

Evoluzione in senso federale e riforma costituzionale in Italia

**Un percorso dalle discussioni sul federalismo
degli anni '90, passando dalla nuova Costituzione
del 2001, fino alla nuova legge elettorale
ed il federalismo fiscale**

Föderalismusdokumente
Band 27



Institut für Föderalismus

Tradotto dal tedesco dal dott. Gennaro Sposato

© Herausgeber und Verleger:
Institut für Föderalismus
Maria-Theresien-Straße 38 b, 6020 Innsbruck,
Tel 0512 / 57 45 94 FAX-Nr 0512 / 57 45 94-4

Für den Inhalt verantwortlich:
Institutsdirektor Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger

Innsbruck 2008

ISBN-Nr 978-3-901965-26-5

Introduzione

La collana "documenti sul federalismo" (Föderalismusdokumente, FÖDOK) dell'istituto per il federalismo, persegue l'obiettivo di presentare all'opinione pubblica diversi documenti e scritti sul federalismo con un'impostazione ampia e di respiro sia per quanto riguarda i contenuti che l'impostazione editoriale.

Questo tipo di documenti, che nel linguaggio scientifico vengono anche definiti "working papers", concentra la sua attenzione sull'attualità. Nei 24 volumi pubblicati dalla nascita della collana FÖDOK nel 1998, l'istituto per il federalismo ha analizzato e confrontato i sistemi e l'evoluzione politica di numerosi stati esteri.

L'evoluzione avvenuta in Italia nel corso degli ultimi anni verso la "regionalizzazione", senza voler usare il termine "federalizzazione", rappresenta uno dei fenomeni più rilevanti della decentralizzazione in Europa.

Il Senatore Dr. Oskar Peterlini, parlamentare alto-atesino a Roma, descrive, dalla sua visuale di politico, in modo molto chiaro l'attuale e non compiuta evoluzione. Egli presta particolare attenzione al nuovo federalismo fiscale, che negli ultimi anni è diventato oggetto di dibattito e discussione anche in Austria.

Questa opera dimostra, che ormai esistono in Europa diverse forme di decentramento del potere legislativo nei diversi livelli dello stato, anche senza essere classificate come organizzazione federale. Anche sotto questo aspetto questo tema è di particolare attualità.

Innsbruck, gennaio 2008

Peter Bußjäger

Indice

Introduzione

A – L'Italia tra Stato Centrale e Regionalismo	1
A.I. Il punto di partenza	1
I.1. L'urgenza di una nuova legge elettorale	1
I.2. Il sistema bicamerale perfetto	2
I.3. Il premio di maggioranza secondo criteri diversi	2
I.4. Gli ostacoli nel Senato	3
I.5. La spada di Damocle del referendum	5
A.II. Stato unitario contro federalismo	6
II.1. La Costituzione italiana	6
II.2. Le Regioni a statuto speciale	7
II.3. Cosa significa autonomia?	8
II.4. Cosa significa federalismo?	11
II.5. Vantaggi e svantaggi del federalismo	12
II.6. In che misura sono federali gli Stati federali?	13
II.7. In Italia prevale l'idea centralista	14
B – I tentativi di riforma degli anni '90	15
B.I. La fase iniziale 1992-1994	15
I.1. I programmi dal regionalismo al federalismo	15
I.2. La commissione bicamerale De Mita – Jotti	16
I.3. I contenuti principali della bozza del 1994	17
I.4. La forma di governo proposta	18
I.5. Le competenze delle Regioni a statuto speciale	18
I.6. Il potere legislativo delle Regioni a statuto ordinario	19
I.7. Competenze amministrative delle Regioni	19
I.8. Nessuna modifica per il Parlamento	19
I.9. Gli scandali sulla corruzione affossano la Riforma	20
B.II. La spinta delle Regioni	20
II.1. Le Regioni chiedono un ruolo nuovo	20
II.2. Il Trentino – Alto Adige chiede uno stato federale	21
II.3. Le Regioni ordinarie si limitano al regionalismo	22
II.4. Le Regioni a statuto speciale vanno avanti	23
II.5. L'audizione delle Regioni alla Bicamerale	24

B.III. Il secondo tentativo 1996-1998	25
III.1. L'istituzione di una nuova bicamerale	25
III.2. La commissione bicamerale D'Alema	25
III.3. La proposta per una nuova Costituzione della seconda bicamerale	26
III.4. Le crisi di governo	26
C – La nuova Costituzione italiana del 2001	28
C.I. Il percorso verso la Costituzione	28
I.1. Il Parlamento riesce nell'intento	28
I.2. Il referendum conferma la riforma	29
I.3. Limitazione al titolo V della Costituzione	29
C.II. Le principali innovazioni	30
II.1. Partner parificati	30
II.2. Le autonomie speciali	31
II.3. Autonomia dinamica delle Regioni ordinarie	31
II.4. Clausola generale a favore delle Regioni	32
II.5. La competenza esclusiva dello Stato	33
II.6. La competenza legislativa concorrente	33
II.7. La partecipazione delle Regioni all'Unione Europea	34
II.8. La competenza sulla potestà regolamentare	34
II.9. Le funzioni amministrative	34
II.10. L'autonomia finanziaria	35
II.11. Gli organi delle Regioni	35
II.12. Lo statuto della Regione	36
C.III. Alcune caratteristiche essenziali dello Stato federale	36
D – Ulteriori progetti verso il federalismo	38
D.I. La fallita riforma costituzionale del Centrodestra	38
I.1. Il tentativo di riforma della Lega con il Centrodestra	38
I.2. Il superamento del bicameralismo paritario	39
I.3. Rafforzamento del ruolo del Primo Ministro	40
I.4. Il ruolo del Presidente della Repubblica	41
I.5. La Corte Costituzionale ed il Consiglio Superiore della Magistratura	41
I.6. La cosiddetta "Devolution"	41
I.7. Il potere sostitutivo	42
I.8. L'interesse nazionale	43
I.9. La modifica degli statuti speciali	43
I.10. Valutazione conclusiva	44

D.II. La nuova legge elettorale e possibili riforme costituzionali	44
II.1. La posizione della maggioranza sulla nuova legge elettorale	44
II.2. Contro il referendum	45
II.3. Gli obiettivi della maggioranza per una riforma costituzionale	45
II.4. I principi del Ministro Chiti	46
II.5. Riforme costituzionali possibili	49
II.6. Le riserve dell'opposizione	50
II.7. La proposta di riforma dell'ex ministro delle riforme Calderoni	51
II.8. Clausola speciale per le minoranze	53
II.9. Una possibile strada per la legge elettorale	54
II.10. La proposta di Enzo Bianco	55
II.11. Il referendum, lo scandalo e la crisi di governo	56
II.12. Possibili riforme costituzionali	58
II.13. Il nuovo progetto di riforma costituzionale della Camera dei Deputati	59
E – Un nuovo federalismo fiscale	61
E.I. I principi costituzionali	61
I.1. Sistema tributario e perequazione delle risorse finanziarie – competenza esclusiva dello Stato	61
I.2. Armonizzazione e coordinamento fiscale – competenza concorrente delle Regioni	61
I.3. La nuova autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti territoriali	62
E.II. I principi per il nuovo federalismo fiscale	64
II.1. Allo Stato compete il coordinamento e la determinazione dei principi fondamentali	64
II.2. La proposta di Piero Giarda	65
II.3. I principi del gruppo di lavoro sul federalismo fiscale	66
II.4. Finanziamento delle Regioni suddiviso per materie	67
II.5. Il fondo di perequazione	68
E.III. Il disegno di legge sul federalismo fiscale	69
III.1. Contenuto e struttura	69
III.2. Il coordinamento tra Stato e Regioni	70
III.3. I principi fondamentali per il coordinamento del sistema tributario	71
III.4. Finanziamento delle competenze e attività regionali	72
III.5. I tributi delle Regioni ordinarie e la partecipazione ai tributi statali	74
III.6. Aliquote delle imposte regionali ed esercizio dell'autonomia	75
III.7. Il fondo perequativo per le Regioni deboli	75
III.8. Le finanze degli enti territoriali	76
III.9. Il finanziamento delle autonomie speciali	76

E.IV. Considerazioni conclusive di natura politico-economica.....	78
Biografia	82
Pubblicazioni.....	83

A – L'Italia tra Stato centralista e Regionalismo

A.I. La situazione attuale di partenza

1.1. L'urgenza di una nuova legge elettorale

Il Governo ed il Parlamento sono sotto pressione, ma l'urgenza di elaborare delle riforme costituzionali non dipende dalla Costituzione stessa. Dopo molti tentativi falliti negli anni '90, nel 2001 si giunse realmente ad una modifica della Costituzione italiana. Tali riforme non hanno certamente fatto diventare l'Italia uno Stato federale secondo i moderni principi federalisti, ma hanno tuttavia dato avvio al processo che ha condotto alle attuali maggiori competenze delle Regioni. Un'altra riforma, che venne accolta dal Parlamento durante il governo di Silvio Berlusconi, fallì con il referendum del giugno 2006.

Quali sono quindi le ragioni dell'urgenza di elaborare una riforma della Costituzione? L'urgenza deriva, in primo luogo, dalla necessità di cambiare quanto prima la legge elettorale in vigore. Poco prima delle elezioni politiche del 2006, la maggioranza di centrodestra aveva fatto approvare una nuova legge elettorale con la quale Berlusconi tentava una via d'uscita dalla probabile sconfitta che si stava profilando. La nuova normativa ha prodotto una situazione assurda e ha reso l'Italia quasi ingovernabile. Il padre di questo disegno di legge, l'allora Ministro delle Regioni e delle Riforme Roberto Calderoli della Lega Nord, ha definito pubblicamente la propria opera come una "porcata". L'intenzione era fin troppo chiara: o si vincevano anche a stento le elezioni o si doveva lasciare una situazione di ingovernabilità al successore, come nel detto "dopo di me il diluvio universale".

Ed è stato proprio questo quello che si è verificato: Romano Prodi ha vinto, anche se per poco, le elezioni politiche dell'aprile 2006 ed è diventato Presidente del Consiglio dei Ministri, ottenendo alla Camera dei Deputati una maggioranza soddisfacente di 340 deputati su 630. A questi vanno aggiunti otto dei dodici deputati dei Collegi elettorali all'estero e un deputato della Valle d'Aosta, mentre per legge all'opposizione sono stati assegnati 277 seggi. Il sistema elettorale attuale prevede, infatti, che alla coalizione o lista vincente

venga assegnato comunque il 54%, cioè 340 seggi, anche se dovesse ottenere meno seggi. Per il Senato invece la procedura è diversa.

1.2. Il sistema bicamerale perfetto

A differenza dell'Austria, della Germania o di altri Stati federali, in Italia il Senato non è una Camera federale ma una seconda Camera equiparata del Parlamento italiano. Il Senato è però strutturato diversamente, avendo la metà dei membri (315 senatori ed attualmente sette senatori a vita); da ciò ne consegue che ogni senatore rappresenta il doppio degli elettori rispetto ad un deputato della Camera. La Costituzione prevede anche delle differenze nel diritto di voto. Mentre per la Camera già a 18 anni si ottiene il diritto di voto attivo, il Senato può essere eletto solo al compimento del venticinquesimo anno di età. Anche il diritto di voto passivo è nettamente diverso: se a 25 si può essere eletti deputati, si deve avere 40 anni per essere eletto senatore della Repubblica. Il Senato ha anche un peso particolare nella gerarchia della struttura dello Stato. Il Presidente del Senato è d'ufficio il Vice-Presidente della Repubblica. Il Presidente della Camera dei Deputati viene prima del Presidente del Consiglio occupando il terzo posto nella gerarchia.

Nonostante tali differenze riguardanti il diritto di voto, per quanto attiene l'ordinamento statale ed il protocollo, la Camera dei Deputati ed il Senato sono del tutto equiparati nei loro compiti, sia nella legislazione che nella funzione politica. Tutte le leggi devono essere approvate nella stessa stesura sia dalla Camera dei Deputati che dal Senato. Non vi è quindi il diritto di veto di una Camera ma una competenza legislativa equiparata ed anche nella loro funzione politica non vi sono differenze: il Governo deve ottenere la fiducia di ambedue le Camere per essere in carica in modo regolare.

1.3. Il premio di maggioranza secondo criteri diversi

Una ulteriore particolarità del Senato riguarda il sistema di voto. La Costituzione prevede all'art 57 che il Senato debba essere eletto a livello regionale, salvo i rappresentanti degli Italiani all'estero. Tale prescrizione era radicata nella Costituzione italiana e fino a quel momento non aveva mai rappresentato un

problema. Ma la nuova legge elettorale emanata poco prima delle elezioni politiche vi aggiunse una particolarità: il premio di maggioranza, che viene conferito alla Camera dei Deputati su tutto il territorio nazionale al fine di garantire la stabilità della Camera dei Deputati e la governabilità, per il Senato venne distribuito a livello regionale. Escludendo le Regioni autonome del Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta, nelle quali in base all'autonomia il precedente diritto di voto maggioritario poteva essere mantenuto con i collegi elettorali, il Senato ora è eletto con il sistema proporzionale. La nuova legge elettorale conferisce alla maggioranza vincente – a livello regionale – un premio di maggioranza, che garantisce alla coalizione o lista vincente il 55% dei seggi assegnati in ciascuna Regione.

In questo modo si è verificato ciò che si voleva che accadesse o che si temeva: il Governo Prodi dispone di una maggioranza di due senatori eletti, uno dei quali ha subito cambiato schieramento (De Gregorio), e che solo nel 2007 è stato sostituito con un altro (l'ex segretario dei cristiano-democratici UDC Follini). A questi si aggiungono – incontrando le critiche dell'opposizione – quattro degli attuali sette Senatori a vita, che però a causa della loro età avanzata possono essere presenti solo alle votazioni più importanti.

Questi Senatori a vita sono anch'essi una particolarità della Costituzione italiana. Ogni ex Presidente della Repubblica diventa senatore a vita (salvo rinuncia). Inoltre, il Presidente della Repubblica può nominare senatore a vita cinque cittadini che si sono distinti per particolari meriti.

L'età dei senatori a vita chiarisce quali siano le difficoltà: il più giovane è l'ex Presidente della Repubblica Francesco Cossiga che ha 79 anni e la più anziana Rita Levi Montalcini, premio Nobel, che ha 99 anni.

1.4. Gli ostacoli nel Senato

E' difficile immaginare cosa possa rappresentare un Senato in cui vi sia una maggioranza così esigua. Essa significa, innanzitutto, l'obbligo di presenza assoluto di tutti i Senatori della maggioranza durante le sedute. Per chiedere il numero legale o, rispettivamente, per chiedere il voto nominale elettronico, sono sufficienti dodici o quindici senatori. Può sembrare ovvio e scontato che la

garanzia della loro presenza sia assolutamente prioritaria rispetto a qualsiasi altro impegno dei rispettivi Senatori, ma la realtà è, purtroppo, un po' più complicata. Trattandosi di più di 300 persone, è sufficiente una banale malattia per mettere in difficoltà il Governo. L'Italia, come ogni altro Stato occidentale, partecipa inoltre con proprie delegazioni di Parlamentari al Consiglio d'Europa, alla NATO, alla Comunità europea di difesa e ad altri organi internazionali. In questi casi le assenze dei relativi Senatori che fanno parte delle varie delegazioni sono ovviamente giustificate, ma ogni volta mettono in discussione la maggioranza se non vengono bilanciate da rispettive assenze nell'opposizione. La maggioranza esigua significa che non si può uscire nemmeno per una necessità fisiologica senza rischiare di far cadere il Governo. Da questo punto di vista è da attribuire ad un miracolo e alla ferrea disciplina della maggioranza di centrosinistra di Prodi il fatto che il Governo abbia resistito nove mesi, prima della sua prima crisi, nonostante tutti gli ostacoli quotidiani. Solo dopo nove mesi è scoppiata la prima crisi di governo, quando due Senatori della maggioranza non hanno votato a favore dell'intervento delle truppe italiane di pace in Afghanistan.

La combinazione di queste circostanze fa sì che ogni Senatore abbia un peso decisivo. Tale posizione significa anche che spesso si è prigionieri della maggioranza esigua, e che quindi diventa impossibile portare fino in fondo le proprie istanze in occasione di normali divergenze anche all'interno della maggioranza. Il voto contrario, quando non si condivide una posizione particolare, può infatti avere come diretta conseguenza la caduta del governo. Al contrario, la maggioranza esigua fa sì che piccoli gruppi al suo interno possano approfittare di tale situazione e mettere il governo sotto pressione.

Il mercoledì delle ceneri del 21 febbraio 2007 il Governo cadde al Senato sulla risoluzione in politica estera con il seguente risultato: 158 voti favorevoli (quindi per la risoluzione del governo), 136 voti contrari e 24 astensioni. In qualsiasi altro sistema democratico ciò avrebbe rappresentato un chiaro sostegno al Governo, ma non è così per il Senato italiano, dove le astensioni de facto vengono conteggiate con i voti contrari, essendo ogni volta necessaria la maggioranza assoluta (in questo caso quindi 160 voti favorevoli).

Il governo si salvò con il successivo voto di fiducia del 28 febbraio 2007, con 162 voti favorevoli rispetto a 157 contrari. Di conseguenza, il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, durante le consultazioni per la risoluzione della crisi di governo, esortò il Parlamento a modificare con urgenza la legge elettorale per garantire all'Italia la necessaria stabilità politica. Siamo quindi giunti al punto centrale della sfida. Una piccola modifica del diritto di voto può essere ottenuta con legge ordinaria, ma una riforma seria comporta anche alcune modifiche della Costituzione.

Per questo motivo il governo Prodi e la maggioranza hanno iniziato un lungo ed articolato iter di consultazioni con tutti i partiti, allo scopo di ottenere un consenso per una eventuale nuova legge elettorale ed una riforma della Costituzione.

1.5. La spada di Damocle del referendum

Il raggiungimento dell'obiettivo di una nuova legge elettorale è messo tuttavia in discussione da un secondo problema, che mette notevolmente sotto pressione soprattutto i partiti minori di maggioranza ed opposizione. Il 24 aprile 2007 è iniziata infatti la raccolta delle firme per un referendum, con il quale dovrebbero essere cancellate alcune frasi centrali della legge elettorale esistente. Il 16 gennaio 2008 la Corte Costituzionale ha dichiarato ammissibili i tre quesiti referendari. In caso di successo del referendum, in futuro il bonus maggioritario della Camera e del Senato sarebbe attribuito non più alla **coalizione** vincente ma alla sola **lista** vincente. Ciò porterebbe ad un rafforzamento dei partiti maggiori, Alleanza nazionale e Forza Italia da una parte e il nuovo Partito Democratico, nato sostanzialmente dall'unione della Margherita e dei Democratici di Sinistra, dall'altra parte, e contemporaneamente ad un indebolimento dei partiti minori.

Non si può prevedere quanto l'impegno per una nuova legge elettorale e la discussione sulle modifiche della Costituzione possano realmente condurre ad ulteriori passi in direzione federale, ma comunque la discussione è in corso.

In conclusione oseremo una previsione a riguardo. Prima però riteniamo utile tracciare una breve panoramica del ruolo e dell'evoluzione del federalismo

all'italiana: da uno Stato centralista, da un esitante regionalismo attraverso dei tentativi di riforma federalisti alla riforma della Costituzione del 2001, dal contraddittorio progetto di riforma del 2006 fino al referendum che ne ha sancito la sua caduta.

A.II. Stato unitario contro Federalismo

II.1. La Costituzione italiana

La Costituzione italiana con i suoi principi, con le sue garanzie per i diritti civili, sociali, economici e politici è animata da un grande compito democratico, liberale e sociale che la colloca senza dubbio tra le costituzioni moderne e democratiche. Al contrario la struttura organizzativa e la divisione del potere si muovono tra uno stato centralista ed un timido regionalismo.

Fino all'anno 2001, il vecchio articolo 114 della Costituzione recitava:

"La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni."

In quest'ottica, quindi, le Regioni erano, come le Province ed i Comuni, una pura articolazione dello Stato. Ai sensi dell'articolo 115 della Costituzione le Regioni erano "enti autonomi con propri poteri e funzioni". Ma tali funzioni – eccetto per le Regioni a statuto speciale – erano molto limitate essendo tassativamente elencate nell'art 117 della Costituzione per un totale di 18 materie.

C'è da aggiungere che in presenza di un centralismo nettamente dominante, anche queste deboli concessioni al regionalismo per molto tempo non furono attuate. L'Assemblea Costituente (1946 – 1947) pose le basi per uno stato moderno liberandosi del fascismo: creò 19 Regioni, di cui quattro a statuto speciale (il Friuli Venezia Giulia si aggiunse come quinta regione solo più tardi). Le 15 Regioni a statuto normale vennero attuate però solo verso la fine degli anni '70¹.

¹ Confronta „Italiens Spielart del Föderalismus“, in ACADEMIA, Europäische Akademie Bozen (EURAC), Marzo 2007.

Le Regioni a statuto speciale assumono una posizione particolare nel diritto costituzionale, contrastano con il resto della struttura dello Stato e rivendicano una propria autonomia contro il concetto di centralità. Infatti, il lungo cammino nell'esecuzione ed attuazione dell'autonomia di tali Regioni dimostra quanto esse si dovettero imporre contro un sistema strutturato in modo diverso. Questo processo ottenne il maggior successo in Trentino – Alto Adige/Südtirol, anche se fu il più lungo, dove con l'appoggio dell'Austria e con il radicamento internazionale delle autonomie passo dopo passo fu possibile costruirne le basi. In ogni caso, il primo statuto sull'autonomia risale al 1948 e la dichiarazione della fine della controversia dinanzi all'ONU avvenne nel 1992. La realizzazione dell'autonomia durò quindi più di 40 anni.

Le cose sono andate in modo diverso per esempio per la Regione Sicilia, che dal punto di vista prettamente costituzionale dispone, sulla carta, di competenze notevolmente maggiori (perché lo statuto fu emanato prima della Costituzione italiana), ma di fatto gode di un minore margine di azione, sia in ambito operativo che finanziario.

II.2. Le Regioni a statuto speciale

L'Italia si divide dunque in 15 Regioni con statuto ordinario e cinque Regioni a statuto speciale. L'art 116 della Costituzione elenca queste cinque Regioni alle quali, per l'Alto Adige e la Valle d'Aosta con la riforma della costituzione del 2001 venne aggiunto il nome nella lingua minoritaria.

Art 116: *“Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino Alto Adige / Südtirol e Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.”*

I cinque statuti speciali si fondano sui seguenti principi:

1. la Sicilia: a causa dei movimenti separatisti, questo statuto venne emanato già con il Regio Decreto Legislativo n 455 del 1946, e venne ratificato dall'Assemblea Costituente con la legge costituzionale n 2 del 1948. Lo statuto della Sicilia prevede quindi una “assemblea” parlamentare e particolari diritti, a differenza delle altre Regioni, che hanno soltanto i cosiddetti Consigli regionali.

2. il Trentino – Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano. I principi di base sono:
 - l'accordo Gruber – De Gasperi del 05.09.1946;
 - la legge costituzionale n 5 del 26.02.1948;
 - il cosiddetto pacchetto per l'Alto Adige, approvato il 04.12.1969 dalla Camera dei Deputati italiana, il 05.12.1969 dal Senato italiano ed il 16.12.1969 dal Consiglio Nazionale austriaco;
 - la legge costituzionale del 10.11.1971, n 1. Il testo unitario venne emanato con decreto del Presidente della Repubblica 670/1972;
3. la Sardegna: legge costituzionale del 26.02.1948 n 3;
4. la Valle d'Aosta: legge costituzionale del 26.02.1948 n 4;
5. il Friuli-Venezia Giulia: legge costituzionale del 31.01.1963 n 1 così come le leggi dello Stato 482/1999 e 38/2001 a protezione della minoranza slovena. Lo statuto del Friuli-Venezia Giulia venne emanato successivamente a causa dei ritardi nella demarcazione del confine nell'Italia orientale.

Per tutte e cinque le Regioni sono validi gli ampliamenti che derivano dalla Riforma costituzionale della legge costituzionale n 2 del 2001.

II.3. Cosa significa autonomia?

A seconda dell'uso e del contesto, il termine autonomia può assumere significati diversi². Deriva dalle parole greche “autos” (stesso) e “nomos” (legge), intendendo “autolegislazione” o “autolegalità”. L'autonomia è quindi il diritto di una comunità di autoregolare i suoi rapporti giuridici con proprie disposizioni. Nel pensiero greco l'autonomia definiva il fine delle città-stato di tutelare la loro autonomia ed in modo particolare il diritto di poter decidere in maniera indipendente le loro questioni interne. Nel diritto pubblico il significato di autonomia è “la capacità di una comunità incorporata in uno Stato, ma da

2 Questo capitolo fa riferimento a: Peterlini, Oskar, Autonomie e tutela delle minoranze nel Trentino-Alto Adige, Regione Trentino-Alto Adige, Trento 1996, 1. edizione.

esso separata sul piano organizzativo, di regolare le proprie questioni creando principi di diritto obiettivo (W. Schick)³.

Nell'ordinamento giuridico italiano possono essere distinte le seguenti entità autonome:

- a) gli enti la cui autonomia può essere definita costituzionale in quanto derivante direttamente dalla Costituzione o dalle leggi costituzionali. Tale autonomia comprende per certi versi anche il diritto di emanare provvedimenti legislativi entro certi limiti: questi enti territoriali sono le Regioni con statuto ordinario la cui autonomia è unitaria e regolata in modo più limitato, come anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Bolzano e Trento, la cui autonomia è diversa e più ampia. (artt 114 – 117 e 131 della Costituzione);
- b) gli enti la cui autonomia – seppure ancorati anch'essi nella Costituzione – ha solo un carattere amministrativo, e quindi in primo luogo i Comuni ed in forma sussidiaria le Province e le Città metropolitane (artt 114 e 118 della Costituzione)⁴.

Questa definizione della parola autonomia come riportata dai dizionari (nello Herders Staatslexikon, nel Der Große Brockhaus e nel Grande Dizionario Enciclopedico UTET) trova la sua elaborazione pratica nell'organizzazione dello Stato. Quanto più uno Stato è strutturato in maniera centralista, tanto meno gli enti territoriali godono di autonomia a livello locale. Quanto più una comunità è organizzata in modo federale tanto più autonomi sono anche gli Stati membri, gli Stati federali, le Regioni o Cantoni che la compongono.

In Italia le funzioni delle Regioni, anche di quelle a statuto speciale e delle Province autonome, furono elencate in modo tassativo. La Regione è autorizzata a emanare delle disposizioni di legge nei rispettivi settori. La relativa

3 STAATSLEXIKON: Recht-Wirtschaft-Gesellschaft, in cinque volumi, 7. edizione Verlag Herder, Freiburg 1985-1993, volume 1, pagine 490-491, anche DER GROSSE BROCKHAUS: Edizione compatta in 26 volumi, 18. edizione, F.A. Brockhaus, Wiesbaden 1983, volume 2 pagina 194.

4 MORONE Ettore in: GRANDE DIZIONARIO ENCICLOPEDICO UTET, Unione tipografica editrice torinese, Torino 1984, volume 2, pagina 622, resa attuale in base alla nuova Costituzione, secondo la legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n 3.

competenza regolamentare delle leggi corrisponde di norma alle funzioni sulla legislazione.

I limiti alla legislazione regionale (eccezion fatta per la Sicilia) erano classificati in questo modo⁵:

a) Per le competenze esclusive:

- "in armonia con la Costituzione e
- i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e
- con il rispetto degli obblighi internazionali e
- degli interessi nazionali (tra i quali anche quello della tutela delle minoranze linguistiche locali)
- nonché delle norme fondamentali delle riforme economiche della Repubblica".

La riforma del 2001 ha cancellato formalmente dall'art 117 e indirettamente anche dallo statuto il limite degli "interessi nazionali".

b) Per le competenze concorrenti: per queste i limiti sono più stringenti. Oltre ai limiti della competenza completa, le Regioni e le Province di Bolzano e Trento si devono attenere anche

- ai principi stabiliti dalle leggi dello Stato⁶.

c) esistono inoltre per poche materie anche le cosiddette "competenze integrative".

Per queste materie trovano applicazione le leggi dello Stato, ma le Regioni e le Province possono emanare delle norme integrative, come ad esempio la regione Trentino Alto Adige per il settore della previdenza e le province autonome di Trento e Bolzano per il collocamento e l'avviamento al lavoro⁷.

5 Le Regioni ordinarie non conoscevano competenze cosiddette esclusive o primarie, pertanto si fa riferimento agli Statuti speciali, così per esempio l'articolo 4 dello Statuto sull'autonomia della Regione Trentino-Alto Adige, DPR del 21.08.1972. n 670 e in modo analogo gli altri statuti speciali, come anche per le competenze secondarie delle Regioni il vecchio art 117 della Costituzione italiana prima del 2001, legge costituzionale del 27 dicembre 1947, GU n 298.

6 Art 4 dello Statuto sull'autonomia per il Trentino-Alto Adige e, analogamente, il nuovo art 117 comma 3 della Costituzione.

7 Art 6 e 10 dello statuto sull'autonomia del Trentino-Alto Adige.

Vedremo più avanti come la riforma del 2001 ha sviluppato le competenze regionali e ridotto i loro limiti.

II.4. Cosa significa federalismo?

La parola federalismo deriva dal latino “foedus” (unione) e significa “una configurazione della società o del corpo dello Stato che nell'unità fa coesistere una molteplicità di federazioni indipendenti ed articolate o singoli Stati” (Der Große Brockhaus)⁸. Il termine può essere utilizzato in tre modi diversi⁹:

1. in senso generico esso definisce una unione politica tra una molteplicità di articolazioni territoriali;
2. in senso più stretto e tecnico esso definisce il principio che costituisce la base per i moderni Stati federali;
3. definisce le dottrine ed i movimenti politici che si ispirano al federalismo (...) (Grande Dizionario Enciclopedico UTET)¹⁰.

Il federalismo come principio di configurazione di una società in senso generale vuol dire che allo Stato vengono attribuite solo delle competenze sussidiarie nei regolamenti e nel potere ordinativo. “Si tratta quindi di una riserva nelle discipline di regolamentazione a favore delle entità e unità sociali minori strutturate all'interno dello Stato stesso (...). Si aspira ad ottenere una “divisione del potere ed una struttura dello Stato che parta dalle comunità più piccole per arrivare allo Stato nella sua totalità fino a raggiungere le forme di cooperazione sovranazionali” (Herders Staatslexikon)¹¹.

Il federalismo come principio di organizzazione politica vuol dire che “degli elementi più o meno indipendenti si uniscono per formare una totalità ad essi preposta” (Herder):

- a) nella Confederazione di Stati (“Staatenbund”) i singoli Stati mantengono la loro sovranità e svolgono mansioni collettive con organi collettivi;

8 DER GROSSE BROCKHAUS, *ibidem*, Volume 7, pagina 151-152.

9 Questo capitolo fa riferimento a: Peterlini, Oskar, *Autonomie e tutela delle minoranze nel Trentino-Alto Adige*, Regione Trentino-Alto Adige, Trento 1996, 1. edizione.

10 GRANDE DIZIONARIO ENCICLOPEDICO UTET, *ibidem*, volume 2, pagina 622.

11 STAATSLEXIKON, *ibidem*, volume 2, pagina 631-638.

- b) nello Stato federale ("Bundesstaat") i singoli elementi (Regioni, Stati, Cantoni) conservano solo una parziale indipendenza in cui le mansioni sono divise tra l'unione e i vari elementi e ambedue devono cooperare nel loro svolgimento.

Il termine opposto al federalismo è l'unitarismo in cui "il potere dello Stato è unitario, verticale non suddiviso e con una organizzazione centrale" (Herder).

II.5. Vantaggi e svantaggi del federalismo

I vantaggi del federalismo sono i seguenti¹²:

- i raggruppamenti diversificati a carattere etnico-culturale, linguistico e confessionale sono di regola più propensi verso un'unità statale quando si fa fronte alle loro differenziazioni con una organizzazione statale di tipo federale. In questo modo viene ridotta la loro potenziale forza esplosiva, producendo addirittura una vera e propria "spinta unitaria" nelle minoranze.
- il federalismo migliora la possibilità della partecipazione democratica, in quanto crea ambienti e funzioni più circoscritte: "La politica si avvicina di più ai cittadini, diventa più trasparente, si può controllare e può essere esercitata in modo migliore."
- il federalismo può rappresentare un elemento rafforzativo nel bilanciamento dei poteri istituzionali e una freno all'eccesso di potere: verticalmente con l'esistenza di diversi centri decisionali nello Stato federale e nelle Regioni e orizzontalmente con la partecipazione delle Regioni alla formazione della volontà dello Stato intero.
- gli spazi strutturali molteplici e diversi creano "dei centri economici, culturali e competitivi in politica che favoriscono la concorrenza". La capacità del sistema totale di elaborare i conflitti aumenta con la caratteristica specifica della politica federativa.

Gli svantaggi del federalismo – secondo il Herders Staatslexikon, sono i seguenti e rappresentano anche il "prezzo" da pagare per la complessa struttura federale:

12 STAATSLEXIKON, ibidem, Volume 2, pagina 631-638.

- pericoli per la capacità di azione dello Stato,
- incremento di forze centrifughe,
- lentezza e perdita di attrito nella formazione della volontà politica,
- i costi di tale organizzazione dello Stato.

Ma una analoga critica è ugualmente possibile anche per la democrazia pluralistica e parlamentare, che anch'essa non è una forma di Stato semplice, in quanto la sua efficacia presuppone una complessità. "Le obiezioni antifederali spesso sono simili alle argomentazioni contro la democrazia parlamentare."¹³

II.6. In che misura sono federali gli Stati federali?

Molti Stati nel mondo si definiscono Stati federali. Giuliano Martignetti nel Grande Dizionario Enciclopedico UTET elenca tutta una serie di Stati di questo tipo ma aggiunge poi: "bisogna dire che la maggioranza delle federazioni sopraelencate può essere definita tale solo in senso giuridico- formale, perché in verità somigliano più alla tipologia di uno Stato unitario". E persino in Germania non è solo Roland Baader (nel suo libro "Die Eurokatastrophe")¹⁴ ad esprimere il suo disappunto, ma anche in maniera sempre più frequente i rappresentanti dei Länder a causa della riduzione delle competenze di quest'ultimi a favore dello Stato. *"In linea di massima vale la completa competenza dei Länder"*, scrive Gerhard Habermann (già nel 1992), *"ma in realtà negli ultimi decenni - in particolare per quanto riguarda la legislazione concorrente - si è verificata una ampia espropriazione politica delle competenze dei Länder..."* Il postulato risultante presumibilmente dal principio fondamentale di uguaglianza della "equivalenza delle condizioni di vita" avrebbe portato ad una vera *"orgia nella privazione dei diritti politici dei Bundesländer"*¹⁵. *"Nonostante tutto ciò la Germania è ancora strutturata in modo più federale rispetto a quasi tutti i partner della CE"*, anche se – così critica Baader – si assiste ad un trasferimento permanente di diritti sovrani alla CE con una semplice legge federale senza il consenso della rappresentanza dei Länder.

¹³ Heinrich Oberreuther in Herders Staatslexikon, ibidem.

¹⁴ BAADER Roland: Die Euro-Katastrophe, Anita-Tykve-Verlag, Böblingen 1993, pagina 126-128.

¹⁵ Citazione di BAADER, ibidem, pagina 126-127.

D'altronde anche la stessa Unione Europea soffre per lo scarso federalismo, e non per altro i federalisti subito dopo la fine della guerra mondiale avevano suggerito tempi rapidi, come ricorda Ludovico Gatto nel suo libro *"Il federalismo"*¹⁶: *"essi giustificarono la loro fretta affinché fosse possibile attuare la federazione e distruggere i vecchi egoismi nazionali prima che gli Stati riassumessero il loro vecchio ruolo, che avrebbe reso sicuramente più difficile il superamento delle sovranità nazionali"*. A ragione Arnaldo Vicentini e Giorgio Anselmi (nel libro *"Federalismo ed Unione Europea"*)¹⁷ citano il grande europeista Altiero Spinelli (1907 – 1986) che nel 1985 affermava che *"il federalismo in Italia ha vinto"*. Purtroppo la vittoria si è limitata al fatto che tutti i partiti hanno fatto loro il tema dell'integrazione europea: *"ciò non vuol dire che nel profondo dei loro animi si sia creata una coscienza federalista"* (Vicentini). In Italia tutta la discussione si sarebbe concentrata solo sulle ideologie dei diversi partiti e le persone comuni non sarebbero per nulla informate su ciò che riguarda il federalismo¹⁸.

II.7. In Italia prevale l'idea centralista

Escludendo le Regioni a statuto speciale, le rimanenti 15 regioni in Italia sono state costituite solamente negli anni 1970 – 1977, con relativa prima elezione dei Consigli regionali come enti con funzioni legislative. Tuttavia mancava la cultura politica nei confronti del federalismo. Invece di ampliare le autonomie regionali, il governo ha tolto loro le stesse competenze in base al cosiddetto *"interesse nazionale"*. Con tale motivazione lo Stato si è quindi riappropriato di alcune competenze riportandole nella propria sfera ma che secondo la Costituzione spettavano alle Regioni (DPR 616/1977). Nella stessa direzione conduce la legge dello Stato sul riordino dell'attività di Governo che risale al 1988 (legge del 23 agosto 1988, n 400) e con la quale è stato formulato un diritto generale riguardante l' *"organizzazione ed il coordinamento"* delle attività amministrative delle Regioni, anche di quelle autonome.

16 GATTO, Ludovico: *Il federalismo*, Tascabili Economici Newton, Newton editori, Roma 1995, pagina 93-95.

17 VICENTINI, Arnaldo/ANSELMi, Giorgio: *Federalismo ed Unione Europa*, casa editrice PRAXIS 3, Bolzano 1994.

B – I tentativi di riforma negli anni '90

B.I. La fase iniziale 1992-1994

I.1. *I programmi dal regionalismo al federalismo*

All'inizio degli anni '90 cominciò un dibattito che voleva portare il pavido regionalismo verso un federalismo con lo scopo di modificare la struttura dello Stato e di rivalutare le Regioni. Le Regioni italiane iniziarono ad avanzare le loro richieste per ottenere un ruolo nuovo. Una forte spinta verso il regionalismo si verificò all'inizio degli anni '90 con una allora nuova forza politica, la "Lega Nord" fondata nel 1991 da Umberto Bossi. Già alle elezioni parlamentari del 1992 ricevette subito l'8,7% dei voti conquistando un notevole successo, anche in considerazione del fatto che questo nuovo partito si limitava a raccogliere i voti dell'Italia del Nord. Lo scopo principale della "Lega Nord" era – e lo è ancora oggi – quello di modificare lo Stato secondo principi federalisti. I modelli che erano al centro della discussione sul federalismo andavano dallo Stato decentrato allo Stato federale¹⁹.

E' opinione diffusa che il passaggio dal regionalismo al federalismo sia quasi automatico e non tanto qualitativo, ma soltanto di natura quantitativa.

La critica più aspra contro questo concetto e contro lo Stato regionale è stata espressa da Giancarlo Miglio, il padre spirituale fondatore e militante della Lega Nord, favorevole ad una radicale divisione dell'Italia. Nel suo "Modello di costituzione federale in Italia"²⁰ prevedeva tre cantoni, la Pianura Padana, l'Italia centrale e l'Italia meridionale, con il mantenimento delle cinque Regioni a statuto speciale.

Chi lo criticava lo accusava di andare ben oltre un riordino dello Stato mettendo in discussione i fondamenti della Costituzione del 1948 che aveva fondato la democrazia democratico-liberale in Italia e che era scaturita dalla lotta al

18 VICENTINI/ANELMI, ibidem, pagina 91-92 e pagina 116.

19 ZELLER, Karl, Dallo Stato unitario decentralizzato allo Stato federale".

20 MIGLIO, Gianfranco, Modello di Costituzione Federale per l'Italia presentato a Milano il 17 dicembre 1994 e fatto proprio dall'Unione Federalista, Unione Federalista, Milano 1994.

nazifascismo²¹. Miglio rappresentava certo la posizione più estrema nel dibattito sul federalismo in Italia, in quanto si schierava contro il regionalismo: *“Ora lo “Stato regionale”, come esso è stato creato dai costituzionalisti italiani negli anni 1946 e 1947 e consacrato nel titolo V della Costituzione, rappresenta l’esperienza più negativa che sia stata fatta con questo tipo di ordinamento costituzionale; ogni qualvolta che si dice che lo ‘Stato regionale’ è il contrario di un sistema federale viene citato l’esempio dell’Italia. Non è necessario ricordare i motivi di questo fallimento; è sufficiente constatare che il “regionalista” non condivide nel profondo dell’animo nessuno dei principi (requisiti) di una costituzione federale, come essi sono stati presentati”. “In una costituzione federale non trova posto nemmeno il principio ‘gerarchico’: le autorità cantonali (ed il privilegio comunale) da un lato e le autorità federali dall’altro non costituiscono una ‘gerarchia’, ma sono ‘equivalenti’”²².*

1.2. La Commissione Bicamerale De Mita – Jotti

Dopo le elezioni parlamentari nell’aprile del 1992, le Camere fecero un tentativo serio al fine di modernizzare la Costituzione e riordinare il rapporto Stato-Regioni per dare a queste ultime maggiori competenze. La Lega Nord aveva messo la parola “Federalismo” sulla propria bandiera. Ma nonostante il grande successo elettorale, continuavano a prevalere i grandi partiti tradizionali il cui scopo era non tanto il federalismo quanto un nuovo regionalismo.

Il 23 luglio 1992 la Camera dei Deputati ed il Senato approvarono due risoluzioni (Bianco ed altri alla Camera, Gava ed altri al Senato), con le quali venne decisa la nomina di una commissione che doveva rielaborare e verificare le bozze esistenti a tale riguardo. L’incarico si limitava ai titoli da I a V della seconda parte della Costituzione, cioè I) il Parlamento, II) il Presidente della Repubblica, III) il Governo, IV) la Giustizia, inoltre V) le Regioni, le Province ed i Comuni²³.

21 PASSERINI, Vincenzo, Osservazioni alla bozza del libro Autonomia e tutela delle minoranze nel Trentino Alto-Adige di PETERLINI Oskar, Trento 9.10.1995.

22 MIGLIO, Gianfranco, Modello di Costituzione Federale per l’Italia presentato a Milano il 17 dicembre 1994 e fatto proprio dall’Unione Federalista, Unione Federalista, Milano 1994.

23 Le riforme costituzionali, schede di sintesi, www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/.

In seguito a tali risoluzioni venne costituita la cosiddetta "Bicamerale", la "Commissione parlamentare per le riforme istituzionali". Essa era composta da 30 deputati della Camera e da 30 senatori che vennero nominati nell'agosto del 1992 su proposta dei gruppi parlamentari dai Presidenti di Camera e Senato.

La Commissione si insediò il 9 settembre 1992. Il Presidente fu dapprima Ciriaco De Mita e successivamente Nilde Iotti, per questo detta anche Commissione De Mita-Iotti.

La legge costituzionale n.1 del 6 agosto 1993 elevò questa commissione a rango costituzionale e le trasmise l'incarico di elaborare un progetto organico per riformare la seconda parte della Costituzione italiana (l'Ordinamento della Repubblica). In base a ciò la commissione iniziò i lavori e già dopo meno di sei mesi, l'11 gennaio 1994 presentò un progetto organico di rielaborazione della Costituzione.

1.3. I contenuti principali della bozza del 1994

Il punto fondamentale verso una riforma federale, che era scaturito dalla bozza della legge costituzionale (A.C. 3597 – A.S. 1789), fu un nuovo rapporto nelle relazioni tra Stato e Regioni. Mentre la Costituzione italiana aveva previsto un totale di 18 competenze per le Regioni, riservando tutto il resto allo Stato sotto forma di una clausola generale, questo sistema doveva essere capovolto: era previsto un elenco tassativo delle competenze dello Stato e una clausola generale a favore delle Regioni, con la previsione di una serie di strumenti giuridici a protezione dell'autonomia regionale. Oltre a ciò era previsto anche l'incarico diretto di un Primo Ministro tramite il Parlamento, la sua responsabilità per la nomina e la revoca di ministri ed anche l'introduzione del cosiddetto voto di sfiducia costruttivo. La bozza prevedeva anche una riforma della legge sul bilancio e delle leggi urgenti, come anche una semplificazione della legislazione e una nuova organizzazione della amministrazione pubblica.

1.4. La forma di governo proposta

Sottolineando "*l'unità della Repubblica*" fu proposto un nuovo modello per un cosiddetto "*Stato regionale*" prendendo intenzionalmente le distanze dal concetto di "federale".

Furono elencate le competenze riservate allo Stato che si concentravano sostanzialmente sui quattro classici settori: la bandiera (politica estera), la spada (difesa), la bilancia (giustizia) e la moneta (politica del bilancio e finanziaria). Inoltre allo Stato dovevano spettare le norme relative ai diritti fondamentali liberali e civili e ai diritti costituzionali di natura etica, sociale, economica e politica. Venne definita per la prima volta la clausola generale a favore delle Regioni: tutte le materie che non erano di competenza dello Stato sarebbero state regolate da esse.

Infine oltre ai suddetti settori originari vennero ampliate le competenze dello Stato riguardanti la politica industriale e ambientale, i trasporti e i grandi mezzi di comunicazione, la salvaguardia dell'ambiente e l'igiene pubblica, la ricerca scientifica e la tecnologia ed anche la tutela dei diritti d'autore in ambito artistico, letterario ed intellettuale, la prevenzione, le regole generali per la tutela del lavoro, l'ordinamento e la programmazione della scuola e dell'università, l'organizzazione della amministrazione, il diritto di voto, l'ordinamento delle professioni, la statistica, i pesi e le misure, le armi, le poste e le telecomunicazioni, l'ordinamento dello sport d'interesse nazionale.

1.5. Le competenze delle Regioni a statuto speciale

Anche per le Regioni a statuto speciale si sarebbe dovuta ampliare la clausola generale a favore di esse, attribuendo alle Regioni autonome tutte le competenze in competenza esclusiva, tranne quelle espressamente riservate allo Stato. Inoltre le Regioni autonome avrebbero potuto ottenere ulteriori competenze in forma concorrente con lo Stato da stabilire con le leggi costituzionali che avrebbero dovuto essere definite in accordo tra la Regione e lo Stato.

1.6. Il potere delle Regioni a statuto ordinario

Mentre fino ad allora in Italia le competenze esclusive erano previste solamente per le Regioni a statuto speciale, la riforma prevedeva un'estensione di questo istituto anche alle Regioni con statuto ordinario. Tra le competenze esclusive erano previste importanti settori, quali quello dell'agricoltura, del commercio, dell'artigianato, del turismo, dell'istruzione professionale, dell'ambiente ed altri ancora.

La Costituzione e le norme generali delle riforme economiche e sociali dello Stato rappresentavano l'unico limite a questo potere legislativo.

Per tutti gli altri settori alle Regioni con statuto ordinario veniva attribuita la legislazione concorrente nell'ambito di principi che erano da stabilire con leggi organiche dello Stato. Affinché lo Stato non limitasse troppo le competenze nelle sue leggi quadro, la bozza della Costituzione aveva previsto forti garanzie con un ampio quorum (maggioranza assoluta) dei membri del Senato.

A favore delle Regioni venne alleggerito il controllo dello Stato riguardante la loro legislazione. Venne abolita la sola possibilità di rinvio delle leggi regionali tramite il Governo, a cui era riservata la possibilità di impugnare le leggi regionali alla Corte Costituzionale per incostituzionalità o in Parlamento per conflitti di interesse.

1.7. Competenze amministrative delle Regioni

In modo analogo a quanto previsto per le funzioni legislative, allo Stato dovevano essere riservate anche in ambito amministrativo soltanto quelle competenze che ricadevano esclusivamente nelle competenze legislative dello Stato, mentre tutte le altre funzioni amministrative erano di competenza delle "Regioni, delle Province e dei Comuni".

1.8. Nessuna modifica per il Parlamento

La commissione non fu in grado di compiere una revisione di quegli articoli della Costituzione che riguardavano la struttura del Parlamento ed in modo particolare il sistema bicamerale; quindi non fu possibile attuare il diritto di

partecipazione delle Regioni in ambito parlamentare attraverso una Camera delle Regioni o un Consiglio federale.

1.9. Gli scandali sulla corruzione affondano la Riforma

Il piano di riforma della Commissione Bicamerale non poté far fronte alla profonda crisi politica dell'Italia. A causa degli scandali di Tangentopoli, i partiti tradizionali, ma soprattutto quello principale della Democrazia Cristiana, iniziarono a vacillare. Molti esponenti politici importanti riuscirono solo in parte ad evitare l'arresto avvalendosi dell'immunità parlamentare. Mentre il Parlamento poté ancora approvare la concomitante riforma del sistema elettorale varata dalla Commissione Bicamerale, le due Camere non furono più in grado di affrontare la bozza della Costituzione sulla Riforma dello Stato. Infatti il Parlamento dopo solo due anni dal suo insediamento dovette essere sciolto. Il progetto fu vittima delle nuove elezioni che ebbero luogo il 27 maggio 1994²⁴.

B.II. La spinta delle Regioni

II.1. Le Regioni chiedono un ruolo nuovo

Già prima che il Parlamento si attivasse nel 1992, la discussione sulla struttura regionalistica o federativa dello Stato aveva coinvolto anche le Regioni italiane. Ci furono incontri periodici tra i presidenti dei Consigli regionali che sfociarono anche in sedute più ampie alle quali erano invitati i delegati dei Consigli regionali. I Consigli regionali richiedevano in modo sempre più evidente un regionalismo e maggiori competenze alle Regioni. Una spinta particolare la diedero le Regioni a statuto speciale, potendo esse avvalersi di esperienze concrete e di successo con i modelli di autonomia. Esse volevano evitare a tutti i costi un processo che sarebbe andato a loro discapito e che avrebbe probabilmente uniformato tutte le Regioni. Infatti esse collaboravano tra loro non soltanto in occasione degli incontri tra i presidenti di tutte le Regioni, ma si

²⁴ Vedi gli Atti del Parlamento nella homepage della Camera dei Deputati: www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/.

incontravano anche regolarmente - già all'inizio degli anni '90 - come Regioni a statuto speciale per formulare le loro richieste²⁵.

II.2. Il Trentino-Alto Adige chiede uno Stato federale

Il 19 febbraio 1991 il Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol fu tra i primi ad approvare con larga maggioranza il voluminoso voto n. 30 e 31 riuniti, che ai sensi dell'art. 35 dello statuto autonomo venne trasmesso al Governo per la presentazione alle Camere del Parlamento²⁶.

Con tale atto il Consiglio regionale esortò il Parlamento a trasformare l'Italia in un moderno Stato federale europeo. Nelle premesse si fa riferimento alla crescente attenzione in Europa riguardo i principi federalisti. *“L'integrazione europea deve implicare l'ampio coinvolgimento di tutti gli Stati (...). Una radicale riforma regionalista dello Stato si sta dunque rilevando il modo ottimale per rispondere ad una triplice crisi: la crisi politica, la crisi dello Stato nazionale (...). In definitiva risulta essenziale procedere tempestivamente ad una riforma che:*

- *realizzi condizioni più avanzate per il processo dell'Europa delle Regioni;*
- *superare la crisi del modello centralistico di Stato;*
- *inverta la logica attuale dell'art. 117 della Costituzione definendo solo i compiti dello Stato e considerando tutti gli altri attributi alle Regioni, ivi compreso l'ordinamento subregionale;*
- *realizzi condizioni di autonomia ampia e responsabile attribuendo alle regioni potestà impositiva con devoluzione parziale allo Stato anche per le funzioni perequative;*
- *decentri gli enti statali e le funzioni ministeriali;*
- *riveda il sistema del bicameralismo parlamentare istituendo la Camera delle Regioni e*
- *promuova quindi il superamento del controllo governativo sugli atti delle Regioni”.*

25 L'autore di questo contributo ha potuto seguire e collaborare personalmente e direttamente a tale sviluppo essendo stato nel periodo dal 1988 al 1998 sia Vice-Presidente che Presidente del Consiglio regionale della regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

26 Peterlini, Oskar, Autonomie und Minderheitenschutz in Trentino-Südtirol, Trient 1996, 1a edizione.

L'autonomia speciale dell'Alto Adige e del Trentino “va comunque salvaguardata ed ulteriormente rafforzata dinamicamente” e “dovrà avere un compito propositivo e propulsore in Italia”.

“Per queste ragioni e ciò premesso il Consiglio Regionale del Trentino-Alto Adige nella seduta del 19 febbraio 1991, a maggioranza di voti legalmente espressi, fa voti affinché il Parlamento affronti tempestivamente la riforma istituzionale tesa alla realizzazione di uno Stato federale secondo le più evolute esperienze europee e in direzione dell'Europa delle Regioni.

Tale riforma deve tener conto delle esigenze specifiche delle Regioni a Statuto speciale ed in particolare della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, della Provincia Autonoma di Trento e della Provincia Autonoma di Bolzano secondo l'Accordo Internazionale di Parigi.”²⁷

II.3. Le Regioni ordinarie si limitano al regionalismo

Le Regioni a statuto ordinario non potevano e non volevano andare di pari passo con le richieste del Trentino-Alto Adige e delle Regioni a statuto speciale, e si limitarono in sostanza a chiedere il regionalismo. Ma l'8 maggio 1992 si giunse comunque ad una bozza della Costituzione comune di tutte le Regioni d'Italia, che considerava sì una serie di proposte anche delle Regioni autonome, prevedendo ugualmente l'inversione del principio costituzionale e la limitazione delle competenze dello Stato, ma che altrimenti era più contenuta. In quella bozza viene confermato in modo evidente il particolare ruolo delle Regioni autonome, prevedendo oltre ai loro nomi italiani Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta espressamente anche quelli in tedesco (Trentino-Südtirol) ed in francese (Vallée d'Aoste)²⁸.

27 CONSIGLIO REGIONALE, domanda di istanza n 30 e 31, accolta il 19 febbraio 1991 dal Consiglio regionale.

28 CONFERENZA DEI PRESIDENTI dell'Assemblea e dei Consigli delle Regioni e delle Province autonome: L'autonomia delle Regioni nell'unità della Nazione. 1° Conferenza dei Consiglieri delle Regioni italiane (5 e 6 febbraio 1993 a Roma), Consiglio regionale della Calabria, Reggio Calabria 1993, pagine 199 e segg.; Il documento NEUE MITTE: Südtirol 2000, Modell für eine Vollautonomie, Editore Umwelt-, Kultur und Sozialverein, Bozen 1991 in cui furono stampate le prime decisioni ed opinioni delle Regioni.

II.4. Le Regioni a statuto speciale vanno avanti

Attraverso tutta una serie di voti, le Regioni a statuto speciale, come il Trentino-Alto Adige, si pronunciarono a favore di una riforma dello Stato in senso federale²⁹. Il 10 febbraio 1993 a San Martino di Castrozza (Provincia di Trento), su invito del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige i presidenti ed i rappresentanti dei cinque Consigli regionali autonomi e dell'assemblea siciliana elaborarono un documento congiunto con il quale le regioni speciali esigevano un *“una complessiva ridefinizione della forma di Stato, secondo i principi di un neoregionalismo avanzato, ispirato anche ai criteri propri degli Stati federali”*. Questa formulazione cauta è da risalire al fatto che il Friuli-Venezia Giulia fosse arrivato nel Consiglio regionale solo in un secondo momento alla decisione orientata verso uno Stato federale. Ma le richieste erano chiare³⁰:

1. *Alle Camere del Parlamento nazionale deve essere riservata la potestà legislativa esclusivamente per le classiche materie di interesse generale dello Stato, che si possono esprimere con i simboli bandiera (politica estera), della spada (difesa), della moneta (politica economica) e della toga (giustizia). Pertanto la potestà legislativa in tutte le materie non espressamente riservate al legislatore nazionale è attribuita al legislatore regionale.*
2. *Le leggi regionali e delle province autonome non sono da sottoporre ad alcun controllo o visto governativo. Il Governo potrà impugnarle solo per contrasto con i principi costituzionali davanti alla Corte Costituzionale.*
3. *Il progetto di legge costituzionale dei Consigli può essere condiviso. Dovrebbero però essere previsti dei diritti di rappresentanza complementari nella formazione di organi di Stato nonché nella determinazione delle politiche e nelle istituzioni comunitarie.*

29 Questo capitolo fa riferimento a: Peterlini, Oskar, *Autonomia e tutela delle minoranze nel Trentino-Alto Adige*, Trento 1996, 1 edizione.

30 CONSIGLIO REGIONALE DEL TRENTINO-ALTO ADIGE: Documento “Verso un moderno e più avanzato Stato Regionale” approvato il 10 febbraio 1993 a San Martino di Castrozza dai rappresentanti delle Regioni e Province autonome; notificata con lettera del Presidente del Consiglio Regionale Oskar Peterlini il 17.02.1993 ai Presidenti delle Regioni autonome.

4. *A tutte le Regioni deve essere riconosciuta la potestà organizzativa in grado di incidere anche sulla scelta della forma di governo.*
5. *Le Regioni e le Province autonome devono partecipare a pieno titolo all'attività del Comitato delle Regioni in Europa e degli altri organi dell'Unione Europea a competenza regionale.*
6. *Deve essere attribuita una riserva di iniziativa legislativa in ordine alla procedura di revisione dei rispettivi statuti, che saranno adottati con leggi costituzionali nel testo proposto dalle Regioni interessate.*
7. *La ridefinizione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e delle Province autonome deve essere realizzata con l'applicazione del principio di solidarietà tra le Regioni.*

II.5. L'audizione delle Regioni alla "Bicamerale"

Il 24 febbraio 1993 l'impegno dei Consigli regionali raggiunse l'apice con l'audizione ufficiale e con il passaggio in Parlamento. I Presidenti furono invitati alla Commissione Bicamerale.

Durante l'audizione, che ebbe luogo nella "Sala della lupa" nella Camera dei Deputati a Roma, il rappresentante dei Presidenti dei Consigli regionali d'Italia, Antonio Galati, espose la bozza della Costituzione della Conferenza dei Presidenti di tutti i Consigli regionali. Il Presidente del Consiglio regionale del Trentino Alto Adige (l'autore del presente studio) in nome delle Regioni autonome presentò il documento delle Regioni e delle Province autonome che era stato elaborato a San Martino di Castrozza.

Il fallimento della riforma costituzionale a livello parlamentare non fermò le Regioni che perseverarono nel loro intento accordandosi su comuni principi. L'11 ottobre del 1995 in occasione di un incontro a Caprarola presso Viterbo dei Presidenti delle Regioni e dei Consigli regionali con il Capo dello Stato si fece

un nuovo passo avanti per una Riforma dello Stato secondo i principi federalisti³¹.

B.III. Il secondo tentativo del 1996-1998

III.1. La nomina di una nuova "Bicamerale"

Dal 1994 al 1996, nella seconda breve legislatura del Parlamento durante il quale l'Italia si congedava dalla "vecchia Repubblica" e tutto il sistema dei partiti politici entrò in crisi, a livello costituzionale non accade nulla. La discussione fu ripresa soltanto dopo le nuove elezioni del Parlamento del 21 aprile 1996. La Commissione per gli affari costituzionali del Senato esaminò una bozza di legge costituzionale (S 1076 del senatore Villone ed altri) che era firmata dal centrodestra e dal centrosinistra e che prevedeva l'insediamento di una nuova Commissione Bicamerale. La bozza della legge si basava su due decisioni di ambedue le Camere del 18 luglio 1996. La bozza di legge venne approvata nella sua versione definitiva, in seconda lettura il 16 gennaio 1997 al Senato ed il 22 gennaio alla Camera dei Deputati con una maggioranza di due terzi.

La nuova legge costituzionale (del 24 gennaio 1997, n.1) consentiva la nomina di una nuova Commissione Parlamentare per le riforme costituzionali che era composta da 35 deputati e 35 senatori³².

III.2. La Commissione "Bicamerale" D'Alema

Durante la prima seduta del 5 febbraio 1997 il deputato Massimo D'Alema venne eletto Presidente della Commissione Bicamerale. Da febbraio 1997 a novembre 1997 la Commissione svolse una intensa attività formando quattro sottocommissioni per gli aspetti che riguardavano la forma dello stato, la forma di governo, il Parlamento e la legislazione ed i sistemi delle garanzie.

Il 4 marzo 1997 la Commissione convocò per una audizione la conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ed anche la conferenza dei

³¹ Il sole24ore 12.10.1995, il gazzettino 11 e 12.10.1995, il piccolo 04.10.1995, l'arena 12.10.1995, l'indipendente 24.04., 11.10 e 12.10.1995.

³² Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, Servizio Studi della Camera dei Deputati, www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/legist.

Presidenti dei Consigli regionali e dell' "Assemblea Siciliana" e delle diete regionali delle Province autonome che esposero le loro richieste che erano state elaborate negli anni precedenti.

Nell'ambito delle proprie attività la Commissione convocò una serie di audizioni ulteriori sia della Federazione dei Comuni italiani, dell'Unione delle Province, dei sindacati nonché delle associazioni degli imprenditori.

Le Sottocommissioni trattarono i loro argomenti di interesse e la Commissione Bicamerale approvò tutta una serie di norme.

III.3. La bozza della costituzione della seconda "Bicamerale"

Il 30 giugno 1997 la Commissione Bicamerale del Parlamento portò a termine (come previsto dalla legge costituzionale) la bozza della riforma costituzionale ed inoltrò alle Camere il disegno di legge per la riforma della seconda parte della Costituzione. Il 16 settembre 1997 la Commissione Bicamerale si occupò poi delle proposte relative agli emendamenti presentati dai membri della Camera e del Senato.

Il 4 novembre 1997 la "Bicamerale" con il suo Presidente D'Alema concluse il lavoro della Commissione e trasmise il disegno di legge alle Camere del Parlamento che avrebbe poi costituito la base della successiva riforma.

Il dibattito alla Camera dei Deputati iniziò il 26 gennaio 1998, ma i lavori furono interrotti definitivamente dopo quasi sei mesi, il 2 giugno 1998, su proposta del Presidente della "Bicamerale" D'Alema, perché non venne raggiunto un accordo sul proseguimento dei lavori. Il punto fu tolto dall'ordine del giorno³³.

III.4. Le crisi di governo

La situazione politica instabile arrestò l'impegno per la riforma. Dopo che Prodi aveva superato una prima crisi nell'ottobre del 1997 (dopo la revoca della fiducia di Rifondazione Comunista) il governo Prodi cadde definitivamente a ottobre 1998. Massimo D'Alema, l'ex-Presidente della Commissione

³³ Senato della Repubblica, Servizio Studi, La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n 3, schede di lettura, n 70.

Bicamerale, divenne il nuovo Presidente del Consiglio dei Ministri in Italia, dapprima fino a dicembre 1999 e poi con un nuovo Governo fino ad aprile 2000³⁴. I lavori della Commissione vennero interrotti con la caduta del governo Prodi, a ottobre del 1988, ma le basi per un riordinamento dello Stato erano state gettate.

³⁴ www.camera.it/parlam/bicam/rifcost.

C – La nuova Costituzione italiana del 2001

C.I. Il percorso verso la riforma

I.1. Il Parlamento riesce nell'intento

Il 18 marzo 1999 l'allora Presidente del Consiglio Massimo D'Alema, già presidente della commissione bicamerale, presentò al Parlamento una nuova riforma costituzionale (A.C. 5830). Il progetto recava il titolo "Ordinamento federale della Repubblica". Come riportato nel documento di accompagnamento, il progetto di riforma faceva tesoro dei lavori della commissione bicamerale e del dibattito che lì era intercorso. La Camera dei Deputati affrontò assieme a questa proposta anche altri 19 disegni di legge di iniziativa parlamentare.

Questa volta tuttavia il disegno di legge seguì il percorso ordinario: la Commissione affari costituzionali della Camera iniziò con l'esame del disegno il 14 aprile 1999, e approvò il disegno in prima lettura nel settembre del 2000. Il Senato fece altrettanto nel novembre dello stesso anno. L'approvazione definitiva in seconda lettura avvenne il 28 febbraio 2001 nella Camera dei Deputati e l'8 marzo 2001 nel Senato della Repubblica.³⁵ Come previsto dalla Carta Costituzionale, nella seconda lettura era necessaria la maggioranza assoluta dei membri delle rispettive Camere, maggioranza raggiunta con i voti esclusivi dello schieramento di Centrosinistra, avendo l'opposizione votato contro in modo compatto. Nonostante il solo voto della maggioranza di Centrosinistra, il testo corrispondeva nei contenuti a quanto concordato nella seconda Bicamerale tra parte dell'opposizione con la maggioranza. A parte la Lega e Rifondazione Comunista, tutti avevano votato precedentemente a favore del testo concordato. A contribuire affinché il testo presentato fosse identico, nello sostanza, a quanto già approvato in Bicamerale, furono le pressioni della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nonché delle Associazioni Nazionali dei Comuni italiani ANCI e dell'Unione Province italiane UPI.

³⁵ Senato della Repubblica, Servizio Studi, La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n 3, schede di lettura, n 70.

1.2. Il referendum conferma la riforma

Il 7 ottobre 2001 i cittadini italiani furono chiamati, per la prima volta nella storia, ad esprimersi in un cd Referendum confermativo. Gli elettori dovevano quindi decidere se approvare la riforma del titolo V della Costituzione o se rigettarla. Per tale consultazione non era previsto un quorum. Al referendum partecipò circa il 34% del corpo elettorale, e quindi quasi 17 milioni di elettori. Il risultato portò ad un'approvazione ad ampia maggioranza del quesito referendario:

Il 64,20% votò sì,

il 35,80% votò invece no, quindi quasi la metà dei favorevoli.³⁶

Con questo voto, la legge costituzionale del 18 ottobre 2001, Nr 3 entrò definitivamente in vigore, senza fare però dell'Italia un vero Stato federale, nonostante il rafforzamento dei poteri delle Regioni e l'ammodernamento dell'ordinamento dello Stato.

1.3. Limitazione al titolo V della Costituzione

La Costituzione italiana prevede nei suoi primi 12 articoli i principi fondamentali, e si suddivide, poi, in due parti. La prima parte disciplina i diritti ed i doveri dei cittadini, mentre la seconda parte contiene l'ordinamento della Repubblica.³⁷

La riforma approvata dal Parlamento ed entrata in vigore nel 2001 si limita alla seconda parte della Costituzione, e quindi all'ordinamento della Repubblica, riformandone solo il titolo V: le Regioni, le Province ed i Comuni.

La riforma non coinvolge principi fondamentali e tutta la prima parte, che contiene i diritti e doveri dei cittadini. Non vengono quindi modificati i rapporti civili (titolo I), i rapporti etico-sociali (titolo II), i rapporti economici (titolo III), i rapporti politici (titolo IV).

Tuttavia, anche della seconda parte della Costituzione, che riguarda l'ordinamento della Repubblica, viene riformato solamente il titolo V. Dei sei

³⁶ Referendum costituzionale 2001 – Wikipedia, http://it.wikipedia.org/wiki/Referendum_costituzionale_del_2001.

³⁷ La traduzione tedesca della Costituzione italiana può essere visualizzata sotto § 2, Verfassungsrechtliche Bestimmungen: www.provinz.bz.it/ressorts/genrealdirektion/lexbrowser_d.asp.

titoli non vengono toccati: il Parlamento (titolo I), il Presidente della Repubblica (titolo II), il Governo (titolo III), la magistratura (titolo IV) e le Garanzie costituzionali (titolo VI).

La riforma incide sul nucleo dell'ordinamento statale e delle entità territoriali, che formano la Repubblica, ma non va a tangere tutta una serie di questioni essenziali per una vera riforma in senso federalista.

Rimangono per esempio immutate le Camere, che conservano le loro tradizionali attribuzioni, e non si prevede una Camera delle Regioni. In questo modo la riforma del 2001 si sottrae alla richiesta delle Regioni di poteri di partecipazione all'iter legislativo dello Stato. La constatazione relativa all'assenza di modifiche delle disposizioni sul Presidente della Repubblica, sul Governo e sulla magistratura assume, in questo contesto, un'importanza minore. Rimangono immutate anche la Corte Costituzionale e l'iter di revisione costituzionale, disciplinate dal titolo VI. "Garanzie costituzionali".

C.II. Le principali innovazioni

II.1. Partner parificati

Nel suo testo originario la Costituzione prevedeva, all'art 114, la pura articolazione della Repubblica in Regioni, Province e Comuni. Questo principio è stato sovvertito completamente.

Art 114 Cost: *"La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato."*

Mentre prima Regioni, Province e Comuni costituivano una mera ripartizione della Repubblica, essi vengono elevati, nel nuovo testo costituzionale, al livello di partner paritari. Degno di rilievo è anche l'ordine in cui vengono elencati: si inizia con l'unità più piccola e vicina al cittadino, per passare poi dalle Province alle Città Metropolitane, le Regioni ed infine lo Stato. Una presenza inedita è anche quella delle Città metropolitane, che fino ad ora trovavano una loro disciplina solo nelle leggi ordinarie.

Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni vengono promosse a "enti territoriali autonomi", con un proprio statuto, poteri e funzioni.

II.2. Le autonomie speciali

Art 116 Cost: *“Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.*

La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e Bolzano.”

Nuovi sono anche i nomi bilingue per l'Alto Adige e la Valle d'Aosta, così come l'articolazione del Trentino-Alto Adige. Secondo la forma previgente prevista nello statuto autonomo, la Regione comprende il territorio delle Province di Trento e di Bolzano. La nuova Costituzione capovolge anche questo principio: le provincie autonome Trento e Bolzano formano una Regione.

Per le Regioni speciali viene inserita anche una clausola di maggior favore. Le loro attribuzioni e competenze vengono ampliate come previsto per le Regioni ordinarie.

Art 10: *Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.*

(Legge Costituzionale Nr 3 del 18. ottobre 2001)

II.3. Autonomia dinamica delle Regioni ordinarie

“Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” possono essere attribuite, su iniziativa della Regione interessata, ad altre Regioni.³⁸ A tal fine non è più necessaria una legge costituzionale, bensì è sufficiente una legge ordinaria decisa e approvata dalla maggioranza assoluta dei membri di entrambe le Camere. Come possibile ampliamento dell'autonomia delle Regioni ordinarie sono previste tutte le materie della legislazione concorrente, così come – per quanto attiene le competenze statali – l'organizzazione dei giudici di pace, l'istruzione, la tutela ambientale, dell'ecosistema e dei beni culturali. Con questa

³⁸ Art 116 del testo unitario della nuova Costituzione, nella versione modificata dalla legge costituzionale nr 3 del 18.10.2001

disposizione è stata quindi aperta una porta in direzione di un'evoluzione dinamica delle Regioni a statuto ordinario verso quelle a statuto speciale.

Di questa possibilità si è avvalsa, per esempio, la Regione Lombardia. Con l'approvazione della risoluzione n 5 (risoluzione concernente l'iniziativa per l'attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, III comma, della Costituzione), essa ha intrapreso pienamente il percorso che la porterà all'intesa con lo Stato per l'attuazione del dettato costituzionale di cui all'art 116 Cost, III comma. La Regione Lombardia ha dunque dato inizio al meccanismo della "speciale specialità" o meglio si avvia a ridisegnare l'assetto delle competenze fra Stato e Regione in base ad una "geometria variabile" delle materie di cui all'art 117 Cost.

II.4. Clausola generale a favore delle Regioni

Un'innovazione determinante è prevista per quanto riguarda le competenze. Il vecchio articolo 117 della Costituzione elencava complessivamente 18 materie in cui le Regioni potevano esercitare il loro potere legislativo. L'elenco era tassativo, e comprendeva materie di stretta rilevanza territoriale, come per esempio: l'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione, polizia locale urbana e rurale, fiere e mercati, beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera, istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica, musei e biblioteche, urbanistica, turismo ed industria alberghiera, tranvie, lavori pubblici di interesse regionale, navigazione e porti lacuali, acque minerali e termali, cave e torbiere, caccia, pesca, agricoltura e foreste, artigianato.

Tutte le competenze non riservate esplicitamente alle Regioni ricadevano automaticamente nella sfera di competenza dello Stato. Il nuovo art 117 ha capovolto questo principio a favore delle Regioni. Ora l'art 117 elenca in maniera tassativa le competenze dello Stato (comma secondo) e le competenze concorrenti delle Regioni (comma terzo). Il quarto comma conclude:

Art 117 comma 4 Cost: *"Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato."*

Questo costituisce un passo fondamentale verso la costruzione di uno Stato federale, in quanto rappresenta l'applicazione di una caratteristica essenziale del federalismo.

II.5. Le competenze esclusive dello Stato

Le competenze esclusive dello Stato vengono elencate tassativamente nell'art 117 comma 2 della Costituzione e comprendono sostanzialmente le seguenti 17 materie³⁹:

- a) Politica estera e rapporti internazionali,
- b) immigrazione,
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose,
- d) difesa e sicurezza dello Stato,
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari, concorrenza e sistema tributario,
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali, referendum statali, elezioni del Parlamento europeo,
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali,
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale,
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafe,
- l) ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa,
- m) livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali,
- n) norme generali sull'istruzione,
- o) previdenza sociale,
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane,
- q) dogane, protezione dei confini nazionali,
- r) pesi, misure e determinazione del tempo, coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, opere dell'ingegno,
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

II.6. La competenza legislativa concorrente

Nelle materie afferenti la competenza legislativa concorrente è riconosciuto alle Regioni il potere legislativo, mentre lo Stato si limita ad individuare i principi

³⁹ I vari punti sono qui stati riassunti. Per il testo originale cfr. art 117 comma 2 Cost.

fondamentali. Queste materie sono elencate dal terzo comma dell'art 117 della Costituzione italiana e danno alle Regioni degli spazi del tutto inediti: così per esempio nel caso dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni, nel commercio estero, nella tutela e la sicurezza del lavoro, istruzione, professioni, ricerca scientifica e tecnologica, tutela della salute, alimentazione, ordinamento sportivo, protezione civile, governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione, ordinamento della comunicazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, previdenza complementare e integrativa, armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale.

II.7. La partecipazione delle Regioni all'Unione Europea

Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano partecipano, per quanto attiene le materie rientranti nella loro sfera di competenza, alla formazione delle decisioni all'interno dell'Unione Europea. Esse provvedono all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli accordi dell'Unione Europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato (art 117, comma 5 Cost).

Nelle materie di sua competenza la Regione può, inoltre, concludere accordi con Stati ed enti territoriali interni di altri Stati (art 117 comma 5 Cost).

II.8. La competenza sulla potestà regolamentare

Lo Stato detiene, nelle materie che sono di sua esclusiva competenza, anche la potestà regolamentare. Anche qui trova applicazione la clausola generale a favore delle Regioni: "*La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia*" (art 117 comma 6 Cost).

II.9. Le funzioni amministrative

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e

Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. (art 118 Cost).

II.10. Autonomia finanziaria

Una novità particolare è rappresentata dall'art 119, che assicura a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa:

Art 119 Cost: *"I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa."*

Gli enti territoriali dispongono quindi di fonti di entrata finanziaria proprie, e hanno la possibilità di istituire imposte e disporre di entrate proprie. Nell'esercizio di tale facoltà sono tuttavia tenuti a rispettare ed a conformarsi alla Costituzione e ai principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Partecipano, inoltre, al gettito tributario ed erariale riferibile al loro territorio. Con legge statale è istituito un fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante, senza vincolo di destinazione (art 119 comma 3).

Al fine di promuovere lo sviluppo economico e sociale, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali a favore di alcuni enti territoriali, Comuni, Province, ecc (art 119 comma 5).

Gli enti territoriali citati possono inoltre disporre di un proprio patrimonio, che viene loro riconosciuto secondo i principi generali stabiliti con legge dello Stato. Nel capitolo E, dedicato al federalismo fiscale, dedicheremo ulteriore spazio al tema dell'attuazione del federalismo fiscale.

II.11. Gli organi delle Regioni

Sono organi delle Regioni il Consiglio regionale, la Giunta ed il suo Presidente.

Il Consiglio regionale esercita la potestà legislativa e può fare proposte di legge alle Camere.

La Giunta regionale è l'organo esecutivo della Regione.

Il Presidente della Giunta regionale rappresenta la Regione verso l'esterno e dirige la politica della Giunta (art 121 Cost).

II.12. Lo Statuto della Regione

Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti (art 123 Cost).

Questa disposizione trova applicazione alle Regioni con statuto ordinario. Alle Regioni con Statuto speciale trovano applicazione inoltre le leggi costituzionali che le hanno istituite.

C.III. Alcune caratteristiche essenziali dello Stato federale

La riforma della Costituzione del 2001 si limita al titolo riguardanti le Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni. Di conseguenza mancano una serie di caratteristiche essenziali per far sì che si possa parlare di uno Stato federale. Presenti sono invece le seguenti caratteristiche:

- a) Le Regioni possono dotarsi di uno statuto;
- b) Esiste una clausola generale a favore della competenza delle Regioni;
- c) La potestà legislativa delle Regioni non è più subordinata al controllo del Governo, ma solamente a quello eventuale della Corte Costituzionale;
- d) Le Regioni dispongono di competenze in materia di pubblica sicurezza, però limitatamente alla "*polizia amministrativa locale*"⁴⁰;
- e) La collocazione e la posizione delle singole articolazioni federali (le Regioni) è stata rafforzata rispetto agli organi statali centrali;

40 L'art 117 comma 2 Cost individua la pubblica sicurezza come competenza esclusiva dello Stato, con esclusione della "*polizia amministrativa locale*".

- f) È stato introdotto il federalismo fiscale, però limitato dalla competenza statale di coordinamento e di individuazione dei principi fondamentali.

Non sono invece presenti le seguenti caratteristiche tipiche di uno Stato federale:

- a) La Repubblica non nasce dalla fusione delle Regioni;
- b) Le Regioni partecipano all'iter legislativo statale solamente attraverso la facoltà di presentazione di proposte di legge alle Camere, ma non attraverso una compartecipazione attraverso una Camera delle Regioni o Federale.

D – Altri progetti verso il federalismo

D.I. La fallita riforma costituzionale del Centrodestra

I.1. Il tentativo di riforma della Lega con il Centrodestra

Dopo le elezioni per il Parlamento del 2001, vinte da Berlusconi con la sua coalizione, la nuova maggioranza di centrodestra intraprese un nuovo tentativo per riformare la Costituzione. Gli sforzi tuttavia dovettero fare i conti con le tensioni e con le idee divergenti tra i diversi partners della coalizione di governo:

- da un lato la Lega Nord, che perseguiva uno Stato federale;
- dall'altro lato i partiti centralistici Alleanza Nazionale e Forza Italia, che miravano ad un rafforzamento dello Stato centrale.

Il risultato fu una legge costituzionale,⁴¹ che da un lato prevedeva l'introduzione di un timido federalismo ed il trasferimento di alcune nuove competenze alle Regioni, ma che al tempo stesso reintroduceva il principio dell' "interesse nazionale" e restituiva alcune competenze delle Regioni allo Stato centrale. Il progetto di legge prevedeva, inoltre, un rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio e un indebolimento del Parlamento.

Il Senato fu chiamato "federale", ma la sua elezione continuava ad avvenire con il vecchio sistema, anche se era prevista l'aggiunta dei delegati delle Regioni senza diritto di voto.

L'iter iniziò nell'ottobre del 2003 al Senato con un disegno di legge del governo (A.S. 2544, Berlusconi, Fini, Bossi, Buttiglione). Dopo la prevista doppia lettura del medesimo testo da parte di entrambi i rami del Parlamento, la Camera approvò il disegno di legge con maggioranza assoluta dei suoi membri nella seduta del 20 ottobre 2005, e così anche il Senato a maggioranza assoluta nella seduta del 16 novembre 2005 (con i soli voti del centrodestra)⁴².

41 Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 18.11.2005, serie generale 269, Atti degli organi costituzionali, Senato della repubblica: Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi di membri di ciascuna Camera recante: "Modifiche alla Parte II della Costituzione".

42 Ibidem Gazzetta Ufficiale.

Tuttavia, il progetto di legge costituzionale venne rigettato dal referendum popolare del 25 e 26 giugno 2006. Al referendum parteciparono il 52,3% degli elettori. Dei circa 26 milioni di voti validi, il 38,68% risultò per il sì, mentre il 61,32% degli elettori decise di rifiutare la riforma.⁴³

1.2. Il superamento del bicameralismo paritario

I due rami del Parlamento, la Camera dei Deputati e il Senato, sono secondo la Costituzione vigente del tutto parificati nelle loro funzioni. La riforma costituzionale prevedeva un cambiamento di questo "bicameralismo perfetto" (o meglio, "paritario"):

- a) Il progetto prevedeva una riduzione dei membri della Camera dei Deputati da 630 a 518 membri, inclusi i 18 deputati eletti all'estero e i deputati a vita (figura riservata fino ad ora al Senato), di cui al massimo tre di nomina presidenziale.
- b) Il Senato della Repubblica doveva invece diventare il "Senato Federale della Repubblica". Al posto degli attuali 315 senatori esso doveva essere composto da 252 senatori. Tuttavia, la determinazione della composizione del Senato non avveniva, nel testo della riforma, ad opera delle Regioni, come solitamente avviene con una camera regionale all'interno di uno Stato federale, bensì seguendo il principio vigente della elezione diretta e quindi in modo analogo fino ad ora. L'unico elemento di collegamento con le Regioni consisteva nella contemporaneità delle elezioni per il Senato federale e delle elezioni regionali. Questa previsione intendeva sottolineare il carattere regionale del Senato. Il progetto di riforma prevedeva, inoltre, la presenza di rappresentanti diretti delle Regioni e delle Province autonome nonché delle autonomie locali, tuttavia senza diritto di voto⁴⁴.
- c) Le competenze tra Camera e Senato venivano così suddivise⁴⁵:
La Camera dei Deputati si vedeva assegnare quasi tutte le attribuzioni di esclusiva competenza dello Stato, e diventava l'organo politico che

43 Cfr.: www.referendum2006.interno.it.

44 Gli artt 1-17 del progetto di riforma avrebbero dovuto sostituire gli artt 55-69 della Costituzione, riguardanti la Camera ed il Senato.

45 L'art 14 modificava l'art 70 della Costituzione e riformava l'iter legislativo.

esprimeva la fiducia nei confronti del Governo. Il Senato federale, invece, era competente per le materie per le quali la competenza legislativa regionale è concorrente con quella dello Stato. Sono quindi materie in cui le Regioni detengono la potestà legislativa, ma solo nel rispetto dei principi individuati dallo Stato, e quindi anche dal nuovo Senato. Secondo la riforma, quindi, il Senato doveva circoscrivere e limitare le competenze delle Regioni, invece di aspirare a diventare un organo di rappresentanza diretta nell'interesse delle Regioni.

Accanto a ciò erano previste una serie di materie, per le quali era ancorata l'approvazione collettiva di ambedue le Camere, come per esempio le leggi costituzionali, i livelli essenziali per i diritti civili e sociali, la legislazione elettorale, gli organi degli enti locali, il potere sostitutivo e le direttive per le politiche di bilancio e finanziarie eccetera.

1.3. Rafforzamento del ruolo del Primo Ministro

Il ruolo del Primo Ministro, che doveva ricoprire la precedente carica di Presidente del Consiglio dei Ministri, viene rafforzata. L'art 95, nella sua nuova formulazione, prevedeva il potere in capo al Premier di determinare la politica generale del Governo (che prima veniva da lui solo "*diretta*"), garantire l'unità di indirizzo politico e amministrativo (al posto di "*mantiene*") e dirigere l'attività dei ministri (che prima veniva da lui solo "*coordinata e promossa*"). La denominazione del capo del governo cambiava da "Presidente del Consiglio" in "Primo ministro". La sua nomina doveva essere direttamente collegata al risultato delle elezioni per la Camera dei Deputati⁴⁶. Lui aveva l'esclusiva competenza per formare il Governo. Se la Camera dei Deputati sfiduciava il Premier o se votava contro in un voto nel quale è stata posta la fiducia, la Camera dei Deputati veniva sciolta. Solo la *maggioranza* parlamentare poteva, attraverso il voto di sfiducia costruttivo, impedire lo scioglimento della Camera

46 L'art 30 avrebbe dovuto modificare l'art 92 Cost.

ma senza i voti determinanti dell'opposizione.⁴⁷ Questo avrebbe comportato una riduzione rilevante del ruolo del Parlamento nei confronti del Premier.

1.4. Il ruolo del Presidente della Repubblica

La riforma del Centrodestra prevedeva l'elezione del Presidente della Repubblica attraverso una "Assemblea della Repubblica" (simile al sistema vigente, ma allargata ai Presidenti delle Regioni). Esso avrebbe continuato a rappresentare l'unità federale dello Stato e ad essere garante della Costituzione. Le sue competenze dovevano essere compresse a favore del Premier. Eliminato, per esempio, il suo potere di autorizzare il governo a presentare disegni di legge, così come il suo potere di nomina del Presidente del Consiglio, la firma di alcuni decreti presidenziali.⁴⁸

1.5. La Corte Costituzionale e il CSM

Anche l'elezione e la composizione della Corte Costituzionale e del Consiglio Superiore della Magistratura dovevano subire delle modifiche. In particolare rilevava il coinvolgimento dei rappresentanti regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano nell'elezione dei membri determinati dal Senato federale.⁴⁹

1.6. La cd "Devolution"

Attraverso le modifiche al titolo V della Costituzione "Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato"⁵⁰, la Lega richiedeva e raggiungeva di trasferire alcune nuove attribuzioni in via esclusiva alle Regioni, in particolare:

- a) Assistenza e organizzazione sanitaria;
- b) Organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;

47 L'art 32 avrebbe dovuto modificare l'art 94 Cost.

48 L'art 22 avrebbe dovuto modificare l'art 83 Cost.

49 L'art 51 avrebbe dovuto modificare l'art 135 Cost.

50 L'art 39 avrebbe dovuto modificare l'art 117 Cost.

- c) Definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione;
- d) Polizia amministrativa regionale e locale.

Inoltre doveva essere conservata la clausola generale a favore delle Regioni (tutte le altre materie che non sono espressamente riservate alla legislazione dello Stato). Al tempo stesso, però, la riforma prevedeva il ritrasferimento allo Stato di tutta una serie di competenze che la riforma costituzionale del 2001 aveva trasferito alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, come per esempio:

- a) Promozione internazionale del sistema economico e produttivo nazionale;
- b) Tutela del credito e organizzazione del mercato;
- c) Norme generali sulla tutela della salute;
- d) Sicurezza e qualità dei generi alimentari;
- e) Sicurezza del lavoro;
- f) Grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale;
- g) Ordinamento della comunicazione;
- h) Ordinamento delle professioni intellettuali, ordinamento sportivo nazionale;
- i) Produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

Desta sorpresa come siano proprio quelle materie che attraverso la "devolution" finiscono nella competenza delle Regioni a dover subire queste limitazioni. Questo avviene, per esempio, con l'assistenza e l'organizzazione della sanità, che viene trasferita alle Regioni in via esclusiva, mentre il bene generale della "tutela della salute" viene attribuita in via esclusiva allo Stato.

1.7. Il potere sostitutivo

La modifica dell'art 120 della Costituzione prevedeva un inasprimento dell'intervento sostitutivo, che autorizza lo Stato ad esercitare le attribuzioni sia legislative che amministrative delle Regioni e degli enti territoriali quando questi non rispettino determinati principi. Figuravano tra questi principi l'unità dell'ordinamento legislativo, la salvaguardia delle prestazioni essenziali dei

diritti civili e sociali. Si aggiungono come nuovi i principi di leale collaborazione e sussidiarietà.⁵¹

1.8. L'interesse nazionale

L'art 127 avrebbe reintrodotto il cd "*interesse nazionale*" come un limite meritorio della potestà legislativa delle Regioni. Il Governo avrebbe potuto esigere da una Regione il ritiro di una legge nel caso ritenga che questa pregiudichi l'interesse nazionale della Repubblica. Se il consiglio regionale non eliminava entro 15 giorni le cause del pregiudizio, il Governo avrebbe potuto impugnare la legge di fronte al Parlamento a camere riunite, il quale avrebbe potuto annullare a maggioranza assoluta la legge della Regione.⁵²

A tal proposito bisogna notare che l'interesse nazionale era stato abolito dalla riforma costituzionale del 2001. La sua reintroduzione avrebbe comportato una sostanziale limitazione delle competenze delle Regioni e poteva legittimamente essere ritenuto come uno strumento di accentramento.

1.9. La modifica degli statuti speciali

Gli statuti delle Regioni e Province a statuto speciale avrebbero potuto subire, stando alla lettera della riforma, una modifica solo attraverso una legge costituzionale con il consenso degli enti territoriali coinvolti (art 116 del progetto di riforma costituzionale)⁵³. Questo sarebbe stato un chiaro passo in avanti a favore delle Regioni a statuto speciale, che è venuto a mancare a causa del Referendum e quindi la caduta della riforma costituzionale. Una nuova legge costituzionale depositata alla Camera ed al Senato, sottoscritta da tutti i capi gruppo della maggioranza, intende reintrodurre la necessità dell'intesa per la modifica degli statuti delle Regioni e Province autonome.

51 L'art 41 avrebbe dovuto modificare l'art 120 Cost.

52 L'art 22 avrebbe dovuto modificare l'art 127 Cost.

53 L'art 38 avrebbe dovuto modificare l'art 116 Cost.

I.10. Valutazione conclusiva

La riforma della maggioranza di centrodestra, redatta sotto l'egida dell'allora ministro per le riforme Roberto Calderoli, non avrebbe portato a un sistema federale moderno, ma era – in conseguenza degli interessi divergenti all'interno del Governo – contraddittoria: da un lato professava il federalismo e trasferiva competenze alle Regioni ("devolution"), dall'altro centralizzava invece in modo molto forte. La suddivisione delle materie tra Camera e Senato non era chiara. Questo avrebbe potuto comportare non una maggiore velocità, bensì un rallentamento se non addirittura un blocco dell'attività legislativa. Si prevedeva uno Stato federale, ma la possibilità per le Regioni di far pesare la propria voce veniva limitata a dei rappresentanti senza diritto di voto. L'interesse nazionale, il rafforzamento del ruolo del Premier e tutta una serie di competenze per lo Stato centrale andavano più verso il centralismo che verso il federalismo.

D.II. La nuova legge elettorale e possibili riforme costituzionali

Al momento attuale non è ancora possibile prevedere come sarà la nuova legge elettorale. Sia la maggioranza che l'opposizione sono impegnate nella ricerca di una possibile riforma. Di seguito una panoramica sulle più recenti prese di posizione della maggioranza e dell'opposizione e sugli sforzi volti ad individuare un accordo che possa fungere da base per una nuova legge elettorale.

II.1. La posizione della maggioranza sulla nuova legge elettorale

Il Ministro per le Regioni e per le Riforme, Vannino Chiti, era stato impegnato per la maggioranza di governo nella ricerca di un consenso nella maggioranza e con l'opposizione. Al fine di non compromettere il percorso verso un compromesso, Chiti ha omesso di presentare un disegno di legge vero e proprio, ma si è limitato ad indicare alcuni principi per un'eventuale iniziativa parlamentare, sulla quale doveva basarsi la nuova legge elettorale. Durante una riunione dei presidenti di gruppo della maggioranza il 3 aprile 2007 questi principi sono stati discussi e approvati. In una breve risoluzione dei presidenti

dei gruppi dell'Unione alla Camera e al Senato sono state indicate le seguenti finalità che dovranno essere garantite:⁵⁴

- il bipolarismo (due grandi schieramenti politici che si alternano a seconda delle preferenze degli elettori),
- il pluralismo (attraverso questo concetto si voleva garantire i partiti più piccoli che esprimevano un dissenso verso un sistema a due partiti),
- l'equilibrio della rappresentanza dei sessi.

II.2. Contro il referendum

Dopo aver sottolineato l'assoluta esigenza di una nuova legge elettorale, i partiti dell'Unione hanno dichiarato nella citata risoluzione del 3 aprile 2007 l'assoluta inappropriatezza dell'imminente referendum per il raggiungimento degli obiettivi citati di una riforma della legge elettorale.

Come già illustrato poc'anzi, il referendum elettorale intende assegnare il premio di maggioranza non alla coalizione vincente, come avviene con il sistema attuale, bensì unicamente alla lista vincente, con l'evidente risultato di produrre un sistema bipartitico, il quale trova il rifiuto dei partiti minori dell'Unione come anche dell'opposizione e che, si ritiene, non può essere il risultato di un'imposizione legislativa o referendaria. Un tale sistema spingerebbe, sostengono i critici, i partiti a mettersi insieme per meri fini elettorali, creando quindi un unico grosso listone quale semplice somma dei partiti esistenti.

II.3. Gli obiettivi della maggioranza per una riforma costituzionale

Oltre alla questione della legge elettorale, la risoluzione esprime la necessità di una riforma della *Costituzione* per il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- superare il bicameralismo perfetto (e quindi attribuire compiti diverse alle due camere del Parlamento),
- ridurre il numero dei parlamentari

⁵⁴ Legge elettorale: il testo dell'accordo dell'Unione, Asca, 03.04.2007, La Repubblica, 04.04.2007, Roma.

- realizzare il federalismo fiscale.

"Sulla base delle finalità indicate l'Unione inizierà un confronto con l'opposizione recita in chiusura il documento del 3 aprile 2007".

II.4. I principi del ministro Chiti

In marzo ed aprile 2007, il ministro per i rapporti con il Parlamento e le Riforme Vannino Chiti ha avviato delle consultazioni, assieme al Presidente del Consiglio Romano Prodi, con tutti i partiti, con l'obiettivo di far emergere dei principi comuni per una riforma della legge elettorale. I risultati degli incontri sono stati presentati il 23 aprile 2007 alle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato.⁵⁵

Nel corso della presentazione, Chiti ha sottolineato l'intenzione del Governo di non presentare un proprio progetto di legge di riforma elettorale, bensì che intendeva appoggiare e sostenere uno sforzo dei partiti nella ricerca di un consenso ampio per una riforma.

I seguenti vizi del sistema attuale sono da considerarsi come unanimemente riconosciuti:

- il collegamento mancante tra eletto ed elettori a causa delle dimensioni estese dei collegi elettorali e la possibilità dei candidati di presentarsi in più collegi;
- la frammentazione del panorama partitico;
- l'assenza di una disposizione che possa dare attuazione al principio della parità dei sessi come prevista dall'art 51 della Costituzione;
- il diverso modo di computazione del premio di maggioranza tra le due Camere, che può portare a maggioranze di segno diverso nelle due Camere. Una tale divergenza è da evitare, anche se non è da escludere del tutto in un sistema che prevede un bicameralismo perfetto.

I principi che erano emersi dagli incontri tra i partiti e che godono di una maggioranza sono:

⁵⁵ Senato della Repubblica, Resoconto stenografico, n 2, 1° commissione permanente, 100° seduta, 23 aprile 2007.

- portare avanti in modo spedito la riforma elettorale, in quanto il referendum, che abroga alcune parti della legge vigente, non rappresenterebbe una soluzione soddisfacente. Esso infatti comporterebbe l'emersione di due listoni, di centrosinistra e di centrodestra, senza impedire la frammentazione all'interno dei listoni stessi.
- nel corso dei colloqui sono emerse le seguenti comuni intenzioni per una nuova legge elettorale:
 1. Conservazione del sistema bipolare, nel quale le due coalizioni presentano un programma comune prima delle elezioni e individuano un candidato premier.
 2. Rafforzare la stabilità e la coesione delle coalizioni, al fine di farle durare per una legislatura intera.
 3. Rafforzare il collegamento tra elettori ed eletti e dare agli elettori una migliore opportunità di scelta dei candidati.
 4. Rivalutare il sistema democratico dell'alternanza, senza costringere i partiti a formare una coalizione esclusivamente per ottenere il premio di maggioranza a discapito della coesione politica e con la conseguenza di un indebolimento della capacità di governo.

Accanto a questi obiettivi il ministro ha potuto – secondo la sua interpretazione – individuare un consenso anche su questi punti ulteriori:

1. **Suddivisione dei seggi:** Una quota di circa il 90% dovrebbe essere ripartita secondo il sistema di liste concorrenti.
2. **Premio di maggioranza:** Una seconda quota di circa il 10% dovrebbe invece essere attribuita come premio di maggioranza a favore della coalizione o lista vincente.
3. **Voto proporzionale:** I seggi dovrebbero essere ripartiti in circoscrizione secondo un sistema proporzionale.
4. **Soglia di sbarramento:** Dovrebbe essere prevista una soglia di sbarramento unitaria per tutte le liste e coalizioni, sulla misura della quale tuttavia il ministro non si espresse, lasciando al Parlamento il compito della sua definizione. Chiti tuttavia ha proposto una certa gradualità, al fine di arrivare, entro presumibilmente il 2016 e quindi la XVII. legislatura, a una soglia del 5%. Questo obiettivo è stato immediatamente messo in

discussione dai partiti più piccoli. Come possibile alternativa il ministro ha suggerito una soglia di sbarramento che faccia riferimento ai collegi elettorali regionali o subregionali.

5. **Nessun voto di preferenza:** Alla pari del sistema vigente non sarebbe previsto il voto di preferenza, in quanto la maggioranza dei partiti si è espressa contro questa modalità di voto. Solo i partiti minori UDC, Democrazia Cristiana e per le Autonomie ⁵⁶ al Senato si sono espressi a favore del voto di preferenza.
6. **Circoscrizioni più piccole:** Al fine di ridurre la distanza tra elettori ed eletti, al posto dei voti di preferenza, rigettati perché troppo dispendiosi in campagna elettorale, sono stati previsti delle circoscrizioni più piccole, coincidenti grossomodo con le Province, che potranno essere a loro volta essere suddivise in subprovince. In Italia vi sono 103 Province.
7. **Possibilità di collegi uninominali:** Il ministro non ha escluso un'approfondimento della discussione sui collegi uninominali, contro i quali si sono espressi i partiti più piccoli.
8. **Primarie:** Il sistema di scelta e selezione dei candidati potrebbe avvenire attraverso la previsione di elezioni primarie all'interno dei partiti.
9. **Rappresentanza di genere:** La legge dovrà assicurare, sia nel momento di presentazione delle liste sia nella composizione degli organi istituzionali, una equa rappresentanza dei due sessi. Con il 16% di presenza femminile l'Italia è la pecora nera in Europa.
10. **Attribuzione del premio di maggioranza:** Il premio di maggioranza dovrà essere assegnato solo quando una coalizione o un partito riesca a raggiungere il 40% dei seggi. Se il risultato è inferiore a quella soglia si presume la volontà dell'elettore di non voler far emergere una maggioranza chiara e netta. Il premio di maggioranza scatterebbe quindi solo sopra la soglia del 40% dei seggi (e non più dei voti) e spingerebbe la coalizione vincente ad occupare il 53% o 54% dei seggi. Ugualmente il premio di maggioranza non scatta nel caso di maggioranze di segno politico diverso tra Senato e Camera dei Deputati. Anche in questo caso è evidente la

⁵⁶ Nel "Gruppo per le Autonomie" sono presenti i tre senatori dell'Alto Adige, due Senatori dell'Unione-SVP del Trentino, il Senatore della Valle d'Aosta, un Senatore siciliano e tre Senatori delle Regioni del Nord.

volontà dell'elettore di non assegnare una vittoria netta ad un'unica coalizione.

II.5. Riforme costituzionali che godono di una maggioranza parlamentare

Le riforme costituzionali non godevano, in quel momento, di un'ampio consenso all'interno del Parlamento. Tuttavia vi erano diversi partiti politici, non solo della maggioranza dell'Unione, che avevano un interesse specifico alle riforme costituzionali. Il ministro Chiti citò esplicitamente in questo contesto la Lega, l'UDC, la nuova DC, i Repubblicani ed il Gruppo per le Autonomie. I seguenti punti dovevano trovare un inserimento nell'eventuale riforma costituzionale:

1. La parificazione dell'età necessaria per il voto attivo per Camera e Senato, con il conseguente abbassamento dell'età minima per il voto attivo a 18 anni e quello passivo a 25 anni, come già previsto per la Camera dei Deputati (modifica dell'art 58 della Costituzione).
2. Rafforzamento del Premier: il candidato vittorioso dovrà, sulla base del suo programma di governo, ricevere la fiducia da parte del Parlamento e venire quindi indicato al Presidente della Repubblica (modifica dell'art 94 della Costituzione). Come esempio si fa riferimento alla Spagna e alla Germania. Il primo ministro dovrà avere il potere di nominare e dimissionare i membri del proprio governo (modifica dell'art 92 della Costituzione). Il voto di sfiducia del Parlamento dovrà essere inoltre vincolato ad una contestuale indicazione di un nuovo Premier, con l'introduzione quindi del voto di sfiducia costruttivo.
3. Riduzione del numero dei Parlamentari: come già previsto nel programma dell'Unione, anche i gruppi dell'opposizione si sarebbero ora espressi per una riduzione del numero dei Parlamentari, obiettivo contenuto anche nella riforma costituzionale proposta dal Centrodestra nella passata legislatura e bocciata dal referendum. Mentre il ministro aveva originariamente previsto una riduzione dei deputati da 630 a 400 e dei senatori da 315 a 200, egli si è limitato nella sua proposta presentata alle commissioni affari costituzionali delle due camere alla seguente proposta:

Il numero dipenderebbe dalla composizione del Senato, e quindi dal fatto se questo dovrà avere una composizione composita fatta da membri designati dalle Regioni, delle autonomie locali e di rappresentanti eletti. Nella Camera invece il numero dei parlamentari dipenderebbe dalla previsione se dovrà essere solo questa ad esprimere la fiducia nei confronti del Governo. Al posto quindi dei 400 deputati proposti, si potrebbe prevedere anche un numero di 500 o 518 deputati.

4. Superamento del bicameralismo paritario: al fine di assicurare una rappresentanza anche alle Regioni e alle autonomie locali, una delle due Camere potrebbe assumere la funzione ricoperta dal Bundesrat tedesco o nel sistema spagnolo. Possibile è anche la creazione di una "Camera della Repubblica", la quale verrebbe a rappresentare ai sensi del nuovo art 114 della Costituzione tutti i livelli della Repubblica, i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato. Accanto ad essa è pensabile una "Camera dello Stato" (questa ripartizione è stata proposta nella commissione affari costituzionali della Camera). Sarà quindi necessario fissare chiaramente le competenze e individuare quelle leggi che sono di particolare rilevanza e che necessitano quindi dell'approvazione di entrambi le camere.

II.6. Le riserve dell'opposizione

Alleanza Nazionale e Forza Italia consideravano come imprescindibili alcuni punti e escludevano categoricamente alcune modifiche, con la conseguenza di circoscrivere sensibilmente lo spazio per una riforma elettorale.

Mantenimento del premio di maggioranza. Questo significa escludere una riforma che vada in direzione dei sistemi spagnolo o tedesco.

Nessun ritorno ai collegi uninominali. Anche se alcuni ambienti dei DS e della Margherita – ora Partito Democratico – vedono con favore questo sistema, l'opposizione non sembra essere disposta a seguire la maggioranza su questo terreno. I collegi uninominali per 3/4 dei seggi e sistema proporzionale per il rimanente quarto rappresentavano il sistema elettorale prima della riforma del centrodestra. Questa riserva chiude la strada verso una legge elettorale di tipo francese o inglese, così come un ritorno al "mattarellum", il sistema elettorale

prevalentemente maggioritario vigente prima della riforma Calderoli del centrodestra.⁵⁷ Queste premesse circoscrivono notevolmente lo spazio, e rimaneva in pratica quello che si stava delineando, ovvero una legge elettorale proporzionale con premio di maggioranza come previsto dalla legge elettorale a livello regionale, ma in un unico turno e senza voto di preferenza.

II.7. La proposta dell'ex ministro delle riforme Calderoli

Nel campo dell'opposizione è stato Roberto Calderoli, già Ministro delle Regioni (Lega Nord), a tessere le fila per elaborare una riforma che possa trovare il consenso dei partiti più piccoli e impedire quindi il referendum, il quale – col suo premio di maggioranza attribuito al partito vincente e non più alla coalizione – metterebbe in serie difficoltà i partiti minori. Calderoli convocò a tale scopo un tavolo dei volenterosi al quale parteciparono anche partiti minori della maggioranza.

Nella metà di maggio 2007 Calderoli ha presentato ai gruppi parlamentari un primo progetto di legge ed il 12 aprile 2007 ha presentato ufficialmente una nuova riforma.⁵⁸ La bozza si basava essenzialmente sui principi seguenti:

Programma comune e candidato premier

I gruppi e partiti politici si riuniscono in una coalizione, presentano un programma e un candidato premier comune per tutta la coalizione.

Premio di maggioranza

La governabilità dovrà essere assicurata da un premio di maggioranza. Per questa voce il disegno di legge prevede un sistema di calcolo molto complicato. Dei 630 seggi della Camera dei Deputati (dai quali vengono detratti i 12 eletti all'estero e uno per la Valle d'Aosta) vengono riservati 60 per l'eventuale premio di maggioranza. Anche per il Senato viene previsto un premio di maggioranza, che viene assegnato alla lista vincente, che ottiene almeno il 40% dei seggi e fino al raggiungimento di un numero minimo di 170 seggi.

⁵⁷ Vi sono tuttavia delle proposte di legge sulla materia: Casson ua Nr 904, Calderoli 1392, Peterlini ea Nr 1573 (per l'esclusiva presenza di collegi uninominali per la Camera), Cabras ua Nr 1442 (3/4 collegi uninominali, 1/4 voto proporzionale), Salvi ua Nr 1391 (metà collegi uninominali, metà voto proporzionale).

⁵⁸ Disegno di legge, nr 1474.

Sistema proporzionale

Sia la Camera dei Deputati sia il Senato dovranno essere eletti con un sistema elettorale proporzionale. Al Senato questo dovrà avvenire – come indicato dalla Costituzione – su base regionale.

Assenza di voti di preferenza

Il voto di preferenza era assente anche nel disegno di legge di Calderoli. Si ricordava, a tal proposito, che gran parte dei paesi europei non conoscono il voto di preferenza e che in questo modo si perviene inoltre ad un notevole risparmio di costi in occasione delle campagne elettorali. Inoltre, in occasione delle ultime elezioni senza voto di preferenza, la partecipazione è stata maggiore rispetto alle volte precedenti.

Circoscrizioni più piccole

Anche Calderoli voleva ridurre la dimensione delle circoscrizioni elettorali, al fine di rafforzare il rapporto tra elettore ed eletto.

Lista unica con voto di preferenza per la Camera dei Deputati

Calderoli prevedeva anche le cosiddette liste uniche, presentate a livello nazionale e che possono contenere da 20 a 60 candidati. Queste liste nazionali dovevano essere collegate con quelle delle circoscrizioni elettorali, e prevedevano la possibilità del voto di preferenza. L'introduzione di queste liste uniche a livello nazionale doveva servire per l'attribuzione del premio di maggioranza e ad attribuire all'opposizione un cd "diritto di tribuna".

Assegnazione dei seggi e premio di maggioranza

Nella Camera dei Deputati: Se i partiti della coalizione vincente ottengono almeno 340 seggi (dei 630 complessivi) il premio di maggioranza non viene assegnato.

- a) L'assegnazione dei seggi avviene partendo dalla lista nazionale unica. Se una lista ottiene un numero maggiore di 340 seggi, il premio di maggioranza non scatta.
- b) Se la coalizione di maggioranza raggiunge un numero compreso tra 340 e 280 seggi, essa riceve il premio di maggioranza e vede quindi assegnarsi nel massimo 60 seggi fino al raggiungimento dei 340 seggi.

- c) Se la coalizione vincente raggiunge meno seggi di 280 ma almeno 250, il premio di maggioranza viene incrementato fino al raggiungimento di 330 seggi.
- d) Se una coalizione non raggiunge almeno 249 seggi, essa si vede attribuire il premio di maggioranza di 60 seggi senza però raggiungere il numero sufficiente per assicurare una maggioranza di governo.

Nel Senato: Nella distribuzione dei 315 seggi disponibili vengono detratti i 6 previsti per la circoscrizione estero, uno per la Valle d'Aosta e 7 per il Trentino-Alto Adige, che vengono eletti con un sistema maggioritario.

Se una coalizione riesce a raggiungere 170 seggi al Senato, essa non beneficia del premio di maggioranza. Se invece una coalizione raggiunge almeno il 40% dei seggi al Senato, ma con un numero inferiore a 170 seggi, essa beneficia del premio di maggioranza fino al raggiungimento di tale soglia.

Soglia di sbarramento

Mentre il Ministro Chiti aveva deciso di demandare l'individuazione della soglia di sbarramento al Parlamento (almeno per le prossime elezioni), la proposta di Calderoli era articolata nel modo seguente:

- Per la Camera dei Deputati un'innalzamento dal 2 al 3 per cento;
- Al Senato un innalzamento da tre a quattro per cento su base regionale;

Candidature multiple

Come previsto dal Ministro Chiti, anche la bozza di Calderoli prevedeva una limitazione di candidature multiple ad un numero massimo di tre, per facilitare la vicinanza tra elettori ed eletti.

II.8. Clausola speciale per le minoranze

Già la legge vigente contiene delle disposizioni speciali per le minoranze linguistiche. Queste vengono esonerate dalla soglia di sbarramento per la Camera dei Deputati, nella misura in cui raggiungono almeno il 20% su base regionale. Al Senato è stato invece mantenuto il sistema maggioritario nelle Regioni del Trentino Alto Adige/Südtirol e per la Valle d'Aosta (per quest'ultima lo prevede tra l'altro la Costituzione).

Al fine di tutelare le minoranze, i deputati Siegfried Brugger, presidente del gruppo delle minoranze linguistiche alla Camera, ed il presidente del gruppo per le Autonomie al Senato (estensore di questo contributo), hanno esplicitato al Ministro Chiti con lettera in data 26 gennaio 2007 le richieste delle minoranze linguistiche:

- deroga per le minoranze linguistiche dell'applicazione della soglia percentuale;
- deroga dell'obbligo di presentazione di un candidato premier prima delle elezioni;
- introduzione del voto di preferenza, al fine di rafforzare la partecipazione degli elettori;
- conservazione del sistema elettorale attuale al Senato per il Trentino-Alto Adige con 6 collegi e un seggio proporzionali.

Dai colloqui intercorsi fino ad ora tra il Ministro Chiti e dalla bozza presentata dall'ex ministro Calderoli si può dedurre che sia la maggioranza che l'opposizione sono disponibili a tener conto delle esigenze delle minoranze.

II.9. Una possibile strada per la legge elettorale

Cosa emerge da un confronto tra la proposta del ministro Chiti e di quella dell'ex ministro Calderoli? Vi sono somiglianze o contraddizioni?

È più che singolare che le due proposte siano molto simili e che si basino sugli stessi principi.

Quello che emerge da ambedue le proposte è la volontà di evitare il referendum e trovare una soluzione per i piccoli partiti prevedendo una soglia minore della legge elettorale attuale con il suo 4%, oppure lasciandola definire in Parlamento, come propone Chiti, e raggiungere una soglia maggiore nel corso di due ulteriori legislature. È questa la linea di Prodi e del Governo, che nella sua esistenza dipende anche dai piccoli partiti. Sarebbe stata anche una via per raggiungere una proposta comune.

Ma nel frattempo si sono sovrapposti ulteriori progetti di riforma. Il neoeletto segretario del Partito Democratico, Walter Veltroni, – con più o meno palese

accordo con Silvio Berlusconi – ha puntato su una legge elettorale che semplifichi fortemente il quadro politico italiano, riduca la frammentazione e preveda pertanto una soglia maggiore. Dopo la presentazione pubblica di un modello che si ispirava al modello della legge elettorale tedesca e quella spagnola, il cosiddetto “Vasallum“, il Presidente della commissione affari costituzionali del Senato, Enzo Bianco, ha presentato una proposta di legge elettorale con la soglia del 5% o del 7% in 5 circoscrizioni.

II.10. La proposta di Enzo Bianco

L'11 dicembre dello scorso anno Enzo Bianco ha presentato un primo testo contenente alcune soluzioni alternative. Dopo un ulteriore confronto, nel corso del quale è riuscito a conquistare oltre al Partito Democratico anche Rifondazione Comunista ed il Gruppo per le Autonomie, il 15 gennaio 2008 Bianco ha presentato la sua proposta finale che doveva costituire il testo base per la discussione. Entrambe le proposte prevedevano un'elevata soglia del 5% per partecipare alla distribuzione dei seggi in Parlamento. Tale soglia è stata ammorbidita nella seconda proposta: al posto del 5% a livello nazionale era ora prevista la partecipazione anche delle liste che avrebbero raggiunto almeno il 7% in almeno cinque circoscrizioni elettorali. Modificata anche la distribuzione dei seggi, che avveniva ora a livello nazionale e non più a livello circoscrizionale. Queste modifiche andavano incontro agli interessi dei partiti minori.

Per il Trentino-Alto Adige e per la Valle d'Aosta venivano inoltre introdotte delle misure speciali per quanto riguarda i collegi elettorali e la deroga della soglia per le minoranze linguistiche.

Nella bozza Bianco i seggi venivano distribuiti nel modo seguente:

Nella Camera dei Deputati la metà dei seggi viene attribuita in collegi uninominali, nei quali vince chi ottiene più voti (maggioranza relativa). Si applica un arrotondamento al ribasso, che fa sì che al Trentino ed all'Alto-Adige spettino rispettivamente due collegi.

La rimanente metà dei seggi viene assegnata col sistema proporzionale in 32 circoscrizioni.

In principio anche l'elezione del Senato avrebbe dovuto seguire questo schema, seppur su base regionale. Nella sua versione finale Bianco ha tuttavia modificato questa parte e introdotto un sistema nuovo. Questo prevede esclusivamente i collegi uninominali. Tuttavia non viene eletto direttamente chi ottiene il maggior numero di voti nel proprio collegio. I seggi vengono prima distribuiti seguendo il metodo proporzionale tra le liste che hanno ottenuto almeno il 5% dei voti, e poi ai candidati di queste che hanno ottenuto la migliore cifra elettorale (con riferimento ai voti totali).

Per la Camera è stata prevista una soglia di sbarramento del 5% dei voti a livello nazionale oppure del 7% in almeno cinque circoscrizioni elettorali (attenzione, non nei collegi, bensì in cinque delle 32 circoscrizioni elettorali). Per il Senato la soglia di sbarramento è stata invece fissata al 5% su livello regionale.

L'intera legge si limita ad emendare i due testi unici, per la Camera il DPR del 30.01.1957 nr 361 e per il Senato il decreto legislativo del 20.12.1993 nr 533, e contiene quindi solamente due articoli. Al fine di ancorare una norma speciale per l'Alto-Adige, come deciso nella direzione della SVP, non era necessario inserire delle modifiche in alcuni punti della legge, come per esempio per quanto riguarda il superamento della soglia di sbarramento. Appariva più opportuno proporre direttamente un sistema che derogasse del tutto dal sistema statale. Su proposta del Gruppo delle Autonomie è stato quindi previsto il sistema che già era stato collaudato con successo durante le elezioni del 2001. L'allora legge elettorale, denominata anche *Mattarellum*, era stata abrogata dalla riforma di Calderoli e Berlusconi, con esclusione dei collegi e del sistema elettorale del Senato, che era stato salvato all'ultimo minuto facendo riferimento alla misura 111 del pacchetto Alto-Adige. Il testo di Bianco prevedeva una sua reintroduzione anche per la Camera, con l'esclusione della soglia di sbarramento per le minoranze linguistiche.

II.11. Il referendum, lo scandalo e la crisi di governo

Il 16 gennaio 2008, il giorno dopo la presentazione del documento base di Bianco, la Corte Costituzionale si è espressa positivamente sui tre quesiti referendari. In caso di approvazione da parte degli elettori, il premio di

maggioranza dovrà in futuro essere assegnato non alla coalizione bensì alla lista vincente. Con tale premio il partito vincente potrebbe, anche solo con il 30% dei consensi, ottenere il 54% dei seggi i quali verrebbero, di fatto, sottratti ai partiti più piccoli. Questa situazione renderà la vita difficile ai partiti piccoli. La crisi di governo era quindi diventata praticamente inevitabile. E' stato dichiarato apertamente che si preferiva elezioni anticipate a legge elettorale vigente piuttosto che una riforma di questo tipo. Le elezioni anticipate sono quindi – in questo contesto – non solo utili per evitare la riforma, ma anche per spostare il referendum. Era da attendersi che i partiti piccoli non sarebbero stati disposti a scomparire volontariamente dal palcoscenico politico.

Lo stesso 16 gennaio il Governo Prodi è stato scosso da un ulteriore sisma: Sandra Leonardo, moglie del ministro della giustizia Clemente Mastella e presidente della consiglio regionale della Campania venne raggiunta da un mandato di cattura e sottoposta agli arresti domiciliari. Arrestati anche una serie di collaboratori personali del ministro e dell'UDEUR, piccolo partito del ministro. Coinvolto anche il ministro stesso, che il giorno stesso ha deciso di rassegnare le dimissioni. Le accusano spaziano dalla concussione all'appropriazione indebita fino alla complicità con organizzazioni criminali. Mastella è quindi uscito dalla coalizione di governo e ha annunciato di non voler più votare la fiducia al governo Prodi, reo di non avergli manifestato la sua solidarietà.

È difficile prevedere come potrà essere la nuova legge elettorale. È altrettanto difficile dire come si andrà avanti dopo l'ammissione del referendum. La quotidiana ricerca di una soluzione si sviluppa nella tensione tra i partiti piccoli da un lato, che lottano per la sopravvivenza, e gli sforzi del Governo di semplificare il panorama politico dall'altro. Sono stati proposti e discussi diversi modelli elettorali, come per esempio quello tedesco, quello spagnolo o quello francese, sono stati individuati alcuni principi fondamentali della legge fondamentale da modificare e ora, con la presentazione del testo base di Bianco, è stato nuovamente modificato lo scenario.

II.12. Possibili riforme costituzionali

La maggioranza di governo, così come una parte dei partiti minori già citati, anche di opposizione, erano sostanzialmente concordi sulla necessità di una riforma costituzionale.

Le riforme costituzionali necessitano di una doppia lettura a maggioranza qualificata in entrambe le Camere, e impiegano quindi molto tempo. I due partiti maggiori dell'opposizione, Forza Italia e Alleanza Nazionale, non intendevano però concedere ulteriore tempo al governo, e miravano a nuove elezioni dopo l'eventuale approvazione della riforma elettorale. I sondaggi attribuivano un vantaggio ai partiti di centrodestra rispetto a quelli dell'attuale maggioranza.

In sostanza, questo significava che i due grandi partiti dell'opposizione non sembravano essere intenzionati a procedere a riformare la Costituzione.

La Lega era invece disponibile a discutere di una riforma in senso federalista.

Il Senatore Calderoli, la cui riforma era fallita a seguito del referendum del 2006, desiderava ovviamente riformare la Costituzione e prevedeva, quindi, nel suo disegno di legge elettorale, alcune norme che avrebbero potuto entrare in gioco in caso di una eventuale riforma costituzionale.

Una soluzione a questa situazione di stallo potrebbe risiedere nella ricerca di un compromesso, anche perchè – come già indicato – vi sono alcune misure che non possono essere adottate senza una modifica costituzionale, come per esempio il diritto di voto ai 18enni e il premio di maggioranza a livello nazionale per il Senato. La Costituzione prevede, infatti, per quanto riguarda il Senato, che esso venga eletto su base regionale (art 57). La previsione di un premio di maggioranza a livello nazionale difficilmente potrà essere adottata senza una modifica del testo costituzionale.

Per quanto riguarda invece la possibilità di una riforma più ampia in direzione di uno Stato federale e con una modifica del sistema bicamerale è difficile fare delle previsioni.

II.13. Il nuovo progetto di riforma costituzionale della Camera dei Deputati

In modo del tutto sorprendente la commissione Affari costituzionali della Camera è stata in grado, nell'ottobre del 2007, di licenziare un disegno di legge per la riforma della Costituzione al quale anche l'opposizione aveva sostanzialmente prestato il suo consenso. Il disegno di legge rappresenta un ulteriore passo verso un maggiore federalismo dello Stato. La Camera dei Deputati ha intrapreso in questo modo un nuovo tentativo di superare il bicameralismo paritario, nel quale entrambe le Camere svolgono le stesse funzioni ed in cui nessuna di esse svolge una funzione di rappresentanza delle Regioni e delle autonomie locali.

Il disegno di legge di riforma costituzionale trasforma il Senato della Repubblica in un "Senato federale della Repubblica". Mentre quindi la Camera dei Deputati trova una conferma della propria funzione politica, il Senato verrebbe a rappresentare, secondo questo schema, un organo di rappresentanza delle Regioni e delle autonomie locali. In conformità a questa funzione l'elezione del Senato non avverrebbe più direttamente, bensì attraverso i Consigli regionali e solo in parte minore attraverso i Consigli delle autonomie locali all'interno delle singole Regioni. Per l'Alto Adige ed il Trentino è invece prevista l'elezioni di 2 Senatori attraverso i due consigli provinciali.

Il disegno prevede una riduzione drastica del numero dei Senatori così come quello dei Deputati. La Camera dei Deputati passa da 630 a 500, mentre il numero dei Senatori varia a seconda delle dimensioni delle Regioni. Complessivamente però dal numero attuale di 315 i Senatori non saranno, secondo il disegno, più della metà. Ogni Consiglio Regionale elegge – a seconda delle dimensioni – da cinque a dodici Senatori, mentre le Regioni della Valle d'Aosta e del Molise ne eleggono solamente uno. Lo stesso meccanismo trova applicazione per il Trentino-Alto Adige, dove ogni provincia è chiamata ad eleggere un Senatore.

Il nuovo articolo 70 configura quattro distinti procedimenti legislativi: un procedimento che potrebbe definirsi "bicamerale paritario", nel quale, non diversamente da oggi, Camera e Senato federale esercitano collettivamente la

funzione legislativa, e che trova applicazione per i provvedimenti che incidono sull'assetto costituzionale, o definiscono il quadro delle regole generali che presiedono ai rapporti tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica (Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane), per le leggi in materia elettorale, quelle concernenti l'esercizio delle competenze legislative, nonché quelle riguardanti l'istituzione e la disciplina della Autorità di garanzia e di vigilanza e le leggi in materia di tutela delle minoranze linguistiche.

Il disegno di legge prevede poi delle materie, che vengono esaminate ed i relativi provvedimenti approvati dalla Camera dei Deputati. Il Senato può, su richiesta di un quinto dei suoi componenti, esaminarlo e modificarlo. Spetta comunque alla Camera dei deputati pronunciarsi in via definitiva su tali modifiche. Sono inoltre previste alcune materie, che rimangono di competenza della Camera, ma le cui eventuali modifiche apportate dal Senato possono essere rifiutate dalla Camera solo con maggioranza assoluta. Le materie su cui tale maggioranza è richiesta riguardano, per esempio, il conferimento di funzioni amministrative ai diversi livelli territoriali di governo, l'istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, gli interventi speciali dello Stato in favore di determinati enti territoriali. Esiste inoltre un'ulteriore materia in cui è il Senato ad iniziare l'iter legislativo, ma è poi la Camera a dover accordare l'assenso finale.

Inoltre, il rapporto di fiducia non si instaura più fra il Governo e le due Camere, ma fra il Presidente del Consiglio dei Ministri e la Camera dei deputati, che diventa per l'appunto la vera e propria camera politica. Viene rafforzata quindi la posizione del Presidente del consiglio e del Governo, al fine di assicurare una maggiore stabilità.

E – Un nuovo federalismo fiscale

E.1. I principi costituzionali

1.1. Sistema tributario e perequazione delle risorse finanziarie – competenza esclusiva dello Stato

Le competenze esclusive dello Stato vengono elencate in maniera tassativa nell'art 117 comma 2 della Costituzione e comprendono 17 materie: ne fanno parte le competenze classiche dello Stato in materia di politica estera, difesa, moneta e il sistema giudiziario. Lo Stato rimane, tuttavia, anche competente per altre materie, come per esempio l'ordine pubblico e la sicurezza, la tutela sociale, la tutela ambientale, i beni culturali e altre materie ancora.

Per quanto riguarda il federalismo fiscale, si rilevano le seguenti competenze, che vengono riservate esclusivamente allo Stato:

- Sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; (art 117 Cost lettera e, comma 2)
- Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; (art 117 lettera m, comma 2 Cost)

1.2. Armonizzazione e coordinamento fiscale – competenza concorrente

Nell'ambito della competenza legislativa concorrente le Regioni dispongono della potestà legislativa, mentre spetta allo Stato individuare i relativi principi fondamentali (art 117 comma 3 Cost). Alle Regioni vengono così aperte prospettive del tutto inedite: per esempio per quanto riguarda le relazioni internazionali delle Regioni ed i rapporti con l'Unione Europea, commercio estero, tutela e sicurezza del lavoro, insegnamento scolastico, professioni, ricerca scientifica e tecnologica, tutela della salute, produzione, trasporti e distribuzione nazionale dell'energia, previdenza integrativa e complementare e altre ancora.

Per quanto riguarda il federalismo fiscale si rileva in particolare la seguente competenza, che rientra nella competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni:

Art 117, III comma, Cost

"Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario."

Vediamo quindi come lo Stato legifera non solo nell'ambito della competenza esclusiva statale relativa al *"sistema tributario e contabile dello Stato e la perequazione delle risorse finanziarie"*, ma si riserva di individuare i principi fondamentali sull'armonizzazione e coordinamento del sistema fiscale delle Regioni stesse anche nella competenza concorrente delle Regioni.

1.3. La nuova autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti territoriali

Una novità particolare è rappresentata dall'art 119, che assegna a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni un'autonomia finanziaria per entrate e uscite:

Art 119 Cost: *"I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa."*

Le Regioni e gli enti territoriali dispongono di autonomia finanziaria, e possono quindi riscuotere tasse ed incassare entrate proprie. Esse devono tuttavia conformarsi alla Costituzione ed ai principi del coordinamento delle finanze pubbliche e del sistema tributario (art 119 comma 2 Cost).

Ancora una volta il legislatore sottolinea la sua competenza di individuazione dei principi e di coordinamento.

In aggiunta alle entrate proprie gli enti territoriali *"dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio"* (art 119 comma 2 Cost).

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante (art 119 comma 3 Cost).

Tutte queste entrate previste dalla Costituzione, quelle derivanti dall'imposizione fiscale statale e quelle derivanti dal fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, hanno il compito di mettere in grado le Regioni e gli enti territoriali *"di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite"* (art 119 comma 4 della Costituzione).

Come previsto dall'art 119 comma 5, lo Stato, per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni).

Queste risorse aggiuntive dello Stato a favore di determinati enti territoriali servono a *"favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni"* (art 119 comma 5 Cost).

Accanto al principio che vuole che la potestà legislativa e l'attività di coordinamento siano riservate allo Stato, dai capoversi citati emerge un secondo principio fondamentale: in virtù delle diverse potenzialità di sviluppo all'interno del territorio statale il federalismo fiscale viene limitato da un sistema perequativo a favore delle Regioni ed enti territoriali più poveri.

A tal fine sono previsti diversi fondi perequativi, oltre ad un finanziamento speciale dello Stato per lo sviluppo economico e sociale.

Infine si riconosce la possibilità a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di essere titolari di un patrimonio proprio.

Anche per questo aspetto lo Stato si riserva la potestà di individuare i principi fondamentali. Al fine di contrastare il progressivo indebitamento viene inoltre enunciato il principio secondo il quale gli enti territoriali possono indebitarsi esclusivamente per finanziare spese d'investimento. Lo Stato si tutela anche contro eventuali richieste future ed esclude ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti (art 119 comma 6 Cost).

E.II. I princìpi per il nuovo federalismo fiscale

II.1. Allo Stato compete il coordinamento e la determinazione dei princìpi fondamentali

Per dar vita alla nuova Costituzione del 2001 e permettere alle Regioni e agli enti territoriali un reale esercizio delle nuove competenze, attribuite loro con la riforma, manca ancora un presupposto fondamentale, rappresentato dalla base finanziaria per l'esercizio delle nuove competenze. Il nuovo articolo 119 ha introdotto l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa per i Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni, e ha individuato i relativi princìpi fondamentali. Tuttavia, ai fini dell'attuazione di tale impianto, è ancora assente la legge statale che deve individuare, ai sensi dell'art 119 comma 2, i princìpi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; che istituisce ex Art 119 comma 3 il fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale; che destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati enti territoriali, al fine di promuovere lo sviluppo economico e sociale; nonchè deve fissare i princìpi generali per il patrimonio degli enti territoriali.

In modo analogo all'attuazione delle competenze definite dall'art 117, anche l'autonomia finanziaria degli enti locali soggiace alla legge statale. Allo Stato viene riconosciuta la competenza generale e centrale di coordinamento. In questo modo è quindi possibile togliere con una mano quello che l'altra ha attribuito col nuovo federalismo.

Questo diritto di partecipazione da parte dello Stato è particolarmente evidente nelle competenze attribuite alle Regioni nella legislazione concorrente ex art 117 comma 3. Allo Stato viene infatti riconosciuta la potestà di individuare, attraverso delle leggi quadro, i princìpi fondamentali per il legislatore regionale. Lo stesso principio viene riproposto nell'art 119 con riferimento all'autonomia finanziaria. La competenza centrale e la riserva di legge a favore dello Stato riducono ovviamente lo spessore del passo verso un vero federalismo, il quale ha però comunque compiuto – sia per quanto riguarda le competenze sia sul piano finanziario – dei passi notevoli.

Un vero federalismo fiscale dovrebbe, in realtà, partire dal principio opposto: gli enti territoriali definiscono in via del tutto autonoma le loro entrate fiscali e fanno sì che le spese in comune, che vengono effettuate su un livello superiore fino ad arrivare allo Stato, siano assicurate attraverso regole e finanziamenti comuni, compresa la previsione della contribuzione di determinate quote. A causa dei motivi storici già citati, che risalgono alla fondazione della Repubblica alla fine del XIX. secolo, questo processo ha intrapreso in Italia un percorso diverso. Quantomeno è lo Stato a detenere tutto il potere centrale nelle proprie mani e che, di volta in volta, cede competenze e modelli finanziari in senso federale. Nel corso di questo processo lo Stato tiene presente la capacità economica distribuita in modo diseguale nel Paese nonché le diverse condizioni sociali delle Regioni italiane, protagoniste di un forte divario tra nord e sud. A ragione Gioachino Fraenkel richiama questo aspetto e la derivante diversa capacità tributaria delle Regioni (e delle province autonome) nella sua "Analisi critica del nuovo federalismo fiscale"⁵⁹. La necessità di un riequilibrio sociale viene evocato nelle disposizioni della Costituzione, che ispirano il legislatore nella sua opera di produzione legislativa.

II.2. La proposta di Piero Giarda

Il 22 dicembre 2006 un gruppo di lavoro istituito dal Ministero delle Finanze e diretto dal Prof Piero Giarda ha presentato al Governo una prima proposta e una nota esplicativa sul federalismo fiscale⁶⁰. Il gruppo di lavoro ha sottolineato, che l'autonomia prevista nella Costituzione a favore degli enti territoriali rappresenta un valore, ma che la perequazione territoriale, i diritti civili e la capacità contributiva devono trovare considerazione.

⁵⁹ Fraenkel, Gioachino. *Eine kritische Analyse des neuen italienischen Steuerföderalismus*. FÖDOK 17, Innsbruck 2004.

⁶⁰ Ministero dell'Economia e delle Finanze. Gabinetto del Ministro. Gruppo di lavoro sul federalismo fiscale (coordinato dal Prof. D. Piero Giarda), 22 dicembre 2006.

Il.3. I principi del gruppo di lavoro sul federalismo fiscale

Il gruppo di lavoro diretto dal Prof. Giarda tenta di articolare e riassumere le diverse funzioni degli enti territoriali seguendo tre principi. Il finanziamento dovrebbe, poi, seguire questa ripartizione. Queste le tre ripartizioni:

- a) I diritti fondamentali dei cittadini, che devono essere riconosciuti e tutelati indipendentemente dal territorio di residenza;
- b) Le funzioni locali, che hanno dei riflessi diretti nei confronti di cittadini di altri territori;
- c) Le funzioni meramente locali;

ad a) La questione centrale è rappresentata dalla prima lettera, e cioè i diritti fondamentali dei cittadini, che devono essere tutelati su tutto il territorio nazionale, indipendentemente dal luogo di residenza.

Da un punto di vista del diritto costituzionale, il gruppo di lavoro fa derivare tale compito centrale dalle competenze esclusive dello Stato, elencate nel comma secondo dell'art 117 della Costituzione, in particolare nella lettera m.

Questo significa, che ad ogni livello di governo (statale, regionale e locale) devono essere attribuite le risorse finanziarie necessarie per assicurare livelli essenziali in modo unitario su tutto il territorio nazionale. Come esempio per questa necessità di tutela unitaria viene indicata la tutela della salute.

ad b) Per quanto riguarda le funzioni che esercitano dei **riflessi anche su altre Regioni**, non sarebbero invece richieste condizioni di uniformità nelle caratteristiche dell'offerta su tutto il territorio nazionale; ma sarebbe sufficiente garantire che le autonomie locali siano dotate di risorse adeguate per lo svolgimento di questi compiti. In parole semplici: sì alle differenze nelle diverse Regioni in presenza di regolamentazioni diverse, ma agli enti locali deve essere riconosciuto un livello adeguato di mezzi finanziari a garanzia dell'esercizio delle funzioni da loro svolte. Di conseguenza le Regioni più deboli devono essere dotate di strumenti e risorse maggiori.

ad c) Per quanto attiene invece le funzioni puramente locali, il documento sottolinea che la ricerca di un'uniformità nei livelli o nelle caratteristiche

dell'offerta dei servizi sul territorio non solo non è necessaria, ma può anzi essere perfino controproducente. Queste funzioni locali hanno sostanzialmente il compito di recepire i diversi interessi a livello locale, e di dare una risposta corrispondente ed efficace.

Nel documento di lavoro desta interesse l'indicazione alla quantificazione di una quota tributaria locale, che deve muoversi entro "limiti teorici ed empirici". Nel documento stesso non si provvede a quantificare concretamente tale quota, tuttavia è presente una nota che fa capire l'orientamento prospettato. Essa recita *"nei principali paesi federali, la spesa allocata a livello locale supera raramente il 30% della spesa complessiva. Fa eccezione la Germania, dove tuttavia i Länder non hanno autonomia tributaria, il Belgio, la Spagna, confederazioni come la Svizzera, e in Europa i Paesi Nordici."*⁶¹

Certo, si tratta solamente di una nota all'interno di un documento di lavoro del Ministero. Essa traccia tuttavia in modo chiaro i limiti, entro i quali potrebbe muoversi in futuro il finanziamento.

II.4. Il finanziamento delle Regioni suddiviso per tre materie

In conformità ai tre gruppi di competenze degli enti territoriali, il gruppo di lavoro propone i seguenti sistemi di finanziamento:

Per i diritti civili e sociali fondamentali

Per la copertura dei compiti per i diritti fondamentali civili e sociali (lettera m art 117 Cost) è necessario – secondo il dossier – assicurare alle Regioni i mezzi finanziari che rendono possibile *"coprire tutte le esigenze di spesa"*. La determinazione quantitativa di tali fabbisogni dovrebbe fondarsi su stime accurate dei bisogni e dei costi, basate su analisi di benchmarking con l'obiettivo del raggiungimento della prassi migliore (*best practices*). Il documento di lavoro ricorda che la Costituzione fa riferimento ai livelli delle prestazioni, non al livello della spesa. Questo significa, che le Regioni possono spendere anche di meno, oppure in forma diversa, rispetto a come previsto dal benchmark, incamerando nel proprio bilancio i relativi risparmi che potranno

61 Ibidem, pagina 2 del documento di lavoro, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

essere usati per altri scopi. Tuttavia spetta allo Stato il compito di verificare sul campo l'offerta effettiva dei servizi coperti, come richiesto dall'art 117 lettera m).

Per la copertura dei bisogni primari delle Regioni più povere, dovranno essere previste delle risorse ulteriori come quelle individuate dall'art 119 comma 5.

Le altre competenze importanti

Per le funzioni non rientranti nella lettera m), ma che sono comunque ritenute di tale rilievo da richiedere una garanzia sul versante finanziario, il sistema di tutela finanziaria dovrebbe essere meno stringente ma pur sempre calibrato su parametri rappresentativi dei fabbisogni corrispondenti. Come per i diritti fondamentali, anche in questo caso non possono essere previste delle previsioni vincolanti per le uscite delle autonomie, le quali devono rimanere libere per quanto attiene la loro politica di spesa. Degli standard quantitativi ed oggettivi devono garantire *“una distribuzione equilibrata ed efficiente delle risorse”*.

Le funzioni regionali residue

Per le residue funzioni regionali, e cioè quelle che non rientrano sotto la tutela special della lettera m), o che non hanno una portata tale, il principio dell'equiparazione non dovrebbe più trovare applicazione. A tal proposito vengono previsti i seguenti sistemi di finanziamento:

- Compartecipazione ai tributi statali;
- tributi propri regionali eigene regionale Steuern;
- Quote di un fondo perequativo;

II.5. Il fondo perequativo

La Costituzione prevede all'art 119 comma 3 l'istituzione di un fondo perequativo:

Art 119 comma 3 Cost. *“La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.”*

Questo fondo perequativo ha il compito di ridurre le diverse capacità tributarie delle Regioni, che risulta dalla partecipazione ai tributi statali e dai tributi regionali propri di ogni Regione. L'obiettivo non è però quello di una totale

equiparazione del finanziamento, bensì quello di una riduzione delle differenze. Il fondo perequativo non dovrebbe, inoltre, necessariamente essere applicato tra le Regioni settentrionali, le cui differenze per quanto riguarda la capacità contributiva sono minime, bensì avrebbe il compito di riequilibrare il divario tra nord e sud del paese.

E.III. Il disegno di legge sul federalismo fiscale

III.1. Contenuto e struttura

Il disegno di legge sul federalismo fiscale è stato discusso nei primi mesi del 2007 dai partiti di maggioranza ed è poi stato sottoposto all'attenzione della Conferenza Stato Regioni.⁶² Il Consiglio dei Ministri approvò il testo il 28 giugno 2007. Le Regioni settentrionali più ricche difendono ovviamente le proprie entrate tributarie, mentre le Regioni meridionali sono impegnate nella difesa di un sistema di perequazione. In particolare sono le Regioni a statuto speciale a difendere il proprio status e le vantaggiose forme di finanziamento della loro autonomia.

Il disegno di legge è un documento piuttosto sintetico, in quanto autorizza il Governo a emanare, entro un anno dell'entrata in vigore della riforma, uno o più decreti legislativi al fine di disciplinare il finanziamento delle Regioni, Province, dei Comuni e delle Città metropolitane con status speciale.

Una novità è inoltre rappresentata dall'introduzione di una cd cabina di regia, che dovrà vedere la partecipazione di rappresentanti del Governo e della Conferenza delle Regioni e delle autonomie territoriali, al fine di concertare i contenuti dei decreti aventi forza di legge. Questa cabina di regia dovrà inoltre permettere lo scambio di informazioni sul finanziamento e sui tributi e supportare il riordino del finanziamento delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Città metropolitane (art 1, comma 3 Cost).

⁶² Legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale 2007, Commissione Affari Finanziari, Conferenza Stato Regione, il testo qui esaminato è quello del 23.5.2007.

III.2. Il coordinamento tra Stato e Regioni

Il coordinamento delle finanze statali e di quelle Regioni e degli enti territoriali avviene nel modo seguente:

- Le Regioni e gli enti territoriali applicano nella loro politica di bilancio il patto UE di stabilità e di crescita.
- Il coordinamento dinamico avviene annualmente con legge statale. Questa deve essere preventivamente concordata nella cd cabina di regia con la Conferenza Stato Regioni.
- Il documento di programmazione finanziaria (DPEF), che viene presentato contestualmente alla legge di cui sopra, programma la differenza tra entrate ed uscite per ogni livello territoriale.
- Il disegno di legge viene discusso come allegato della legge finanziaria e deve essere approvato entro il 15 ottobre, prima che le leggi di bilancio vengano inoltrate al Parlamento.
- Nella relazione allegata al disegno di legge, deve essere individuata la capacità tributaria per cittadini residenti prima e dopo la perequazione, sulla base della quale viene poi stilata una graduatoria che viene rinnovata di anno in anno.
- Anche la registrazione delle entrate ed uscite delle Regioni e degli enti territoriali, così come delle loro imprese, deve corrispondere ai criteri del patto di stabilità e sviluppo.
- Successivamente all'approvazione della riforma per la creazione di una tesoreria unica, i tributi regionali dovranno confluire direttamente alle Regioni.
- Le Regioni e gli enti territoriali governano i loro movimenti di cassa e quelli delle loro imprese in conformità agli importi individuati all'inizio dell'anno e provvedono alla presentazione di un rendiconto dei flussi di cassa mensili, in coordinamento con il fabbisogno dello Stato.
- Nel resoconto del bilancio e della contabilità deve essere riportato ed indicato anche il contributo di ogni ente territoriale all'adempimento degli obblighi derivanti dal patto di stabilità e sviluppo.

- Gli obiettivi della contabilità ai fini della partecipazione al patto di stabilità devono essere rispettati da ogni Regione o ente territoriale, sia per quanto riguarda i movimenti di cassa, sia per quanto riguarda l'esercizio delle proprie competenze. In principio questa formulazione era più elastica, e prevedeva dei limiti all'indebitamento che solo "occasionalmente" potevano riportare dei valori negativi.
- Gli enti territoriali possono finanziare attraverso l'indebitamento solamente quegli investimenti che non sono di natura finanziaria. Lo Stato individua un tetto massimo per questa fattispecie.
- Vengono previsti dei meccanismi che premiano gli enti territoriali, che realizzano gli obiettivi di programma, così come vengono previste delle sanzioni per quegli enti che si discostano da essi.

III.3. I principi fondamentali per il coordinamento del sistema tributario

Per il coordinamento del sistema tributario vengono previsti i seguenti "principi e criteri direttivi" di carattere vincolante:

- a) I singoli tributi ed il sistema tributario devono rispettare i criteri della "razionalità e della coerenza", così come le imposizioni dell'UE e degli accordi internazionali. Non è ammessa la doppia tassazione.
- b) Le basi dei tributi nonché le relative aliquote possono essere determinate solamente per il rispettivo livello di governo. In altre parole, né lo Stato né le Regioni possono modificare le basi o le aliquote dell'altro livello di governo. Lo stesso vale per le detrazioni.
- c) Rispetto dello statuto del contribuente.

Tributi regionali e locali

L'innovazione più rilevante è rappresentata dalla disposizione, che prevede la possibilità per le Regioni di definire con legge regionale tributi propri in tutti gli ambiti che non sono riservati alla legislazione fiscale dello Stato. La legislazione fa riferimento a due fattispecie:

1. L'introduzione di propri tributi regionali e locali;
2. L'individuazione degli ambiti, in cui i Comuni, le Province e le Città metropolitane (all'interno della loro rispettiva autonomia) possono istituire

dei tributi locali e modificare le relative aliquote o prevedere delle agevolazioni fiscali.

Vincoli per le prestazioni di base

Per la salvaguardia delle prestazioni di base per i diritti civili e sociali fondamentali, nonché per le elezioni, gli organi e i compiti fondamentali degli enti territoriali (ai sensi dell'art 117 lettere m e p, comma secondo Cost) le Regioni sono soggette ai vincoli seguenti:

1. Le Regioni non possono modificare la base imponibile dei tributi;
2. Esse possono, tuttavia, fissare le aliquote, le deduzioni dall'imponibile e le detrazioni nonché agevolazioni speciali entro i limiti previsti dalla legge statale.

Queste limitazioni trovano applicazione soltanto per il finanziamento delle prestazioni essenziali relative ai diritti fondamentali civili e sociali, nonché per gli organi, le elezioni ed i compiti fondamentali.

Più flessibilità negli altri tipi di tributi

Per le altre tipologie di tributi, che derivano dalla legge statale, le Regioni possono, entro i limiti individuati dalla legge statale, modificare la determinazione della base imponibile nonché le aliquote. Lo Stato, in accordo con le Regioni, individua per le singole Regioni dei livelli unitari per il gettito tributario, che risultano dalla media dei parametri adottati dalle legislazioni regionali.

Tributi propri per Comuni, Città e Province

Anche per gli enti territoriali sono previsti dei tributi propri:

I Comuni, le Province e le Città metropolitane possono applicare dei tributi propri, all'interno degli ambiti individuati dalle leggi regionale e statale.

III.4. Finanziamento delle competenze e attività regionali

In conformità alle linee guida del documento di lavoro di Giarda, il disegno di legge suddivide (all'art 5) le attività delle Regioni in tre ambiti diversi:

a) **Prestazioni essenziali:** Le uscite per questa materia dovranno essere finanziate, in osservazione dei costi standard individuati dallo Stato, nel modo seguente:

- attraverso l'imposta sulle attività produttive IRAP;
- attraverso una maggiorazione regionale sull'IRPEF (entrambi con base e aliquota fiscale unitaria);
- attraverso delle quote specifiche e vincolate derivanti dal fondo perequativo;

Rientrano tra le prestazioni essenziali (ai sensi dell'art 117 lettera m) Cost.) sicuramente la sanità e l'assistenza.

Il trasporto pubblico locale non rientra invece più tra le funzioni essenziali. Tuttavia si specifica che in sede di determinazione del finanziamento si debba tener conto della necessità di salvaguardare un livello appropriato di servizi nel trasporto pubblico su tutto il territorio nazionale sulla base di costi standard.

b) **Contributi economici e sociali speciali** dell'Unione Europea cofinanziamento e finanziamento speciale per i seguenti obiettivi:

- sviluppo economico,
- coesione sociale,
- solidarietà sociale,
- eliminazione di disuguaglianze economiche e sociali,
- effettivo esercizio dei diritti della persona,
- altre finalità, che vanno oltre i compiti ordinari di questi enti territoriali.

Per il finanziamento di questi compiti, lo Stato contribuisce in conformità alle disposizioni dell'UE attraverso fondi propri e con il sistema del cofinanziamento. Lo stesso avviene per il riequilibrio territoriale – ai sensi dell'art 119 comma 5 della Costituzione – attraverso quote specifiche e vincolate derivanti dal fondo perequativo.

c) **Competenza esclusiva e concorrente delle Regioni**, che non possono essere ricondotte alle finalità elencate precedentemente alle lettere a) e b) e previste dall'art 117 comma 2, lettera m) e dall'art 119, comma 5 della Costituzione. Queste finalità dovranno essere finanziate attraverso tributi propri e attraverso le citate maggiorazioni sui tributi statali, nonché –

laddove necessario – attraverso delle quote specifiche e vincolate del fondo perequativo.

III.5. I tributi delle Regioni ordinarie e la partecipazione ai tributi statali

Le Regioni a statuto ordinario disporranno di tributi propri per assolvere ai compiti che la Costituzione gli attribuisce, sia in via esclusiva che in via concorrenziale. Questi tributi dovranno essere derubricate come “tributi regionali” e comprendono sia i tributi fissati dalle Regioni con propri atti di legge, sia i tributi previsti dalla legislazione statale.

Le “imposte regionali”:

- a) Tributi regionali e compartecipazioni ai tributi statali, già previsti dalla legislazione attuale a favore delle Regioni:
 - l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP);
 - l'addizionale regionale sulle imposte per il gas metano e per la tassa sostitutiva;
 - l'addizionale regionale sull'imposta statale per l'uso delle acque pubbliche;
 - l'imposta regionale sui carburanti per il trasporto;
 - l'imposta per l'esercizio delle professioni;
 - l'imposta regionale sulle concessioni statali per i beni demaniali marittimi;
 - l'imposta regionale sugli autoveicoli;
 - la partecipazione all'imposta sulla produzione dei carburanti;
 - la partecipazione all'imposta di produzione del gasolio;
 - la tassa per il diritto allo studio;
 - l'imposta speciale per l'assegnazione dello smaltimento rifiuti;
 - l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aereomobili;
 - imposte regionali sulle concessioni.
- b) Una nuova partecipazione all'imposta sul reddito, attraverso una nuova distribuzione dell'IRPEF tra Stato, Regioni e Comuni. Contestualmente dovrà essere incrementata l'addizionale attuale (di 0.9-1.4 %) sull'IRPEF.
- c) Nuovi tributi, concessi alle Regioni.

- d) Nuove imposte regionali, introdotte dalle Regioni sulla base delle loro competenze su materie, che non sono già gravate da tasse statali.

Inoltre dovrà essere corrisposta alle Regioni a statuto ordinario una partecipazione all'imposta sul valore aggiunto (IVA), al fine di alimentare il fondo perequativo nazionale.

III.6. Aliquote delle imposte regionali ed esercizio dell'autonomia

Le aliquote e le addizionali per il finanziamento delle prestazioni essenziali (lettera m) art 117 Cost) verranno individuate, per quanto riguarda il loro livello minimo, in modo tale da assicurare il totale finanziamento delle rispettive prestazioni di una Regione. Se il gettito fiscale di una Regione non è sufficiente per tale finanziamento, essa riceverà una quota dal fondo perequativo.

Le destinazioni dirette attuali dello Stato ai Comuni per l'assolvimento dei loro compiti verranno abolite. Le perdite causate verranno compensate dal gettito fiscale prodotto dall'addizionale sull'imposta sul reddito, sulla base di un'aliquota media, e (qualora necessario) attraverso delle quote sul fondo perequativo. La nuova quota dell'imposta sui redditi dovrà assicurare alle Regioni la somma equivalente alle attribuzioni che verranno abolite.

III.7. Il fondo perequativo per le Regioni deboli

Nel bilancio dello Stato verrà istituito un "fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per residenti", che verrà alimentato con le compartecipazioni regionali all'IVA statale nonché attraverso l'imposta sul reddito statale. Il legislatore persegue l'intenzione di assicurare degli standard eguali su tutto il territorio nazionale in tre diverse materie:

- sistema sanitario,
- assistenza,
- trasporto locale (questo punto è stato aggiunto).

Tuttavia non si dovrà più, come in parte avviene tutt'ora, accollare le spese delle Regioni allo Stato, ma dovranno essere individuati dei costi standard. I finanziamenti dovranno essere messi a disposizione delle Regioni in conformità

a tali standard. L'entità di tali finanziamenti derivanti dal fondo perequativo servirà a compensare la differenza tra lo standard e quello che la Regione non riesce a coprire con i propri mezzi. Una Regione che spende una somma maggiore agli standard individuati, non potrà quindi fare affidamento su ulteriori finanziamenti. Per converso, una Regione in grado di risparmiare rispetto al tetto standard, potrà usare queste risorse per altri fini.

III.8. Le finanze degli enti territoriali

In via analoga al finanziamento previsto per le Regioni, anche quello a favore dei Comuni e delle Province dovrà essere strutturato in senso più federale, al fine di rafforzare la loro autonomia ed il senso di responsabilità nell'amministrazione delle risorse disponibili. Anche questi enti territoriali dovranno quindi avere delle entrate autonome attraverso delle imposte proprie, individuate da un lato dallo Stato e dall'altro dalle Regioni.

Dovrà inoltre essere istituito – in via analoga a quanto previsto per il sistema statale – un fondo perequativo, al fine di contribuire al finanziamento delle competenze amministrative assegnate.

III.9. Il finanziamento delle autonomie speciali

In origine l'art 19 del disegno di legge prevedeva delle notevoli decurtazioni nei confronti delle Regioni a statuto speciale. Già nella bozza di lavoro di Giarda veniva richiesto un riesame dei seguenti aspetti del finanziamento delle autonomie speciali.

- verifica rigorosa delle motivazioni dei flussi finanziari alle autonomie speciali;
- partecipazione delle autonomie speciali al fondo perequativo per le Regioni deboli, Province e Comuni;
- sul lungo periodo la necessità di allineare i criteri di finanziamento alle altre Regioni, fatta salva la possibilità di prevedere risorse maggiori in virtù di maggiori competenze.

La riduzione delle entrate delle autonomie speciali avrebbe dovuto avvenire nel modo seguente:

- a) Le Regioni a statuto speciale dovranno partecipare agli oneri derivanti dal finanziamento degli interessi dovuti al debito pubblico italiano (oltre 1.600 miliardi nel 2007). L'onere dagli interessi ammontava nel 2007 a circa 75 miliardi di Euro⁶³. La quota di cofinanziamento dovrà essere fissata con riferimento al rapporto tra partecipazioni fiscali e l'intero gettito tributario dello Stato. A tal fine le aliquote di partecipazione delle Regioni autonome alle imposte statali dovranno essere ridotte.
- b) Le Regioni a statuto speciale con un reddito pro capite superiore alla media nazionale, dovranno essere escluse dai finanziamenti delle leggi statali per determinati settori.

In una prima stima la Provincia di Bolzano ha calcolato una minore entrata di 680 milioni di Euro, la quale corrisponde, se rapportata ad un bilancio di complessivamente circa 5000 milioni di Euro, circa il 14%.

A seguito di forti proteste ad opera delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, è stata concordata una disciplina speciale, che in sostanza si basa su tre novità:

- 1) La partecipazione delle autonomie speciali agli obiettivi della perequazione territoriale e della solidarietà rimane un punto fermo. Tuttavia i relativi criteri dovranno essere individuati attraverso dei regolamenti applicativi allegati agli statuti delle relative Regioni e Province autonome. Questo comporta, in sostanza, l'elaborazione comune di questi criteri all'interno delle commissioni paritarie, i quali potranno poi essere licenziati dal Consiglio dei Ministri – senza il coinvolgimento del Parlamento.
- 2) Le disposizioni applicative per le autonomie speciali dovranno tener conto:
 - dell'ammontare delle finanze delle Regioni speciali e Province in relazione alla finanza globale;
 - delle competenze che vengono effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione di eventuali svantaggi strutturali e del reddito pro capite, in confronto con le relative spese dello Stato per la totalità delle Regioni;
 - per quelle Regioni e Province autonome, che hanno competenze per

63 DPEF, Camera dei Deputati, Servizio studi, n 31, 9 luglio 2007.

quanto riguarda le finanze locali, dovranno essere considerate anche le spese degli enti territoriali.

- per le Regioni a statuto speciale il cui reddito pro capite sia inferiore alla media nazionale, le disposizioni applicative dovranno individuare anche le modalità per il raggiungimento degli obiettivi costituzionali della perequazione e della solidarietà in loro favore.

- 3) Le Regioni e le Province autonome, per il raggiungimento delle finalità citate, si faranno anche carico di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali. Le Regioni e Province autonome intendono quindi assumersi competenze e funzioni, al fine di sollevare lo Stato e di subire un minor numero di restrizioni in sede di trasferimento finanziario, le quali non sono tuttavia escluse da questa disciplina speciale.

Rimane aperta inoltre la problematica relativa al fondo perequativo statale. La risposta che viene data dalla Regione prevede che le Regioni e le Province a statuto speciale non partecipino – da un punto di vista tecnico – al fondo perequativo.⁶⁴

Il disegno di legge deve tuttavia ancora iniziare il suo iter per giungere all'approvazione. E le invidie nei confronti delle Regioni speciali è notevole.

E.IV. Conclusioni politico-economiche

Il nuovo modello italiano sembra posizionarsi tra due poli contrapposti: da un lato il federalismo competitivo, dall'altro il federalismo cooperativo. Entrambi i sistemi sono diffusi ed applicati in Europa, vengono però anche messi fortemente in discussione e si trovano in una fase di evoluzione.

In Svizzera il sistema fiscale e tributario è uno dei pilastri dell'articolazione federale dello Stato⁶⁵. La possibilità di poter decidere sulle aliquote fiscali è un'importante conquista della democrazia diretta. Anche se i liberali della FDP considerano il federalismo fiscale e la competizione fiscale un obiettivo

64 Comunicato stampa del 18 aprile 2007, Provincia autonoma Bolzano.

65 <http://www.fdp-faellanden.ch/page/content/print.asp>, FDP, Wir Liberalen, „Aktiv für die schweizerischen Stärken eintreten, Steuerföderalismus und Steuerwettbewerb als Legislaturziel“, Berna, 06.03.2007.

principale dell'orientamento politico, è comunque intervenuta una discussione sulle debolezze di tale sistema.

In Germania trova invece applicazione il sistema del federalismo cooperativo⁶⁶. Attraverso un sistema perequativo generoso e soprattutto orizzontale si tenta di appianare la differenza tra est ed ovest, tra le Regioni più povere e quelle più facoltose.⁶⁷

Entrambi i sistemi hanno – come spesso avviene – punti forti e punti deboli. I sostenitori della competizione fiscale sottolineano, come la competizione tra i Cantoni sia in grado di aumentare l'efficienza, sappia tener in considerazione i desideri e le esigenze dei cittadini, sia utile per impedire un inutile ed esasperato statalismo e sappia circoscrivere la spesa pubblica attraverso una competizione sui costi. Questo sistema comporterebbe – secondo l'opinione di alcuni – sul lungo periodo una riduzione dell'imposizione fiscale con benefici anche per la competitività dei settori produttivi. La concorrenza fiscale eserciterebbe, inoltre, una funzione tampone sulle partecipazioni statali ed aumenterebbe l'efficienza dei servizi pubblici. Tutto ciò avrebbe, in ultima istanza, degli effetti positivi per i processi innovativi, effetti sconosciuti ai sistemi tributari a direzione centralistica.⁶⁸

I critici invece lamentano una scarsa considerazione, del sistema concorrenziale, nei confronti delle esigenze di redistribuzione e della solidarietà sociale, portando in ultima istanza ad un progressivo rafforzamento delle Regioni ricche e ad un impoverimento di quelle già povere.⁶⁹ La corsa al ribasso delle aliquote fiscali avrebbe inoltre come conseguenza una riduzione dei compiti statali e comunali, e fungerebbe inoltre come un incentivo ai cambi di residenza, con conseguente elusione fiscale e creazione di cartelli fiscali.

66 Commissione del Bundestag e Bundesrat per l'ammodernamento dell'ordinamento federale, documento di lavoro 0066 "efficienza ed efficacia nell'amministrazione fiscale" www.bundesrat.de/nn_8364/DE/foederalismus/bundesstaatskommission/unterlagen/AU-066.

67 La Germania, Francesco Palermo con J. Woelk, Il Mulino, Bologna, 2005, 146 pp., ISBN 88-15-09745-7.

68 <http://www.sejubra.org.br/new/images/palestraromanseer.doc>, "Steuerföderalismus in Deutschland", 11 maggio 2007.

L'Italia, divisa in un ricco nord ed un povero sud, si pone sostanzialmente le stesse domande che si sono posti i tedeschi dopo la caduta del muro. La Germania ha optato per il modello del "federalismo cooperativo", nonostante si fosse trovata a doversi confrontare con una situazione profondamente cambiata: prima della riunificazione la perequazione operava solamente tra i Länder occidentali, che erano tutti collocati su simili livelli di sviluppo. La capacità tributaria dei Länder dell'est invece ammonta all'incirca al 40% della media nazionale. I trasferimenti finanziari si concentrano di conseguenza in via quasi esclusiva (90%) sui Länder orientali. Assieme alle risorse stanziato dallo Stato centrale, l'importo totale dei trasferimenti ovest-est ammontava, nel 2005, a 83 miliardi di Euro, che corrisponde al 4% del prodotto interno lordo tedesco. Circa un terzo di queste risorse derivano dal sistema perequativo federale. La metà delle somme impiegate ricadono invece sui transfer di natura sociale. Accanto al sistema perequativo la Germania ha, inoltre, puntato – almeno in una fase transitoria – sui vantaggi di competitività presenti in alcune zone dell'est, incentivando attivamente l'insediamento di attività produttive e intervenendo direttamente sul cuneo fiscale, in accordo con le parti sindacali. Il pacchetto straordinario per l'est (Aufbauhilfe Ost) trova una ulteriore fonte di finanziamento nella cd "addizionale di solidarietà", una tassazione supplementare riscossa nei Länder occidentali. I nuovi Länder tedeschi presentano notevoli incentivi alle attività di natura economica ed industriale: sgravi fiscali e sovvenzioni dirette a sostegno degli investimenti⁷⁰. Tutto questo quadro ha messo in moto una competizione tra le varie realtà in termini di competitività, che si discosta dal sistema perequativo meramente cooperativo.⁷¹

Quanto il modello italiano sia più vicino al modello competitivo o a quello cooperativo, sarà possibile affermarlo solo dopo la approvazione della legge. In sostanza dipenderà dall'entità della quota che verrà riservata ai tributi autonomi

69 <http://bund-laender.verdi.de/fachgruppen/bundes-u.landesfinanz-u.steuerverwaltung>, "Holzweg oder Königsweg? Steuerföderalismus in der Diskussion", 9 maggio 2007.

70 Bernd Finke, Informationen über Maßnahmen zur Entwicklung des Ostens, lettera a Oskar Peterlini del 05.06.2007.

71 Rainer Spaeth durante il 28esimo seminario del gruppo di lavoro tasse e commercio nell'istituto di studi superiori di Erfurt in data 23 maggio 2006, Freistaat Thüringen, www.thueringen.de/de/tfm/aktuell/reden/sts/finanzpolitik/.

delle Regioni, nonché delle imposte che potranno essere fissate dai Comuni, e, infine, dall'ammontare dei trasferimenti in sede perequativa a favore delle prestazioni legati ai diritti fondamentali civili e sociali. Bisognerà inoltre attendere l'entità dei finanziamenti aggiuntivi dello Stato per la perequazione economico-sociale a favore di determinate Regioni. Rimane quindi senza risposta la domanda, se ed in quanto la perequazione fiscale diventi un mero sistema di sovvenzioni, comportando quindi una decadenza dell'efficienza delle prestazioni delle Regioni meridionali, oppure se la competizione fiscale sarà in grado di stimolare un'economia più produttiva anche nelle Regioni del sud. Senza ombra di dubbio il sistema fiscale può rappresentare un incentivo importante, ma non può assurgere a diventare l'unico strumento per superare e risolvere i problemi strutturali del sistema economico italiano. Bisogna inoltre tener presente che la Germania impiega solamente la metà delle proprie risorse per il riequilibrio sociale, mentre l'altra metà viene destinata allo sviluppo economico. L'Italia si limiterebbe invece, secondo il disegno di legge, ad effettuare dei meri transfer a favore delle funzioni fondamentali e per il trasporto pubblico.

Conclusione

Con lo scioglimento anticipato delle Camere il 6 febbraio 2008 le iniziative legislative decadono. Si auspica che la nuova legislatura possa dare seguito agli stessi provvedimenti che hanno dovuto subire un forzoso accantonamento.

Curriculum

Dott. Oskar Peterlini, nato il 19 settembre 1950 a Bolzano, residente a Bronzolo; maturità classica, studi di giurisprudenza ed economia presso le Università di Modena e di Innsbruck, laurea in economia aziendale all'Università di Venezia, Portfoliomanagement a New York; lingue: tedesco, italiano, inglese e giapponese; dal 1972 al 1979 Segretario, poi Presidente della Junge Generation nella Südtiroler Volkspartei; nel 1978 viene eletto quale più giovane consigliere della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e del Consiglio provinciale; dal 1980 al 1988 Capogruppo SVP in Consiglio Regionale, dal 1983 al 1993 Presidente della Commissione finanza, economia e bilancio del Consiglio Provinciale di Bolzano; nel 1988 Vicepresidente del Consiglio provinciale di Bolzano; dal 1988 al 1998 dapprima Vicepresidente e poi Presidente del Consiglio Regionale; dal 1989 ha promosso un innovativo modello di previdenza complementare, sviluppato e realizzato con un accordo tra tutte le parti sociali della regione e una specifica legge regionale; dopo aver svolto funzioni di Amministratore delegato, nel 2001 è stato eletto alle elezioni politiche al Senato della Repubblica nel collegio elettorale Bolzano-Bassa Atesina, rieletto il 9 aprile 2006, presidente del "Gruppo per le autonomie", membro di Presidenza della Commissione Affari costituzionali e della Commissione Lavoro e previdenza sociale, libri, pubblicazioni e lezioni in sedi universitari sul tema dell' autonomia, federalismo, riforma costituzionale, nonché sulla previdenza complementare ed i fondi pensione.

Libri e pubblicazioni

I Libri

- **Le nuovi pensioni**, esperienze e strategie per uscire dalla crisi previdenziale, Franco Angeli, Milano 2003
- **Pianificare il futuro**, la nuova previdenza complementare in Trentino Alto Adige, Athesia, Bolzano 2000, versione tedesca: **Zukunft planen**
- **Autonomia e tutela delle minoranze nel Trentino-Alto Adige**, edizione aggiornata, Cenni di storia e cultura, diritto e politica, versione tedesca aggiornata: **Autonomie und Minderheitenschutz in Südtirol und im Trentino**, Consiglio della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, Bolzano/Trento 2000
- **Autonomia e tutela delle minoranze nel Trentino – Alto Adige**, Cenni di storia, diritto e politica, Consiglio Regionale e Regione Trentino Alto Adige, Bolzano/Trento 1996, versione ladina: **Autonomia y scunanza dla mendranzes tl Trentin – Südtirol**, Referiment ala storia, al dert y ala politica, Trento 2000
Versione tedesca: **Autonomie und Minderheitenschutz in Trentino-Südtirol**, Überblick über Geschichte, Recht und Politik, versione inglese: **Autonomy and the protection of ethnic minorities in Trentino – South Tyrol**, Versioni di rappresentanza, editore: Consiglio regionale e la Regione Trentino-Alto Adige, Bolzano/Trento 1996. Inoltre versioni in tedesco ed inglese editi da: Universitätsverlag Wilhelm Braumüller, Vienna 1997
- **Der ethnische Proporz in Südtirol** (La proporzionale etnica in Alto Adige), analisi del principio della ripartizione dei posti e delle risorse pubbliche tra i gruppi linguistici, Athesia, Bolzano 1980

Altre pubblicazioni, lezioni universitarie e studi

Autonomia/federaslimo

- **Auswirkungen der Föderalismusentwicklung in Italien auf die Sonderautonomien, am Beispiel der Autonomen Region Trentino-Südtirol**, (Le conseguenze dell'evoluzione del sistema federale in Italia sulle regioni autonome, avendo come esempio la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige), „Zeitschrift für Öffentliches Recht (ZÖR)“, Salisburgo 2008
- **Autonomia e tutela delle minoranze linguistiche nel Trentino-Alto Adige/Südtirol** (Testo e presentazione Powerpoint), lezioni e seminari di Istituzioni di diritto pubblico, Libera Università di Bolzano, dicembre 2004 e 2007
- **Föderalistische Entwicklung und Verfassungsreform in Italien**. Ein Streifzug von den gescheiterten Föderalismusdiskussionen in den 90er Jahren, über die neue Verfassung von 2001, den Weg zu einem neuen Wahlgesetz und zum Steuerföderalismus, Institut für Föderalismus, Reihe FÖDOK 25, Innsbruck 2007

- **Evoluzione del sistema federale e riforma costituzionale in Italia** (versione aggiornata in italiano della pubblicazione „Föderalistische Entwicklung und Verfassungsreform in Italien) Un percorso dalle discussioni sul federalismo degli anni '90, passando alla nuova Costituzione del 2001 fino alla nuova legge elettorale ed il federalismo fiscale, Istituto per il federalismo (FÖDOK), Gennaio 2008, Innsbruck
- **Föderalistische Reformversuche und Verfassungsreform in Italien** (Tentativi di riforme federali e la riforma costituzionale in Italia), lezioni (testo e presentazione Powerpoint) alla facoltà di giurisprudenza „Juridicum“ dell'Università di Vienna, maggio 2007, e alla facoltà di giurisprudenza dell'Università di Innsbruck, ottobre 2007
- **The South Tyrol Autonomy in Italy: historical, political and legal aspects**, International Conference „One country, two systems, three legal orders – perspectives of evolution“, (testo e presentazione Powerpoint), lezione e seminario per gli aspetti storici, politici e legali dell'autonomia dell'Alto Adige, Università di Macao, febbraio 2007
- **The Autonomy of Trentino-South Tyrol**, (testo e presentazione Powerpoint), lezione all'Università di Hong Kong, aprile 2005, e alla „Crestina Partium“ Università di Oradea (Romania), agosto 2006
- **Le origini dell'autonomia / Die Wurzeln der Autonomie**, in: Il Consiglio regionale Trentino – Alto Adige / Der Regionalrat Trentino – Südtirol, XI. Legislatura Trento– Bolzano 1997
- **50 anni dall' accordo di Parigi / 50 Jahre Pariser Vertrag**, discorso per la riunione straordinaria del Consiglio Regionale Trentino-Alto Adige, Bolzano, settembre 1996
- **L'autonomia dell'Alto Adige / Die Autonomie Südtirols**, opuscolo, in lingua italiana e tedesca Bolzano 1991/1995, in lingua inglese 1994
- **Die Eisenbahn in Südtirol** (Le ferrovie in Alto Adige), Überlegungen zu den Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut, Considerazioni sulle norme di attuazione, Bolzano 1989
- **Aspetti e problemi dello Statuto di Autonomia** in: „La storia dell'Alto Adige“, Istituto Magistrale Italiano, Bolzano 1980/1989
- **Il Sudtirolo, una prova d'esame per l'Europa / Südtirol – ein Prüfstein für Europa** in: Minoranze linguistiche fra storia e politica / Sprachliche Minderheiten zwischen Geschichte und Politik, in lingua italiana e tedesca, CIVIS, Biblioteca Cappuccini, Trento 1988
- **Die Senatswahlkreise in Südtirol** (Le circoscrizioni del Senato in Alto Adige), Überlegungen zur Neueinteilung der Senatswahlkreise, für die SVP, Bolzano 1988
- **Limiti dell'autonomia/Grenzen der Autonomie**, Rinvio delle leggi provinciali/Rückverweisung der Landesgesetze, in lingua italiana e tedesca, Consiglio provinciale dell'Alto Adige, Bolzano, 1988
- **Ist das Südtirolproblem gelöst?** (Il problema dell'Alto Adige si è risolto?) Sigmundskron – 20 Jahre nachher, opuscolo, Junge Generation, Bolzano, 1977

Diritto costituzionale, legge elettorale, analisi di elezioni

- **Lezioni di diritto costituzionale sul parlamentarismo**, seminario e lezioni insieme alla Prof. Baroncelli, alla Libera Università di Bolzano (testo e presentazione Powerpoint), novembre 2004
- **Wahlprognosen im Falle der Einführung einer Wahlhürde bei den Landtagswahlen 1998**; Proiezioni elettorali 1998 nel caso dell'introduzione di una soglia elettorale alle prossime elezioni del Consiglio regionale, SVP, Bolzano 1996
- **Wie wird das neue Parlament gewählt?** (Come verrà eletto il nuovo parlamento?) Consiglio Regionale Trentino-Alto Adige, Bolzano 1994/96
- **Die Wahlrechtsreform in Italien zur Wahl der Abgeordnetenversammlung** (La riforma della legge elettorale in Italia per le elezioni della camera dei deputati), opuscolo, Bolzano 1994
- **Der Südtiroler Landtag – Ein Leitfaden für junge Besucher, Il Consiglio provinciale dell'Alto Adige**, una guida per i giovani, Consiglio provinciale dell'Alto Adige, Bolzano 1987
- **Überlegungen und Daten zur geplanten Wahlrechtsreform** (Analisi e dati sulla riforma elettorale programmata), gruppo SVP del Consiglio Regionale, Regionalrat SVP-Fraktion, Bolzano 1986

Previdenza sociale

- **Eine Vision wird Wirklichkeit/Una visione diventa realtà**, Relazione per i 10 anni del progetto previdenziale Pensplan, (testo e presentazione Powerpoint), Consiglio Regionale Trentino-Alto Adige, Bolzano ottobre 2007
- **Der neue Steuerföderalismus und die Finanzierung der sozialen Grundrechte in Italien** (Il nuovo federalismo fiscale e il finanziamento dei diritti sociali in Italia) contributo per il „Convegno sul futuro dei sistemi socio-sanitari seminari“, „Die Zukunft des Gesundheits- und Pflegewesens: Die Finanzierung des Gesundheitswesens“, EURAC, Bolzano, 28-29 giugno 2007
- **Eine Idee wird Wirklichkeit** (Un'idea diventa realtà), Von der Idee zur Gründung des regionalen Rentenprojektes Pensplan in Trentino-Südtirol, (testo e presentazione Powerpoint), seminario e lezioni all'Università Leopold-Franzens di Innsbruck, maggio e giugno 2005
- **Pension funds management in Italy** (I fondi pensione in Italia), Seminar in Banking A, Financial Markets and Institutions (testo e presentazione Powerpoint), seminario e lezioni alla Libera Università di Bolzano 2003 e 2005
- **The situation of Pension Funds in Italy** (La situazione dei fondi pensione in Italia), Basel EPI-(European Pensions and Investment), (testo e presentazione Powerpoint), Summit, maggio 2004
- **Assicurarsi il futuro/Zukunft sichern** Centrum PensPlan, opuscolo informativo, in lingua italiana e tedesca, Bolzano 1998
- **Die Zusatzrente/La pensione integrativa**, Projektleiter der Arbeitsgruppe zum Aufbau der regionalen Zusatzrente, Coordinatore del gruppo di lavoro per l'istituzione della previdenza integrativa regionale, Regione Trentino Alto Adige, Bolzano aprile 1997

- **La pensione integrativa. Perché?/Zusatzrente: Warum?** Ziele, Inhalte und technische Aspekte der regionalen Pensionsfonds, obiettivi, contenuti e aspetti tecnici dei fondi pensione regionali, in lingua italiana e tedesca, Regione Trentino-Alto Adige, Bolzano, dicembre 1996
- **Previdenza per la vecchiaia e la famiglia/Vorsorge für Alter und Familie**, in lingua italiana e tedesca, Consiglio Regionale del Trentino-Alto Adige, Bolzano 1996
- **Il pacchetto famiglia/Familienpaket**, opuscoli informativi in lingua italiana e tedesca, Casse Rurali dell'Alto Adige, Bolzano, 3 parti, 1992 e 1993
- **Riflessioni sulla costituzione di un Istituto autonomo per le Assicurazioni sociali nella Regione Trentino-Alto Adige/Überlegungen zum Aufbau einer autonomen Sozialversicherung in der Region Trentino-Südtirol**, in lingua italiana e tedesca, Consiglio Regionale Trentino-Alto Adige, Bolzano 1989

Economia

- **Ansatz zu einem neuen Steuerföderalismus in Italien** (Approccio per un nuovo federalismo fiscale in Italia), relazione per il seminario: „Finanzföderalismus: Modelle und Herausforderungen – Grundlagen und empirische Beispiele“ (Federalismo fiscale), EURAC-Istituto per lo Studio di Federalismo e Regionalismo, Bolzano, giugno 2007
- **I mercati emergenti nell'Estremo Oriente / Die Wachstumsmärkte im Fernen Osten**, Consiglio Regionale del Trentino-Alto Adige, in lingua italiana e tedesca, Bolzano, 1998
- **Il mercato turistico della Cina e del Sud-Est Asiatico / Der touristische Markt in China und in Südost-Asien**, studio per ENIT. Roma, in lingua italiana e tedesca, 1997
- **Relazioni sul bilancio provinciale/Berichte zu den Haushaltsvoranschlägen**, pareri annuali (dal 1984 al 1994) sulla manovra economica della Provincia di Bolzano come Presidente della commissione Bilancio, Finanze ed Economia del Consiglio provinciale dell'Alto Adige, in lingua italiana e tedesca, Bolzano, dal 1984 al 1994
- **Il bilancio della Provincia – uno strumento politico – economico / Der Landeshaushalt – ein wirtschaftspolitisches Instrument**, Leitung und Einführung in das Thema der internationalen Studententagung des Südtiroler Landtages, Introduzione al seminario di studi del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano, in lingua italiana e tedesca, giugno 1990
- **Bozen wird abgewürgt – Zahlt Unterland die Zeche?** (Bolzano viene soffocata – Lo scotto lo deve pagare la Bassa Atesina?), Analyse der Bevölkerungsentwicklung in Bozen und Unterland, Analisi dello sviluppo demografico a Bolzano ed in Bassa Atesina, Bolzano, 1989
- **Wie geht's uns in unserem Land** (Come viviamo nella nostra provincia?) Analyse der Lebensqualität in Südtirol, Analisi sulla qualità della vita in Alto Adige, SVP Bassa Atesina, Egna/Bolzano, 1988
- **Auf Stellensuche – Was tun?** (Cercando lavoro - cosa fare?), Leitfaden für junge Arbeitssuchende, Guida ai giovani in cerca di lavoro, Junge Generation, Bolzano, 1985

- **Wirtschaftspolitik in Südtirol** (Analisi della politica economica in Alto Adige), Analyse, Consiglio Provinciale, Bolzano, 1984
- **Quantitativer und qualitativer Bedarf an Arbeitskräften im öffentlichen Dienst in Südtirol** (Il fabbisogno quantitativo e qualitativo di lavoratori nella pubblica amministrazione dell'Alto Adige) mit besonderer Berücksichtigung des ethnischen Proporz, Universität di Innsbruck, Istituto di economia e politica economica, tesi di laurea, 1979
- **Fernsehen in Südtirol** (La televisione in Alto Adige), Statistische Erhebung über die Fernsehgewohnheiten der Südtiroler, Sondaggio sulle abitudini televisive dei Sudtirolesi, con H. Kirchler, K. Oberhollenzer, Ch. Welponer, K. Thaler, Junge Generation, Bolzano, 1976

Politica

- **Unsere gemeinsame Arbeit 2004 bis 2007**, (Il nostro lavoro dal 2004 al 2007, rapporto sull'attività svolta nel circondario SVP della Bassa Atesina), Tätigkeitsbericht SVP Unterland, Egna, 2007
- **Fünf Jahre Einsatz für Südtirol in Rom 2001-2006 / Cinque anni di impegno per l' Alto Adige a Roma**, Tätigkeitsbericht anlässlich der Parlamentswahlen im April 2006, rapporto sull'attività svolta in occasione delle elezioni del parlamento nel aprile 2006
- **Über 30 Jahre gemeinsame Arbeit 1967 bis 1998** (Più di trent'anni di lavoro comune, 1967-1998, rapporto sull'attività svolta dopo l'addio al Consiglio Provinciale), Tätigkeitsbericht anlässlich des Abschiedes vom Südtiroler Landtag, Bolzano, Egna, 1998
- **Gemeindeblatt**, Information für den Bürger (Bollettino comunale – una informazione per il cittadino) Istruzioni per la realizzazione di un bollettino comunale Consiglio Regionale del Trentino-Alto Adige, Bolzano, 1994/96
- **Der Südtiroler Jugend die Heimat erhalten** (Salvaguardare la patria per i giovani) opuscolo, Junge Generation, Bolzano, 1979