuti e tutti i partecipanti alla celebrazione del quarantesimo anniversario della prima elezione dei Consigli regionali.