

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 102, 3° COMMA, DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI:

Ordinamento federale della Repubblica (C. 5467 cost. Soda, C. 5671 cost. Fontan, C. 5695 cost. Mario Pepe, C. 5830 cost. Governo, C. 5856 cost. Novelli, C. 5888 cost. Crema, C. 5919 cost. Garra, C. 5947 cost. cons. reg. Toscana, C. 5948 cost. Zeller, C. 5949 cost. Caveri e C. 5918 cost. Fini) Parere alla I Commissione della Camera dei deputati (*Esame e rinvio*)

75

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 102, 3° COMMA, DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Giovedì 20 maggio 1999. — Presidenza del Presidente Mario PEPE.

La seduta comincia alle 13.40.

Ordinamento federale della Repubblica (C. 5467 cost. Soda, C. 5671 cost. Fontan, C. 5695 cost. Mario Pepe, C. 5830 cost. Governo, C. 5856 cost. Novelli, C. 5888 cost. Crema, C. 5919 cost. Garra, C. 5947 cost. cons. reg. Toscana, C. 5948 cost. Zeller, C. 5949 cost. Caveri e C. 5918 cost. Fini).

Parere alla I Commissione della Camera dei deputati.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame dei progetti di legge in titolo.

Il senatore Tarcisio ANDREOLLI (PPI), *relatore per i profili attinenti alle regioni a statuto ordinario*, osserva preliminarmente che i numerosi progetti di legge costituzionale aventi per oggetto l'ordinamento federale della Repubblica rappresentano il

pensiero più maturo delle varie forze politiche e del Governo dopo l'apporto dato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali in tema di trasformazione in senso federalista dell'ordinamento dello Stato. Il dibattito in Bicamerale e alla Camera dei deputati, troncato improvvisamente l'anno scorso, e la discussione ancora in corso presso la Commissione Affari costituzionali della Camera, offrono una indicazione sufficientemente chiara, anche se incompleta, di quello che è possibile fare in questo scorcio di legislatura su questo tema. Si parte dunque dalla Costituzione vigente, ed in particolare dall'articolo 5, per rilevare innanzitutto che, dinanzi alla solenne affermazione di tale articolo, il titolo V della Costituzione che ne doveva essere la concreta esplicitazione, ha visto il legislatore costituente del '48 arretrare e fermarsi di fronte a possibili letture dell'articolo 5 appunto in senso federalista. L'Italia non è nuova a questi movimenti altalenanti. Basti pensare ai quattro disegni di legge che il Ministro dell'interno del Governo Cavour, a pochi mesi dalla dichiarazione solenne dell'Unità d'Italia nel 1861, presentò per dare un'impronta radicalmente federalista al nuovo Stato: non

era un mero vezzo di anglofilia, ma la consapevolezza che l'Italia dei mille municipi e dei piccoli stati che componevano la penisola, doveva essere portata ad un processo unitario, non accentrando ma lasciando gli spazi alle peculiarità e alle specificità delle singole realtà territoriali. Morto Cavour nello stesso anno 1861, in pochi mesi il nuovo Governo Ricasoli abbandona l'impostazione iniziale ed applica il modello francese storpiandolo, poiché estende con decreto a tutte le regioni d'Italia la legislazione piemontese vigente pensata per una piccola realtà territoriale. Gli effetti nel bene e nel male sono noti a tutti. Dal 1948 ad oggi siamo passati attraverso un lento ma costante sussulto in avanti con vistose frenate. Non c'è stata convinzione politica per un processo riformatore. Oggi la crisi degli Stati-nazione, la globalizzazione dell'economia, il processo crescente di unificazione europea hanno reso consapevole la società italiana, la classe politica, le stesse istituzioni repubblicane che, se è necessario dare una compiuta attuazione alla Costituzione vigente, ben lontana dall'essere raggiunta, nonostante il processo riformatore iniziato dal Governo Prodi, è altresì fondamentale procedere ad una revisione radicale del titolo V della seconda parte della Costituzione. Tutti sono consapevoli che un progetto compiuto esige una radicale modifica dell'intera seconda parte della Costituzione, mentre qui ci limitiamo a regioni, province, comuni. Importante è che, anche se si tratta di una riforma «stralcio», essa abbia una sua razionalità intrinseca.

Tra i progetti di legge sottoposti all'attenzione della Commissione, per i quali è auspicabile l'elaborazione da parte della I Commissione della Camera di un testo unificato, il relatore giudica opportuno assumere come punto di riferimento il testo del Governo, A.C. 5830, che riprende sostanzialmente il testo della Bicamerale con alcuni aggiustamenti, compreso il disegno di legge già approvato dalla Camera sull'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale.

Ad avviso del relatore, la Commissione può ora assumere due linee di comportamento: la più semplice, consistente nel prendere atto dei testi presentati e nel formulare le sue proposte; la seconda, consistente nel monitorare permanentemente i lavori della 1° Commissione della Camera e tenendo aperto il dibattito interno per arrivare ad esprimere le proprie considerazioni e valutazioni concludendo l'esame in contemporaneità con la commissione di merito. Egli propende per questa seconda soluzione, perché l'importanza dell'argomento merita che la Commissione si esprima compiutamente sul testo unificato quando la Commissione 1° della Camera lo avrà approntato.

Il relatore si domanda quindi se una riforma federale compiuta possa essere attuata con la sola modifica del titolo V o se vi sono altri elementi da tenere in considerazione. A tale proposito egli formula due rilievi. Il primo concerne la possibile composizione della Corte costituzionale, che dovrebbe essere integrata da rappresentanti delle regioni; il secondo, di carattere prioritario, riguarda la necessità di istituire una Camera nazionale delle regioni con il conseguente abbandono del bicameralismo perfetto. Senza risolvere questo nodo difficilmente si potrà pensare ad un ordinamento federale della Repubblica compiuto. Costituzionalizzare, in alternativa, l'attuale Conferenza unificata non sembra una soluzione. Peraltro, su questo problema il confronto politico è apertissimo e non si intravede una soluzione soddisfacente.

Passando quindi all'esame del testo del Governo, che, come già detto, può essere considerato un punto di riferimento anche per le altre proposte, il senatore Andreolli sottolinea alcuni principi cardine già presenti nel testo della Bicamerale:

la Repubblica italiana è costituita da comuni, province, città metropolitane, regioni, Stato. I vari soggetti sono posti a livello di pari dignità costituzionale diversamente ad esempio dall'ordinamento della Repubblica Federale tedesca, dove i rapporti intercorrono fra regioni e organismi centrali, mentre il mondo delle

autonomie locali è soggetto al potere ordinamentale delle regioni; si tratta di un aspetto assai delicato;

il secondo passaggio rilevante è che la ripartizione della potestà legislativa fra Stato e regioni è delineata secondo il principio che riserva allo Stato la sola disciplina delle materie di interesse unitario e nazionale mentre la potestà legislativa generale è attribuita costituzionalmente alle regioni;

alle regioni sono inoltre conferiti poteri sub-legislativi o regolamentari, distinti dai poteri di gestione amministrativa. Questi poteri possono essere attribuiti con legge anche a comuni, province e città metropolitane che comunque ne sono titolari per quanto attiene all'organizzazione delle funzioni e dei compiti loro spettanti.

Per quanto concerne le funzioni amministrative in senso stretto, esse sono attribuite in linea generale ai comuni sia per le materie demandate alla competenza legislativa delle regioni, sia nelle materie riservate allo Stato. Il relatore osserva al riguardo che i comuni, nella loro attuale articolazione, non sono in grado di assumere tutte le relative funzioni se non attraverso forme associative. In tal senso il relatore fa riferimento alle esperienze del Belgio, della Francia e della Germania.

Un altro punto cardine da rilevare è il riconoscimento della totale autonomia statutaria riservata alle regioni anche se alla formazione dello statuto regionale è chiamata a partecipare una rappresentanza delle autonomie locali e si prevede inoltre la costituzione di un « consiglio delle autonomie locali ». Né va dimenticata l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti politici territoriali che rappresenta il necessario corollario della articolazione federale dell'ordinamento. Un altro profilo è quello della istituzione di consigli regionali di giustizia, ai quali viene demandata l'organizzazione e il funzionamento dei giudici di pace, servizio pensato in termini di giustizia locale pur mantenendo l'unità della funzione giuri-

sdizionale e la riserva di legge statale sull'ordinamento giudiziario.

Il relatore svolge quindi alcune considerazioni conclusive: la proposta dell'ordinamento federale della Repubblica, che trova fondamento primo nell'articolo 5 della Costituzione, rappresenta una spinta per un nuovo patto fra Stato e autonomie locali che vivono in virtù di una loro originaria esistenza. Il nuovo patto federale si realizza nel riconoscimento della pari dignità costituzionale di tutti gli enti politici territoriali nei quali si esplica la vita delle comunità. Esso richiede la consapevolezza della insufficienza e quasi del fallimento della costruzione della Repubblica delle autonomie, come storicamente si è tentato di definire con l'istituzione dell'ente regione. In questa proposta il federalismo è delineato come processo che investe, a partire dalle comunità, la natura, la forma, i poteri e le competenze fra i soggetti costitutivi della Repubblica. È una risposta alla domanda di trasferimento del potere verso i cittadini nella fase di ripensamento della forma di Stato caratterizzata dalla crescente cessione di sovranità ad enti sovranazionali. È l'attuazione concreta del principio di sussidiarietà istituzionale. Nella parte ordinamentale si precisa dunque che le funzioni pubbliche, come strumento di attuazione dei valori assunti, sono ordinate al principio di anteriorità della persona sullo Stato e quindi al rispetto delle libere ed autonome iniziative del cittadino, singolo od associato, quanto alle forme e ai mezzi di realizzazione dei suoi diritti.

Il relatore, evidenziato il carattere inevitabilmente sommario della sua introduzione, si riserva di ampliare e perfezionare l'analisi anche alla luce del dibattito, che auspica avvenga parallelamente a quello in corso alla 1° Commissione della Camera.

Il senatore Armin PINGGERA (Misto), *relatore per i profili attinenti alle regioni a statuto speciale*, premette che tutti i progetti di legge costituzionale in esame influiscono, sia pure in misura diversa, anche sull'ordinamento delle regioni a

statuto speciale. In particolare, per quanto riguarda il disegno di legge costituzionale d'iniziativa del Governo, A. C. 5830, egli rileva che con la modifica dell'articolo 114 si propone la costruzione della Repubblica dal basso, a partire dai piccoli enti territoriali, cioè dai comuni, per salire alle province alle città metropolitane, alle regioni e per giungere infine allo Stato; tutti questi enti territoriali assieme costituiscono la Repubblica.

Il riconoscimento contenuto all'articolo 115 per le regioni, le province, i comuni e le città metropolitane quali enti autonomi con l'affermazione che essi « sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione » è ad avviso del relatore molto significativo. La fissazione in Costituzione di tale principio costituisce un capovolgimento della concezione dello Stato sinora prevalsa. L'introduzione poi del principio che le regioni a statuto speciale di cui all'articolo 116 dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale è essa pure chiaro indice di una nuova architettura dello Stato. Ad esse non viene più attribuita una particolare autonomia ma esse ne « dispongono » secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. Il mantenimento di tale forma per gli statuti è certamente da qualificare come forma di garanzia per queste regioni, anche se da un punto di vista teorico potrebbe apparire come un limite alla loro autonomia. Il riconoscimento inoltre che la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle province autonome di Trento e di Bolzano è anche esso in linea con l'assetto federale dello Stato che trova la sua applicazione anche nella nuova costruzione di detta regione.

L'articolo 117 propone poi la ripartizione della potestà legislativa fra lo Stato e le regioni a statuto ordinario come ripartizione minima in favore delle regioni. Costituisce una rivoluzione copernicana il riconoscimento che alle regioni spetta la potestà legislativa in riferimento ad ogni altra materia non espressamente

attribuita alla potestà legislativa attribuita allo Stato. Ne discende che la potestà legislativa appare collocarsi originariamente presso le regioni, e nel caso delle province autonome di Trento e di Bolzano anche presso queste ultime, mentre la potestà legislativa dello Stato potrebbe avere quasi carattere derivativo.

Ad avviso del relatore, tutti questi principi hanno naturalmente una loro importanza anche per le regioni a statuto speciale, anche se gli statuti delle medesime non sono direttamente toccati dall'adozione di simili modifiche costituzionali, perché queste non possono implicitamente abrogare le norme statutarie. Particolare è poi la situazione dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige che, avendo ancoraggio internazionale e carattere pattizio, non sarebbe unilateralmente modificabile senza espresso consenso delle minoranze linguistiche tedesca e ladina alla cui tutela lo statuto appare preordinato.

In conclusione il senatore Pinggera, in attesa dell'auspicabile adozione di un testo che unifichi le varie proposte, giudica opportuno per il momento non procedere ad ulteriori approfondimenti, che peraltro saranno necessari in una fase più avanzata.

Il deputato Umberto GIOVINE (FI), intervenendo sull'ordine dei lavori, afferma di condividere il metodo di lavoro suggerito dal senatore Andreolli, anche perché a suo avviso la Commissione per le questioni regionali, giovandosi dell'apporto di senatori e deputati, potrebbe effettivamente dare un contributo positivo nel senso di comporre preventivamente tutte quelle questioni che nell'attuale bicameralismo finiscono per essere rinviate da un ramo all'altro del Parlamento.

Il Presidente Mario PEPE condivide a sua volta questa linea, che, nel quadro dell'autonomia della Commissione, implica una costante attenzione e una sorta di monitoraggio dei lavori in corso presso la Commissione di merito. Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.15.