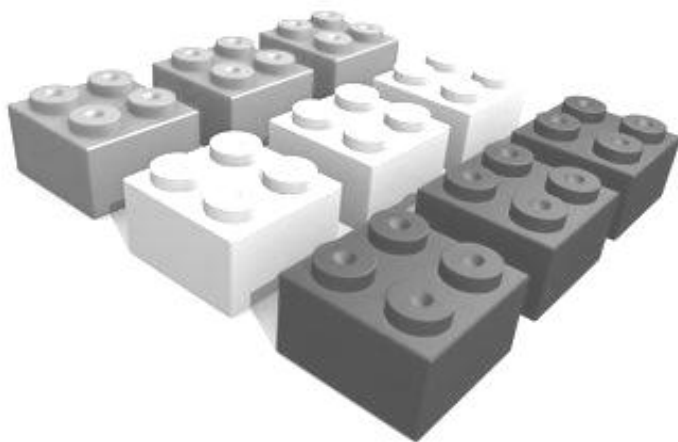


AUTONOMIA E FEDERALISMO

dalla Costituzione
alla legge 5 maggio 2009, n° 42



Comitato Resistenza Colle del Lys

COMITATO RESISTENZA COLLE DEL LYS

AUTONOMIA E FEDERALISMO

dalla Costituzione alla legge 5 maggio 2009, n° 42

Questa pubblicazione è stata *realizzata* in occasione della lezione su "**Autonomia e federalismo, dalla Costituzione alla legge 42 del 5 maggio 2009**", organizzata dal *Comitato Resistenza Colle del Lys* in collaborazione con il *Comitato per l'affermazione dei Valori della Resistenza e dei Principi della Costituzione Repubblicana* del *Consiglio Regionale del Piemonte*, per gli studenti delle scuole superiori della Regione Piemonte per far conoscere alle giovani generazioni i termini e i riferimenti giuridici del dibattito in corso sulla necessità del decentramento amministrativo.

Comitato Resistenza Colle del Lys

Associazione di promozione sociale
delle Valli Chisone, Lanzo, Sangone e Susa
via Capra, 27 – 10098 Rivoli (TO)
Tel. 011/953.22.86 – Fax 011/951.08.53
www.colledellys.it

Copyright 2009 © Comitato Resistenza Colle del Lys
Non ha fini di lucro ed è rigorosamente fuori commercio

progetto e cura

Fulvio Gambotto, Rosanna Santaniello

impaginazione

Davide G.G. Caci

stampa

Se.ce. di Maurizio Cecchin
via Mongrando 43, Torino

PERCHÉ IL CONVEGNO “AUTONOMIA E FEDERALISMO”?

* * *

Il dibattito politico ed istituzionale sul federalismo fiscale è presente in Italia fin dagli anni novanta, toccando i temi del decentramento amministrativo e l'attribuzione di maggiori poteri alle Regioni e agli Enti Territoriali.

Il nostro Paese ha avviato un processo attraverso il quale l'ordinamento statale ha finora realizzato al suo interno un altissimo grado di decentramento, ricorrendo per lo più allo strumento della legge ordinaria e, soprattutto, senza intaccare la sua unità e indivisibilità.

In circa un ventennio, ricordando anche il lavoro della Commissione Bicamerale del 1997, è stata realizzata una lunga e complessa attività normativa: dalle Leggi Bassanini 1997-1999 che hanno consentito il più ampio decentramento attuabile con legge ordinaria, alla Legge Costituzionale 3/2001 che ha modificato il Titolo V della parte seconda della Costituzione, fino alla Legge del 5 maggio 2009, n. 42 di “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”.

Si è ritenuto necessario e improrogabile, per l'impegno con cui il Comitato Colle del Lys da anni segue i dibattiti locali e nazionali, approfondire la conoscenza di questo complesso processo normativo e politico per comprendere sia le differenze terminologiche che la sostanza delle trasformazioni istituzionali in atto.

Il federalismo fiscale lascia aperte molte questioni: l'equilibrio finanziario nazionale, la perequazione, i LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali) e la garanzia dei diritti sociali e civili, il ruolo del Senato in un regime federale, il coordinamento finanziario tra Regioni e Comuni, i numeri del federalismo (costi standard dei servizi, mix tra tributi locali, addizionali, statali), il dualismo strutturale del Paese, l'impatto del federalismo sulla sanità, istruzione e sicurezza, la relazione e il coordinamento tra i livelli dello Stato, delle autonomie loca-

li e dell'Unione Europea.

Con la guida esperta di docenti costituzionalisti, il percorso di formazione, destinato ai docenti e agli studenti del triennio delle scuole superiori della provincia di Torino, non proponendosi l'eshaustività della tematica, prevede due articolazioni: da un lato, il Convegno con l'approfondimento dei profili storici ed istituzionali del federalismo, il principio di eguaglianza e democraticità rispetto alla distribuzione delle risorse, le incognite e le opportunità del processo di trasformazione del regionalismo italiano in relazione all'Unione Europea; dall'altra, gli incontri seminariali con i docenti costituzionalisti presso le singole scuole.

Con questa iniziativa, attraverso la ricostruzione storica e normativa, potremmo cogliere l'opportunità di riflettere sul processo di trasformazione che la nostra giovane Repubblica, solidale e autonomista nel disegno dei Padri Costituenti, sta compiendo per radicarsi nel tessuto istituzionale e sociale modificato profondamente dai processi politici ed economici nazionali e mondiali.

Rosanna Santaniello



Autonomia e Federalismo. Profili storici e istituzionali

prof. Enrico Grosso

abstract

La regionalizzazione della forma di Stato in Italia potrebbe a prima vista apparire come un lineare, seppur lento, processo “centrifugo”. Nato 150 anni or sono come Stato fortemente unitario e centralizzato, edificato sotto l’influenza della tradizione giuridico-amministrativa francese, oggi il nostro paese è annoverato, secondo tutte le classificazioni proposte dal diritto comparato, fra gli Stati a modello fortemente decentrato, ancorché non federale. Ciò del resto corrisponde a una generale e quasi “naturale” evoluzione della forma di Stato in tutti i paesi di democrazia avanzata. Sembra infatti sussistere un nesso indissolubile tra sviluppo delle autonomie territoriali e rafforzamento del principio democratico. Essi si sorreggono a vicenda: solo un progressivo potenziamento delle autonomie, nelle società attuali caratterizzate da un forte pluralismo sociale, garantisce la piena realizzazione della democrazia, mentre allo stesso tempo solo il rafforzamento a tutti i livelli del principio democratico può assicurare la sopravvivenza di un modello istituzionale a sua volta pluralistico.

Eppure, al di là di questa apparente omogeneità e linearità di fondo, l’evoluzione del regionalismo italiano appare, a uno sguardo più analitico, assai più complessa e problematica. Assai più simile al moto del pendolo che non al passo, lento ma sicuro, della tartaruga nella favola di Esopo.

Occorre dunque interrogarsi sulle ragioni di questo percorso accidentato e difficoltoso, caratterizzato dal periodico scollamento tra le previsioni costituzionali e la loro concreta attuazione. Occorre analizzare le tappe di una eterna transizione, tuttora in atto, che ha di volta in volta ingenerato aspettative e alimentato speranze di modernizzazione, spesso deluse. L’ultima di queste tappe, la riforma costituzionale del 2001 che ha riscritto l’intero Titolo V della seconda parte della Costituzione e la vicenda della sua asserita (in)attuazione, ha fatto parlare molti autori di una sorta di «transizione senza fine» della forma di Stato, a testimonianza dei continui e tuttora non risolti problemi che tormentano i rapporti tra centro e periferia.

Solo da una attenta analisi delle trasformazioni del regionalismo italiano, e delle attuali incognite circa i suoi esiti, si potranno forse trarre alcune utili indicazioni circa i caratteri del tutto peculiari del nostro sistema delle autonomie, e dunque circa i necessari aggiustamenti normativi, senza i quali sembra francamente difficile pensare di poter sciogliere i nodi che complicano, sin dalle origini, le relazioni tra lo Stato, le regioni e le altre autonomie territoriali.

Diritti delle risorse, diritti e responsabilità in un assetto federale
prof. Andrea Giorgis

(abstract)

Questioni aperte del federalismo

avv. Antonio Caputo

abstract

La Costituzione repubblicana detta i principi generali e le norme ordinarie di riferimento per una lettura orientata del processo di regionalizzazione della forma di Stato. Il riferimento è agli artt. 2, 3, 5, 32, 33, 34 e 35 della Carta costituzionale che costituiscono il quadro generale di riferimento.

A seguito della riforma costituzionale del 2001 che ha riscritto il Titolo V della seconda parte della Costituzione, il riferimento è anche agli artt. 114, 117, 118, 119 della Carta, per quanto concerne l'ordinamento.

Per Federalismo fiscale si indica la concezione economica-politica rivolta a realizzare una proporzionalità diretta tra le imposte riscosse in una determinata area territoriale del paese, in particolare le Regioni (ma anche le Province, i Comuni, le Città metropolitane) e le imposte effettivamente utilizzate all'interno della stessa area.

Secondo questa dottrina la titolarità delle entrate fiscali dovrebbe appartenere soprattutto alle collettività territoriali, mentre gli enti a livello superiore potrebbero attingere solo in via derivata.

Tale concezione presuppone quindi una forte ed autonoma capacità impositiva da parte delle Regioni e quindi della divisione dei tributi che fanno capo allo Stato e quello alle Regioni o a altri Enti locali e alla eventuale ripartizione tra i diversi soggetti del gettito di un determinato tributo. Per esempio, nella discussione in corso è stato ipotizzato un 25% del gettito IRPEF e IVA che dovrebbe essere trattenuto dalle Regioni.

Dopo l'introduzione dell'ICI e una serie di altre modifiche legislative in campo tributario, alla metà degli anni '90 la quota di autofinanziamento delle spese locali consolidate raggiunse il 25%, per salire ad oltre il 40% alla fine del decennio.

Il calendario della riforma "federale" si completerà a maggio 2011, con l'introduzione del cosiddetto Federalismo demaniale; l'individuazione di costi e fabbisogni standard (definizione del prezzo giusto dei servizi a cui ancorare i livelli di finanziamento e perequazione statale); l'attribuzione di finanziamenti e interventi per Roma capitale, la definizione dei tributi propri di Comuni, Province e Regioni; la definizione del contributo statale per ridurre le disparità e garantire il finanziamento delle spese irrinunciabili (a costi standard) nei territori svantaggiati; l'individuazione di meccanismi "premiati" per gli amministratori degli Enti con buone performance di bilancio e del "fallimento politico" per chi causa il dissesto; fiscalità di vantaggio per le aree meno sviluppate con perequazione infrastrutturale.

ALCUNE QUESTIONI APERTE:

1) Il principio democratico costituzionale

Si tratta di coniugare il principio democratico e dell'universalità dei diritti con il processo di progressivo potenziamento delle autonomie locali e di regionalizzazione della forma di Stato.

2) L'evoluzione storica e l'assetto istituzionale

I nodi stanno nelle incognite, nei pericoli e nelle opportunità del processo di trasformazione del regionalismo italiano in atto, da svilupparsi in particolare nel rispetto del quadro stabilito dal principio dettato dall'art. 5 della Carta Costituzionale.

3) Costituzione, Federalismo, Stato e Unione Europea

La relazione e il coordinamento tra il livello proprio dello Stato, quello delle autonomie locali (Regioni, Province, Comuni) e quello dell'Unione Europea (Trattato di Lisbona e Carta di Nizza), ovvero il rapporto armonico tra territori (autonomie locali), Stato centrale e Unione Europea costituiscono altro snodo decisivo dell'assetto ordinamentale derivante dall'attuazione della legge, entro il quadro costituzionale e comunitario.



COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

II SOTTOCOMMISSIONE

RELAZIONE

del deputato AMBROSINI GASPARE

sulle

AUTONOMIE REGIONALI

I PARTE GENERALE

§ 1. I precedenti del problema regionalistico. - § 2. Il regionalismo in questo secondo dopo guerra. - § 3. Le soluzioni possibili (sistema federale, decentramento burocratico, decentramento autarchico, autonomia regionale). - § 4. Perché l'autonomia regionale differisce dal federalismo. - § 5. La soluzione di massima adottata dalla Sottocommissione.

Nell'iniziare avanti a questa Sottocommissione la discussione generale sul problema nell'autonomia regionale, il relatore ebbe cura di prospettarlo nei suoi termini concreti e con la massima obiettività possibile, conscio dell'opportunità di evitare in questa sede disquisizioni meramente teoriche e della necessità inoltre di procedere in questo campo con estrema cautela.

Agli stessi criteri sente naturalmente di doversi attenere nella relazione scritta, la quale consta di due parti.

Nella prima, la parte generale, si richiamano i precedenti del problema, se ne esaminano le varie soluzioni possibili, e si riporta in fine la soluzione di massima adottata dalla sottocommissione dopo la discussione generale.

Nella seconda parte, la parte speciale, saranno illustrate le singole disposizioni nelle quali questa soluzione di massima va

concretata.

§1

Il problema del regionalismo non è nuovo. Sorse all'epoca stessa dell'inizio del nostro Risorgimento, quando per arrivare all'unificazione dell'Italia si manifestarono in contrasto la tendenza federalista e quella unitaria.

Il prevalere di quest'ultima non portò però alla, scomparsa della questione regionale. Fu infatti lo stesso Mazzini, cioè il più grande e saldo assertore del principio unitario - colui che nel 1831, in un famoso articolo dal titolo "Dell'unità d'Italia", aveva combattuta l'idea federalista e sostenuto decisamente quella unitaria - che col suo preciso intuito affermò, al momento stesso del realizzarsi dell'unità nazionale, la necessità del riconoscimento delle Regioni.

Nel 1861, ripigliando quell'articolo che nel 1831 aveva lasciato incompiuto, ribadì il suo antico pensiero («... Il fatto m'ha dato ragione ... La potente, unanime voce del popolo d'Italia ha dichiarato ai letterati teorizzatori che la nostra *utopia* di trenta anni addietro era intuizione politica dei suoi bisogni, delle sue aspirazioni, della sua vita segreta, del suo avvenire. Libero una volta del suo voto, il popolo ha sciolto il problema, e s'è chiarito *unitario* a ogni patto ...») - e continuò ad insistere nella vecchia polemica criticando gli

autori che erano stati citati come campioni dell'altra tendenza, e tra questi specialmente Sismondi, che qualificò «mente analitica, incapace di sintesi»¹.

Ma il principio unitario non significava per Mazzini accentramento.

Parlando del compimento della missione, del dovere nazionale, che «spetta non a schiavi, bensì ad uomini liberi», e sostenendo la necessità «che a ciascuno non solamente sia concesso, ma si agevoli il diritto di *iniziativa* ...», affermò che da ciò «esce, la condanna del *concentramento* amministrativo, che torrebbe, costringendo, coscienza, merito e demerito dei loro atti ai cittadini ...».

In concreto si pronunziò a favore della Regione come entità intermedia tra il Comune e la Nazione: «... il Comune, unità primordiale, la Nazione, fine e missione di quante generazioni vissero, vivono e vivranno fra i confini assegnati visibilmente da Dio a un Popolo, e la Regione, zona intermedia indispensabile tra la Nazione ed i Comuni, additata dai caratteri territoriali secondari, dai dialetti e dal predominio delle attitudini agricole, industriali o marittime».

E, pur senza scendere a particolari, indicò col suo felice intuito i vantaggi che sarebbero derivati da tale ordinamento: «... ordinamento siffatto spegnerebbe, parmi il *localismo* gretto, darebbe all'unità secondarie forze sufficienti per tradurre in atto ogni progresso possibile nella loro sfera, e farebbe più semplice e spedito d'assai l'andamento, oggi intricatissimo e lento, della cosa pubblica».

La necessità del riconoscimento delle Regioni, che Mazzini affermava con la visione intuitiva delle esigenze politiche, fu nello stesso torno di tempo avvertita e concretamente presa in considerazione nel

¹ G. MAZZINI, Scritti politici editi ed inediti, vol. II, Imola, 1907, pagg. 302 e 305; e per i passi citati nei periodi seguenti pagg. 325, 333 e 334.

campo legislativo da un altro grande artefice dell'unificazione della Patria, Cavour. Essendo egli Presidente del Consiglio dei Ministri, il Ministro dell'interno, Farini, presentò il 16 maggio 1860 alla Camera dei Deputati un progetto di legge, divenuto la legge del 24 giugno 1860, per l'istituzione presso il Consiglio di Stato di una sezione temporanea per lo studio e la compilazione di progetti di legge relativamente alla riforma dell'ordinamento amministrativo dello Stato².

Marco Minghetti, succeduto nell'ottobre 1860 al Farini nel Ministero dell'interno, fece continuare i lavori della Commissione sulla stessa linea tracciata dal suo predecessore, e presentò poi alla Camera, nella tornata del 31 marzo 1861, quattro progetti di legge, deliberati nel Consiglio dei Ministri sotto la presidenza di Cavour, il quale li aveva diligentemente esaminati ed annotati.

Questi progetti di legge avevano rispettivamente per oggetto:

- 1°) la ripartizione del Regno e l'ordinamento delle autorità governative e amministrative;
- 2°) l'amministrazione comunale e provinciale;
- 3°) i consorzi tra privati, comuni e provincie per causa di pubblica utilità;
- 4°) l'amministrazione regionale.

* * *

Diremo qui brevemente solo del primo e del quarto progetto, che più direttamen-

² Vedi su questo punto ed inoltre sui vari aspetti del problema della Regione: G. SAREDO, *La Legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, vol. I, Torino, 1907 (specialmente l'introduzione); G. VITTA, *Il regionalismo*, Firenze, 1923; e *Relazione all'Assemblea Costituente* (della Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, presieduta dal professore U. Forti), vol. II, tomo I, Roma, 1946, contenente le relazioni delle due Sottocommissioni, l'una per le «Autonomie locali» e l'altra per il «Problema della Regione», presiedute dal professore A. C. Jemolo.

te ci interessano.

Nel primo progetto si ripartiva il Regno, in regioni, provincie, circondari e comuni.

La Regione era costituita, come circoscrizione amministrativa dello Stato.

A capo di essa si poneva un Governatore chiamato ad espletare *in loco* «i servizi politici, di sicurezza e di amministrazione che sono di competenza del Ministero dell'interno» (articolo 1), ed «a compiere inoltre quegli atti che sono di competenza degli altri Ministeri, che gli sono attribuiti da leggi o regolamenti speciali, o che gli sono delegati dai Ministri coi quali corrisponde» (articolo 2).

Si trattava di un decentramento burocratico.

Col secondo progetto, interamente riguardante «l'amministrazione regionale», si voleva attuare invece un decentramento istituzionale, autarchico. Le Regioni venivano costituite sotto forma di consorzi obbligatori fra le provincie, e in quanto tali riconosciute come persone giuridiche, come enti autarchici, sia pur a fini limitati, quali la cura degli istituti d'istruzione superiore, degli archivi storici, delle accademie di belle arti, ed inoltre dei lavori pubblici per fiumi, torrenti, ponti, argini e strade.

Accanto alla potestà esecutiva o amministrativa affidata al Governatore, il progetto di legge attribuiva ad una Commissione composta di elementi eletti dai consigli provinciali nel loro seno, un potere deliberativo su alcune materie, ed inoltre un potere normativo, e propriamente quello «di fare regolamenti per il prosciugamento e la bonificazione dei terreni, per le culture irrigue, e per gli esercizi della caccia e della pesca, osservando però le prescrizioni delle leggi dello Stato».

Il Minghetti adunque voleva realizzare, col riconoscimento delle Regioni, i due tipi classici di decentramento amministrativo: il burocratico e l'istituzionale. Non

dissimulandosi le opposizioni gravi che sarebbero state sollevate contro i suoi due progetti in base alla generale conclamata necessità di applicazione integrale del sistema unitario e col richiamo dei pericoli che il riconoscimento delle Regioni avrebbe apportato all'unità dello Stato, il Minghetti aveva cercato, nelle relazioni ai detti progetti, di dimostrarne l'infondatezza, adducendo: che l'unità politica non importa necessariamente l'unità amministrativa; che le tendenze, le abitudini, gli interessi che si erano stabiliti intorno ai centri regionali in modo corrispondente all'indole diversa delle popolazioni non possono essere distrutti, e che comunque non sarebbe stato opportuno distruggerli; che l'imporre subito e ovunque le identiche forme ed i medesimi regolamenti avrebbe arrecato gravi inconvenienti e suscitato forti ripugnanze, senza corrispondere profitto. (*Camera dei Deputati, Leg. VIII, Sess. 1861, Doc. n. 7, pag. 3 e Doc. n. 10 pagg. 3 e 4*).

Nelle Regioni il Minghetti vedeva delle entità naturali, destinate a conservarsi nella loro varietà e a cooperare contemporaneamente in bella armonia all'unità nazionale; e per ciò ne propugnava il riconoscimento come circoscrizioni amministrative dello Stato e come enti autarchici.

Ribadendo questi concetti nel discorso pronunciato alla Camera per raccomandare i suddetti progetti di legge, l'onorevole Minghetti ne precisava ancora l'essenza e lo spirito informatore, mettendo specialmente in rilievo che con essi si tendeva a costruire un ordinamento nuovo che si differenziasse da quello centralizzatore francese e dal sistema degli Stati Uniti e della Svizzera: «Noi, o signori, siamo tutti concordi sovra due punti, se mi è lecito dir così, negativi. Non vogliamo la centralità francese. Per quanto siano grandi i pregi della centralità, per quanto vi sia oggi in Europa incontrastabilmente una tendenza verso di essa; nondimeno

tali sono gli inconvenienti che generalmente seco adduce, e che recherebbe più specialmente in Italia, che io credo sia opinione comune in questa Camera e fuori, che noi dobbiamo evitare accuratamente questo sistema. Dall'altra parte non vogliamo neppure un'indipendenza amministrativa come quella degli Stati Uniti d'America, o come quella della Svizzera...».

Si tratta in sostanza dell'idea che aveva affermata Mazzini nell'articolo «Dell'Unità d'Italia» sopracitato, nel quale era da un lato dimostrata l'impossibilità di applicare all'Italia l'esempio degli Stati Uniti e della Svizzera, e dall'altro ugualmente deprecato e combattuto il sistema dell'accentramento. La stessa idea, siccome si è detto, condivideva Cavour, alla cui autorità fece implicitamente richiamo Minghetti quando nel suo discorso parlò dell'uniformità del pensiero del Ministero (del quale Ministero Cavour era Presidente).

Minghetti fu molto applaudito alla Camera, ma non riuscì a varare i suoi progetti.

Il Relatore della Commissione straordinaria nominata dall'Assemblea per riferire di essi, onorevole Tecchio, presentò nella tornata del 22 giugno 1861 (poche settimane dopo la morte di Cavour, siccome rilava intenzionalmente il Saredo) una relazione decisamente contraria, nella quale sosteneva che il riconoscimento delle Regioni sarebbe stato pericoloso per l'unità della Patria: «... E mentre l'Italia venivasi con tanta fatica costituendo, non è meraviglia se le genti, gelose dell'opera loro, stessero in apprensione di qualsivoglia *scompartimento* che per avventura paresse rendere immagine delle antiche circoscrizioni politiche, felicemente superate. Codesta immagine, agli occhi di molti, sarebbe come un culto del passato, che presuppone o l'idea di una *unione federale*, o meno ferma la fede nell'*Unità*».

(*Camera dei Deputati, Leg. VIII, Sess. 1861, n. 10°, Rel. Tecchio, pag. 6.*)

Il Parlamento approvò queste idee e respinse i progetti Minghetti. Da allora si affermò decisamente in tutta Italia il sistema unitario accentratore che vigeva in Piemonte.

Naturalmente gli inconvenienti che Minghetti aveva messo in rilievo non tardarono a manifestarsi; ma ormai il regionalismo sembrava sepolto. Restò l'aspirazione dei repubblicani; si elevarono verso la fine del secolo le voci isolate, del Bertolini, del Calenda, di Tavani, Del Saredo e di qualche altro; ma tali voci non ebbero eco nel paese e nel Parlamento, salvo che per l'adozione di talune misure temporanee e circoscritte a determinate parti del territorio, come quella adottata con Regio decreto del 5 aprile 1896, che istituì per la durata di un anno un Commissario Civile per la Sicilia dotato di una somma di poteri veramente considerevole. Conviene accennarvi come a precedente notevole.

«Il Regio commissario è investito (dice l'articolo 2) dei poteri politici e amministrativi che spettano ai Ministri dell'interno, delle finanze, dei lavori pubblici, della pubblica istruzione, dell'agricoltura, industria, commercio, per quanto si riferisce alla pubblica sicurezza, all'amministrazione delle provincie e dei comuni, alle opere pie, alle opere pubbliche comunali e provinciali, alle tasse locali, all'istruzione primaria, alle miniere e alle cave, al lavoro delle donne e dei fanciulli, alle foreste, si pesi e alle misure, purché i relativi provvedimenti non impegnino il bilancio dello Stato.

Il Regio Commissario avrà le facoltà spettanti ai Ministri suddetti, circa la sospensione dei funzionari da essi dipendenti...» (art 2).

Più intensi ancora sono i poteri affidati al Regio commissario in riguardo «alla revisione straordinaria ed, occorrendo,

alla modificazione dei bilanci provinciali e comunali», ed inoltre per quanto ritenga necessario allo scopo di «assicurare l'equa ripartizione dei tributi locali, e rivedere, ed occorrendo modificare, i regolamenti provinciali, relativi ai tributi stessi, le tariffe dei dazi addizionali e comunali, i ruoli delle tasse comunali, e le linee daziarie ai fini del dazio di consumo nei comuni chiusi» (art. 5, c. 1 e 2).

Ma non basta. L'ultimo comma dell'articolo 5 attribuisce al Regio Commissario la facoltà, in relazione a tali revisioni, «di derogare alle disposizioni vigenti riguardanti le spese obbligatorie delle provincie, dei comuni e a quelle riguardanti gli enti locali».

Si tratta di una facoltà, siccome notava nella sua relazione alla Camera il Ministro proponente, che non hanno neppure i Ministri.

Avremo appresso occasione di accennare nuovamente a tale provvedimento legislativo per precisarne la natura; ma non è qui fuor di luogo richiamare il motivo che spinse il Governo e poi il Parlamento alla sua adozione. Basterà riportare un passo della relazione della Commissione speciale del Senato: «Lo scopo del progetto è di avvicinare agli amministrati diverse attribuzioni che spetterebbero al Governo centrale, affidandole ad un Commissario che possa vedere da vicino i bisogni e provvedervi con maggiore sollecitudine che non possa farlo un Governo lontano e che viene distratto dalle molteplici cure di tutto il Regno». (*Senato, Leg. XIX, Sess. 1895-96, Doc. n. 216A, pag. 1*).

C'è qui una delle ragioni fondamentali, che milita contro l'accentramento ed in favore dell'esigenza regionalistica; ragione che aveva e naturalmente continua ad avere una portata di carattere generale e di efficacia permanente.

Purtroppo non si trassero dalle giuste considerazioni stabilite come premessa per l'istituzione del Commissario Civile le

conseguenze necessarie. Il provvedimento suddetto, adottato per una sola regione, fu limitato per giunta nel tempo, alla durata soltanto di un anno.

* * *

La questione regionalistica venne ripresa nell'altro dopo-guerra da movimenti di carattere locale in Sicilia e in Sardegna, e dal movimento politico di carattere nazionale rappresentato dal Partito Popolare Italiano, che sotto l'impulso di Don Luigi Sturzo imprese a propugnare la riforma di tutta la struttura statale sulla base del potenziamento delle autonomie locali e del riconoscimento giuridico delle regioni.

La necessità di tale riconoscimento venne espressamente affermata nel programma del Partito Popolare Italiano del 18 gennaio 1918 (n. VI).

Una proposta concreta verso la costituzione di rappresentanze regionali fu fatta dal gruppo parlamentare il 6 febbraio 1920 con la presentazione del progetto di legge sulle *Camere regionali di agricoltura*.

Speciale interesse dispiegò il partito in favore del mantenimento dell'autonomia regionale nelle Terre redente, anche con i voti espliciti approvati nei vari Congressi, da quello del giugno 1919 al successivo del maggio 1920 ed altro del luglio dello stesso anno; nel quale ultimo Congresso si additò nelle Terre redente «la dimostrazione più eloquente dei vantaggi reali di un decentramento regionale», e si ricordò «che appunto le caratteristiche regionali hanno dato individualità propria alle nuove terre italiane ...».

Occupandosi del problema della regione in una relazione del 23 ottobre 1921, il professore Sturzo lo trattò organicamente dai vari punti di vista, dimostrando la necessità dell'adozione del nuovo ente «concepito come una unità convergente non divergente dallo Stato», e delineando la figura che, secondo l'impostazione da lui

data al problema, avrebbe dovuto assumere la regione: «... io sostengo che l'ente deve sorgere sano, valido, completo, e quindi nella caratteristica fondamentale *elettivo, rappresentativo, autonomo-austriaco, amministrativo-legislativo*...»³.

* * *

Un riconoscimento concreto del principio regionalistico si ebbe nel primo dopoguerra rispetto alle Terre Redente, rispetto cioè a regioni nelle quali l'autonomia già esisteva come negli altri Regni e Paesi che costituivano l'ex Impero austriaco. Al riconoscimento di tale principio si orientò la legislazione emanata in proposito, a cominciare dal regio decreto 24 luglio 1919, n. 1251, col quale si istituirono due Commissari generali civili, uno con sede a Trieste ed uno a Trento. Particolarmente interessante per l'argomento che ci occupa è il regio decreto 8 settembre 1921, n. 1319, che istituiva le Commissioni consultive per la sistemazione amministrativa dei territori annessi all'Italia in seguito ai Trattati di pace approvati con le leggi 26 settembre 1920, n. 1322 e 19 dicembre 1920, n. 1778.

Il secondo comma dell'articolo 1 di tale regio decreto fissava così i compiti della Commissioni consultive: «Le Commissioni hanno l'incarico di studiare e proporre i provvedimenti di carattere generale, ritenuti necessari per l'assetto definitivo di ogni ramo dell'amministrazione delle nuove provincie ed, in particolare, per le circoscrizioni amministrative e per i limiti e le modalità delle *autonomie regionali*, provinciali e comunali, *ivi compreso l'esercizio dei poteri legislativi spettanti alle Diete provinciali*».

Dalla dizione precisa dell'ultima parte di questa disposizione, si vede chiaramente che la politica generale del legislatore

era diretta al riconoscimento dell'autonomia regionale delle Terre Redente, con l'attribuzione ad esse anche di un potere legislativo, sull'esempio del loro passato ordinamento politico-amministrativo.

Ma tale indirizzo, che tante regioni consigliavano di mantenere, cominciò ad essere abbandonato, sotto la pressione del movimento fascista, col regio decreto-legge 17 ottobre 1922, n. 1353, che soppresse gli uffici dei Commissariati generali civili di Trieste e di Trento e del Commissariato civile di Zara, e che attribuì «l'esercizio dell'autorità politica provinciale ai prefetti del Regno».

Assunto poco dopo il potere, il fascismo avversò decisamente e rigidamente ogni idea regionalistica e per converso affermò ed attuò in pieno il sistema dell'accentramento, causando inconvenienti e reazioni ancora più gravi di quelli che si erano prima avuti.

§ 2.

La questione è tornata sul tappeto in quanto secondo travagliatissimo dopoguerra, in un clima però molto, più propizio, del primo all'adozione del principio regionalistico.

Il legislatore ha cominciato con l'andare incontro alle esigenze di alcune regioni per le quali appariva urgente addivenire all'invocata riforma.

Con i regi decreti-legge 27 gennaio 1944, n. 21, 16 marzo 1944, n. 20 e 18 marzo 1944, n. 91, si sono creati gli Alti Commissariati per la Sardegna e per la Sicilia, rispettivamente assistiti da una Giunta consultiva trasformata poi in Consulta regionale; con decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545, si è dato speciale ordinamento alla Val d'Aosta; col regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455, è stato approvato lo Statuto della Regione siciliana.

Il principio regionalistico è stato quindi già affermato, pur limitatamente a tre re-

³ L. STURZO, *Riforma statale e indirizzi politici - Discorsi*, Firenze, 1923, pagg. 136 e 139

gioni, nel nostro diritto positivo. Si tratta ora di vedere se ed in qual modo esso vada adottato per tutte le altre regioni.

* * *

I motivi fondamentali che militano in favore dell'idea regionalista restano in sostanza quelli che Mazzini enunciò sinteticamente nel 1861: ovviare ai danni dell'accentramento che rende l'andamento della vita pubblica «intricatissimo e lento» e renderlo in conseguenza «più semplice e spedito», e potenziare d'altra parte le unità secondarie, cioè le energie locali, facendone delle forze sufficienti «per tradurre in atto ogni progresso possibile nella loro sfera».

Tutte le esplicazioni che nello stesso torno di tempo ed appresso sono state date in sostegno all'idea regionalista possono concretamente ricondursi a questi due motivi fondamentali, che hanno tuttora, malgrado sia trascorso quasi un secolo, carattere di sempre più viva attualità.

Se nel 1861, quando cioè le funzioni dello stato erano molto limitate in confronto a quelle odierne, l'accentramento rendeva «l'andamento della cosa pubblica intricatissimo e lento», che dire oggi, in conseguenza dell'aumento sempre crescente dell'ingerenza dello Stato in tanti settori della vita economico-sociale che allora erano considerati di pertinenza soltanto degli individui?

Coll'aumentata sfera di azione dello Stato si sono aggravati i mali dell'accentramento, ed è diventato sempre più sentito il bisogno di sbloccare il centralismo statale, di trasportare alla periferia organi e funzioni del centro, di affidare ai rappresentanti delle popolazioni interessate l'amministrazione di tutti gli affari che non rivestono carattere nazionale ed inoltre l'elaborazione delle norme giuridiche per le materie che hanno natura e rilevanza specialmente locale, allo scopo, siccome si è detto, di potenziare le energie locali e di snellire l'organismo statale - allo scopo

cioè, in definitiva, di rendere più facile e più efficiente il funzionamento delle amministrazioni e delle vite pubbliche in generale, al centro ed alla periferia.

* * *

Per realizzare il decongestionamento dell'organismo statale ed il conseguente trasferimento delle funzioni per esso non necessarie dal centro alla periferia, non basta però potenziare i comuni e riconoscere ad essi la completa libertà nell'espletamento dei compiti loro propri, perché le funzioni che andrebbero sottratte allo Stato trascendono l'ambito della circoscrizione comunale.

Occorre per ciò ricorrere ad un ente intermedio che stia fra lo Stato ed i comuni.

Questo ente non può, essere la provincia per lo stesso motivo di quello ora accennato in riguardo ai comuni, che la maggior parte cioè delle funzioni delle quali è opportuno alleggerire lo Stato eccedono, per la loro importanza e la loro sfera d'azione, anche i confini della provincia.

È necessario, adunque, ricorrere alla regione.

Questa soluzione, che nel 1860-61 era stata concretamente proposta, sotto gli auspici di Cavour, da Farini e da Minghetti coi progetti di legge sopraccennati, fu allora respinta dal Parlamento per il timore che il riconoscimento delle regioni riuscisse pregiudizievole e al mantenimento dell'unità dello Stato. Ma tale preoccupazione, se poteva avere una spiegazione in quel primo periodo dell'unificazione della Patria, ha perduto in prosieguo di tempo d'importanza col successivo, consolidarsi dell'unità dello Stato.

* * *

Occupandosi della preoccupazione affacciata dagli antiregionalisti riguardo alla eventuale azione disgregatrice che l'ente-regione eserciterebbe a danno della compagine dello Stato, il professore Sturzo

osservava nella Relazione del 1921 sopra citata: «... dopo sessant'anni di unità nazionale, la cui forza è penetrata nelle masse ed è base sentita dell'educazione politica del nostro popolo, nessuno può onestamente pensare che una costruzione amministrativa e rappresentativa della regione possa avere caratteri e ripercussioni antinazionali. Né è vero l'altro timore, affermato recentemente sopra una rivista, che il movimento regionale disgreghi lo Stato; secondo noi lo rafforza nella sua caratteristica *statale* e toglie la debolezza organica attuale dell'accentramento amministrativo»⁴.

Riguardo all'altra obiezione che è stata mossa all'idea regionalistica da coloro che la considerano antistorica perché contrastante con la tendenza unificatrice generalmente affermata ovunque nel campo politico e nel campo economico, c'è da osservare che la tendenza unificatrice si manifesta ed è utile principalmente riguardo agli scopi ed ai fini generali da raggiungere, ma non riguardo ai congegni dell'esecuzione ed agli organismi politico-amministrativi ad essa preposti.

Ora, quando da noi si parla del sistema regionale, non si pensa nemmeno lontanamente a disconoscere la necessità dei fini generali, unitari che lo Stato deve, conformemente alla sua essenza, determinare e perseguire con fermezza e continuità nell'interesse supremo di tutta la Nazione, ma ci si vuole riferire ai mezzi, ai

congegni più adeguati per raggiungerli meglio e più speditamente, con minore logorio di forze e con la loro più fattiva cooperazione e quindi con maggior rendimento.

Il sistema regionalistico è un mezzo al fine; la regione come ente intermedio fra lo Stato ed i Comuni, deve assolvere questo compito precipuo di valorizzazione delle forze locali nel quadro e nell'interesse dello Stato in generale.

§ 3.

Passiamo a parlare delle quattro diverse soluzioni intese a risolvere il problema regionalistico.

1. - La soluzione più radicale sarebbe quella del ricorso al sistema federale, il quale porterebbe - almeno secondo i sistemi classici, come quello degli Stati Uniti d'America - all'elevazione delle Regioni al rango di «Stati membri» di uno Stato federale.

La maggioranza della Sottocommissione si è manifestata decisamente contraria a tale soluzione.

Senza scendere a particolari, basterà osservare che il sistema federale condurrebbe ad una netta trasformazione o ad una disintegrazione, almeno temporanea, della struttura dello Stato, e che pertanto non sembra corrispondere alla svariate esigenze del nostro Paese, non solo per il timore da molti prospettato in riguardo all'unità politica dello Stato (timore che il relatore personalmente ritiene eccessivo per la considerazione che l'unità è ormai nel cuore di tutti e che perciò può considerarsi capace di resistere a qualsiasi pericolo⁵), ma anche perché le inevitabili interferenze, che le Regioni sarebbero portate a esercitare a titolo di sovranità, quali Stati membri, nei congegni dello Stato centrale, finirebbero per essere di intralcio a

⁴ L. STURZO, *Op. cit.*, pag. 135.

Lo stesso VITTA, che si professa decisamente avverso alla costituzione della Regione anche come semplice ente amministrativo, dichiara che a ciò è indotto da motivi di ordine scientifico ed amministrativo, e non da motivi politici, dal timore cioè che il riconoscimento delle Regioni comprometterebbe l'unità politica dello Stato: «... dichiaro francamente che un pericolo all'unità nazionale per l'introduzione del regionalismo non mi sembra serio ...» (VITTA, *Op. cit.*, pag. 130)

⁵ Vedi in questo senso A. C. JEMOLO, *Il decentramento regionale*, pag. 15

quell'unità di direttive e a quella speditezza di azione, che sono indispensabili nell'ora presente, specie per l'elaborazione e l'attuazione del programma o dei programmi di ricostruzione economica e di riforme sociali.

I motivi che spingono ad escludere la soluzione federalistica valgono, a molto maggior ragione, per escludere qualsiasi confederazione.

* * *

Le altre tre soluzioni del problema regionalistico sono impostate su un piano diverso che non fa luogo ai timori e pericoli suaccennati.

2. - Cominciamo con la soluzione più blanda, o comunque meno lontana dal criterio informatore del sistema amministrativo attuale.

Essa consiste nel ricorrere al decentramento burocratico o gerarchico, col trasferimento di determinate attribuzioni dello Stato dai suoi organi centrali ad altri suoi organi locali, e, nel caso nostro, ad organi che avrebbero sede nella Regione.

Si eviterebbe così di portare gli affari locali avanti ai Ministeri o ad altri organi centrali. Tali affari verrebbero trattati e decisi nell'ambito della Regione, con più larga possibilità di indagine diretta ed immediata, e quindi con maggior conoscenza di causa e rapidità, e per ciò con minore perdita di tempo, con minore dispendio e più soddisfazione degli interessati. Le stesse amministrazioni centrali se ne avvantaggerebbero per la decongestione e la conseguente semplificazione del loro apparato attuale.

È, in sostanza, il sistema proposto nel 1861 dal Minghetti nel primo dei due suaccennati progetti di legge consistente, siccome si è detto, nell'istituzione nel capoluogo di ogni Regione di un governatore chiamato ad esercitare *in loco* le funzioni di spettanza del Ministro dell'interno e le funzioni di quegli altri Ministri

che gli venissero di prosieguo di tempo delegati.

A tale sistema si orientò qualche misura isolata e di efficacia temporanea, come quella adottata con una legge del 1896 per l'istituzione di un Commissario civile in Sicilia, e qualche altra di natura permanente, come quella relativa ai Provveditorati regionali delle opere pubbliche, e, per una materia più specifica e limitatamente ad una zona determinata, l'altra relativa al Magistrato per le acque nelle provincie venete e di Mantova.

Applicazione ben più vasta ed organica del principio informatore del sistema si è avuta di recente, nel 1944, con la creazione, rispettivamente, per la Sardegna e la Sicilia, di un Alto Commissariato con competenze vastissime comprendenti le attribuzioni delle Amministrazioni centrali escluse soltanto quelle qualche Ministero (giustizia, guerra, marina e aeronautica) ed altre attinenti ad alcuni servizi ritenuti di importanza assolutamente nazionale e da riguardare conseguentemente in modo uguale come attinenti soltanto alla competenza degli organi centrali dello Stato.

Il sistema corregge indubbiamente taluni inconvenienti più gravi dell'accentramento in quanto permette, siccome si è detto, ai funzionari preposti ai vari servizi di trattare le pratiche con una informazione più diretta e con maggiore rapidità in quanto non sia consentito ai funzionari del centro; ma non è ritenuto adeguato e non dà l'aspettata soddisfazione alle aspirazioni del regionalismo, per la ragione anzitutto che i funzionari che debbono trattare le pratiche e decidere sono sempre funzionari del potere centrale tenuti a seguirne gli ordini e le direttive.

I quali ordini e direttive sono generalmente improntate alla visione troppo rigida ed uniforme di tutto l'insieme, e possono per ciò non tenere conto o non tenere nel debito conto le particolari condizioni delle Regioni ed i conseguenti parti-

colari interessi di esse, possono cioè non tenere conto di quei fattori locali, che per esigenze regionalistiche vanno con particolare cura riguardati.

Ma c'è di più. Col semplice decentramento burocratico si lasciano quasi ignorate e lontane dall'amministrazione regionale le energie locali e gli stessi uomini migliori, la cui partecipazione agli affari pubblici delle Regioni sarebbe sommatamente utile, perché nessuno può come loro conoscere gli interessi e le aspirazioni e compenetrarsene e per ciò condurre gli affari con maggiore cura, passione e senso di responsabilità.

Per lo che il suddetto sistema, per quanto rappresenti già un passo notevole per sgretolare l'accentramento, non arriva a dare soddisfazione a tutte le esigenze regionali.

3. - L'altra soluzione che può darsi al problema del regionalismo è quella del decentramento istituzionale, autarchico, del trapasso cioè di attribuzioni dello Stato non a suoi organi locali, ma ad enti morali locali, ad enti cosiddetti autarchici, che assumano quelle attribuzioni come rientranti nei loro scopi e che li perseguano con propri organi elettivi, con propri mezzi, e, salvo i controlli, liberamente sotto la propria responsabilità.

È il sistema che, per quanto in misura limitata, aveva proposto, nel 1861 il Minghetti nel secondo dei progetti di legge sopra indicato, e che sostanzialmente è stato di recente (1945) adottato per la Valle di Aosta con l'emanazione di un «ordinamento amministrativo» (approvato con decreto legislativo luogotenenziale del 7 settembre 1945, n. 545, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 20 settembre 1945, n. 113); qualche disposizione del quale (articolo 13) può però considerarsi (è bene notarlo) al di fuori del quadro del decentramento amministrativo, in quanto prevede che talune, materie da precisare ulteriormente « potranno essere disciplinate

dal Consiglio della Valle con norme giuridiche proprie, anche in deroga alle leggi vigenti».

La costituzione della Regione in ente autarchico rappresenta un ulteriore e deciso passo verso le aspirazioni del regionalismo, ma non arriva a soddisfarlo appieno giacché, mentre porta gli elementi locali alla gestione degli affari della Regione, non dà loro alcuna, sia pur limitatissima, facoltà legislativa e lascia d'altra parte la Regione nella stessa situazione giuridica degli altri enti locali, come questi rientranti nella categoria delle persone giuridiche di carattere amministrativo, e come questi soggetta a subire modificazioni nel proprio *status* in forza di una semplice legge di carattere ordinario.

4. - Veniamo alla terza soluzione alla quale potrebbe ricorrersi all'infuori del sistema federale.

È opportuno delineare prima le linee fondamentali generali, Ci soffermeremo poi, nella seconda parte della relazione, sulle questioni particolari e sulle modalità diverse di applicazione, e quindi sui dispareri, a cui la sua adozione in via di massima può dar luogo.

La caratteristica saliente della terza soluzione consiste nella ulteriore elevazione dello *status* della Regione da ente amministrativo ad ente dotato di funzioni che le fanno assumere rilievo e portata di carattere costituzionale.

Oltre a tutte le attribuzioni degli enti autarchici, la Regione, verrebbe ad avere - infra i limiti, s'intende, della Costituzione e delle leggi fondamentali dello Stato - una potestà legislativa primaria e di integrazione limitatamente a talune materie di stretto o di prevalente interesse locale.

La competenza per l'emanazione di queste norme giuridiche sarebbe affidata ai rappresentanti della popolazione della Regione, a coloro cioè che ne conoscono personalmente e con immediatezza i biso-

gni e che per ciò possono compenetrarsene meglio e più di qualsiasi oculata Assemblea legislativa centrale.

Naturalmente non si tratterebbe di quel semplice potere regolamentare che spetta a tutti gli enti autarchici, ma di una superiore potestà normativa, della potestà di emanare norme giuridiche con efficacia di leggi formali, sia pur con le modalità e le cautele determinate dalla costituzione, e limitatamente alla sfera circoscritta da essa prefissata (punto quest'ultimo che si presenta - è bene notarlo fin d'ora - particolarmente delicato, a causa dei dispareri che insorgono circa il quantitativo maggiore o minore di materie da affidare alla competenza legislativa primaria o di integrazione della Regione)⁶.

Si aggiunga che a garanzia dei diritti attribuiti alla Regione si dovrebbe stabilire che essi non possono venire modificati da una semplice legge ordinaria ma soltanto da una legge di natura costituzionale; per il che la Regione sarebbe facultata ad avanzare ricorso avanti alla Corte Costituzionale, anche rispetto a leggi dello Stato che per avventura violassero la sfera della sua competenza esclusiva.

Da questi accenni alla caratteristica fondamentale del sistema in discussione risulta che con esso non si è più nel quadro del «decentramento», sibbene in quello dell'«autonomia» con portata di carattere costituzionale, in quanto la Regione è investita di «diritti propri» e particolarmente di quel diritto di legislazione vera e propria, sia pur limitata ed eventualmente limitatissima, che non è riconosciuto ad alcun ente di carattere ammi-

⁶ È qui opportuno fare rilevare che - ove la competenza legislativa da attribuire alla Regione, fosse contenuta in limiti molto ristretti - la differenza tra questa terza e la seconda soluzione configurabili all'interno del federalismo, la differenza cioè tra decentramento amministrativo autarchico ed autonomia regionale si ridurrebbe, concretamente, a poco.

nistrativo; «diritti propri» non modificabili con legge ordinaria e garantiti con un'azione esperibile davanti alla Corte Costituzionale⁷.

Nelle circostanze attuali, data la situazione del Paese in generale e di talune Regioni in particolare, il sistema dell'autonomia regionale potrebbe, in garanzia della sua elasticità, riuscire particolarmente adatto per andare incontro alle diverse e complesse esigenze che vanno prese in considerazione.

Esso infatti si presta, senza disintegrare ed incrinare l'unità politica dello Stato, a venire applicato in misura più o meno estesa, con l'attribuzione cioè al nuovo ente di potestà maggiori o minori a seconda la valutazione discrezionale del potere costituente dello Stato⁸. E si presta inoltre (vantaggio questo niente affatto trascurabile, ma anzi di primo piano) ad essere applicato in modo elastico, sì da andare incontro alle peculiari esigenze delle varie Regioni, e particolarmente di quelle che per ragioni storiche e per speciali condizioni attuali, hanno bisogno e richiedono di essere investite di più ampi poteri autonomi.

Si intende accennare alla Sicilia, alla Sardegna, alla Valle d'Aosta e al Trentino-Alto Adige.

Una tale possibilità di graduare in modo diverso, in base alle diverse necessità, l'attribuzione dei poteri di autonomia,

⁷ Vedi per una più ampia trattazione dell'argomento nel campo del diritto comparato il nostro studio: *Autonomia regionale e federalismo (Austria, Spagna, Germania, U.R.S.S.)*, Roma, 1944.

⁸ Il che, in conseguenza, dà la possibilità, siccome abbiamo rilevato nella nota precedente, di ridurre concretamente di molto la differenza - che teoricamente potrebbe prospettarsi come profonda - fra questo sistema dell'autonomia regionale e l'altro del decentramento autarchico.

Vedi appresso (§4) le ragioni per cui l'autonomia regionale differisce profondamente dal federalismo

porterebbe a riorganizzare lo Stato in maniera differenziata e tale da costringere ad abbandonare quel tipo strutturale uniforme che corrisponde al sistema adottato in Italia dal momento stesso dell'unificazione, e fors'anche alle correnti dottrinali e politiche tuttora prevalenti.

Ma la situazione è tale che non appare possibile il mantenimento di un criterio uniforme.

La Valle d'Aosta ha già il suo «Ordinamento»; e la Sicilia il suo «Statuto», che doveva essere esteso anche alla Sardegna e che non le fu esteso soltanto perché nell'ambiente politico sardo si riteneva che lo Statuto dovesse prima venire esaminato e deliberato dalla propria Consulta regionale. L'Assemblea Costituente è chiamata a coordinare lo Statuto della Regione siciliana con la nuova Costituzione dello Stato

È certo che la condizione giuridica che verrà attribuita alla Sardegna non sarà inferiore, quanto a somma di funzioni e di poteri, a quella della Sicilia.

D'altra parte è possibile che non si ritenga opportuno estendere a tutte le Regioni l'integrale ordinamento giuridico che corrisponde alle peculiari condizioni ed esigenze delle due Isole.

Ancora. La sistemazione complessa del Trentino-Alto Adige presenta problemi così speciali che richiederanno una propria soluzione, sicuramente e necessariamente diversa da quella delle altre Regioni in generale.

Cosicché appare evidente l'impossibilità di istituire un tipo rigidamente uniforme con l'attribuzione di un identico *status* a tutte le Regioni. Alcune di esse avranno una somma di attribuzioni maggiore o comunque diversa da quella delle altre.

L'organizzazione regionale non potrà quindi, tenendosi conto della situazione particolare delle quattro Regioni suindicate, che risultare differenziata. Ma qui siamo al modo diverso di applicazione del

sistema, che in via di principio potrebbe naturalmente venire applicato in modo uniforme a tutte le Regioni.

Ora, si è appunto perché si presta ad essere applicato in modo diverso - uniforme o differenziato - che il sistema appare estremamente vantaggioso.

§4

Per completare dal punto di vista generale la valutazione dell'istituto dell'autonomia regionale è utile soffermarsi sul dubbio o sull'esitazione manifestata da coloro i quali temono che l'adozione di questo istituto possa portare all'instaurazione di una forma di federalismo, anche soltanto larvato o mascherato.

Il pericolo non sussiste, non solo perché nel sistema regionale alcuni istituti si comportano diversamente che nella federazione, ma anche e principalmente perché diversa ne è la genesi e più ancora la stessa essenza per quanto si attiene al principio fondamentale della sovranità.

Basterà qui notare che lo Stato federale si costituisce in modo pattizio per volontà degli Stati, che prima erano completamente indipendenti e che all'atto dell'unione fra di loro si trasformano in Stati membri, attribuendo alla federazione funzioni e poteri per materie esplicitamente determinate, e ritenendo per sé la piena competenza su tutte le altre materie, a titolo originario di sovranità.

Se poi nella vita degli Stati federali avviene che questi aumentano l'insieme delle loro competenze, sia in virtù della semplice prassi costituzionale che in base a norme già segnate o aggiunte nella Costituzione, ciò non significa altro che la tendenza generale si afferma nel senso di riduzione delle materie di spettanza degli Stati membri (riduzione che avviene sempre in certi limiti, perché, se fosse completa, lo Stato federale cesserebbe di essere tale per trasformarsi in un altro tipo di Stato).

In ogni caso, fino a quando la federazione esiste, gli Stati membri continuano. per le materie che restano nella loro competenza, ad essere o a considerarsi investiti della sovranità o comunque di un diritto di imperio originario, al quale non avevano espressamente rinunciato nel momento in cui, in virtù della loro volontà sovrana, erano addivenuti alla creazione della federazione con l'attribuzione ad essa, siccome si è detto, di funzioni e poteri esplicitamente determinati.

* * *

Completamente diversa è la situazione dello Stato organizzato sulla base delle autonomie politiche regionali. Un tale Stato non ha carattere pattizio, in quanto non sono le Regioni che costituiscono lo Stato, ma è esso che crea le Regioni come enti dotati di autonomia politica. ed è esso che stabilisce quali debbano essere in concreto le funzioni ed i poteri delle Regioni. Queste possono esprimere le proprie richieste e far pesare la propria forza politica perché vengano accolte, ma è lo Stato che decide.

Ancora. Vero è che i diritti attribuiti dallo Stato alle Regioni diventano «diritti costituzionali propri» di questa, garantiti in modo più efficace che i diritti di tutti gli altri enti autarchici in genere, ma restano diritti che lo Stato ha attribuito alla Regione, ma che domani, con la procedura prestabilita per le norme di carattere costituzionale, potrebbe anche modificare, in seguito a una valutazione diversa dei fattori preesistenti o alla presa in considerazione di fattori sopravvenuti; valutazione che farà col suo criterio, tenendo sì conto degli interessi della Regione, ma in vista degli interessi generali della Nazione.

* * *

Si è che lo Stato resta sovrano, l'unico sovrano, e che le Regioni non possono mai, per quanto estesi siano i poteri ad

essa attribuiti, invocare alcun titolo di sovranità e mettersi al livello degli Stati membri dello Stato federale. La differenza fra questi e le Regioni resterà sempre notevole. Non c'è quindi alcun pericolo che l'autonomia politica regionale sbocchi in un federalismo, anche soltanto larvato.

Indubbiamente, dall'adozione del sistema suddetto inconvenienti potrebbero nascere, qualora i dirigenti di una Regione si indirizzassero per avventura verso una politica di gretto ed astioso particolarismo e di contrasto sistematico con le generali direttive politico-economico-sociali dello Stato.

Ma a tali inconvenienti è possibile, per quanto è consentito in questo campo in cui giuocano prevalentemente le forze politiche, porre giuridicamente rimedio adottando un ben congegnato ed elastico sistema di rapporti fra gli organi della Regione e quelli dello Stato, che permetta anche preventivamente di impedire od attenuare l'insorgere di frizioni e contrasti, e che in definitiva consenta di superarli e rapidamente risolverli col ricorso, sia da parte della Regione che da parte dello Stato, ad una Corte Costituzionale.

§ 5.

La seconda Sottocommissione per la Costituzione, dopo la discussione generale svoltasi per la durata di cinque lunghe e laboriose sedute, ha approvato alla quasi unanimità il seguente ordine del giorno proposto dall'onorevole Piccioni:

«La seconda Sottocommissione, presa in esame la questione delle autonomie locali sulla cui larga attuazione si è trovata concorde con il rinnovamento democratico e sociale della Nazione, in aderenza alla sua tradizionale e naturale struttura;

riconosciuta la necessità di dar luogo alla creazione, sancita dalla nuova costituzione dell'ente regione (persona giuridica territoriale):

a) come ente autarchico (cioè con fini propri d'interesse regionale e con capacità

dio svolgere attività propria per il conseguimento di tali fini);

b) come ente autonomo (cioè con poteri legislativo nell'ambito delle specifiche competenze che gli verranno attribuite e nel rispetto dell'ordinamento giuridico generale dello Stato);

c) come ente rappresentativo degli interessi locali, su basi elettive;

d) come ente dotato di autonomia finanziaria;

demanda a una propria sezione la formulazione di un progetto di ordinamento regionale, tenute presenti le premesse suindicate, le situazioni particolari esistenti (Sicilia, Sardegna, Val d'Aosta, Trentino-Alto Adige) e gli altri criteri informativi risultanti dall'ampia discussione svoltasi in senso alla Sottocommissione».

Nella seconda parte della Relazione saranno illustrate, siccome dicemmo in principio, le singole disposizioni nelle quali questa soluzione di massima va concretata.

II PARTE SPECIALE⁹ (I)

La seconda Sottocommissione per la Costituzione, alla fine della discussione generale sul problema dell'autonomia delle Regioni, affidò ad un proprio Comitato, composto degli onorevoli Ambrosini, Bordon, Castiglia, Codacci, Pisanelli, Einaudi, Grieco, Lami Starnuti, Lussu, Uberti e Zuccarini, l'incarico di formulare un progetto di ordinamento regionale sulla base dell'ordine del giorno dell'onore-

⁹ Questa parte speciale della relazione, che per urgenza di sottoporre il progetto completo alla Sottocommissione è stata mantenuta in limiti schematici, sarà integrata da un'illustrazione più ampia dei singoli articoli dopo l'esame della Sottocommissione. Essa è stata approvata all'unanimità dai Commissari presenti l'8 novembre alla seduta del Comitato.

vole Piccioni, che la Sottocommissione aveva approvato a conclusione di quel primo stadio dei suoi lavori.

Dopo di aver proceduto alla Costituzione del suo ufficio di presidenza, il Comitato di redazione diede incarico all'onorevole Ambrosini di approntare un primo schema di progetto.

Nell'assolvere a tale compito il relatore cercò di attenersi obbiettivamente alle direttive fondamentali affermate nell'ordine del giorno suddetto, tenendo presente l'ampia discussione svoltasi nel seno della Sottocommissione, e prospettando con «varianti» da lui stesso formulate per taluni articoli relativi a punti molto controversi (come quello della sorte delle Province e l'altro dei rapporti fra Regione e Stato specie in riferimento alla legislazione regionale) la possibilità delle diverse soluzioni, in modo da riflettere, quanto più era possibile, le tendenze diverse manifestatesi nella Sottocommissione.

Al progetto presentato dal relatore seguirono gli emendamenti proposti dall'onorevole Grieco e due altri progetti, uno dell'onorevole Zuccarini ed uno dell'onorevole Lami Starnuti.

Ma - mentre il progetto dell'onorevole Lami Starnuti era dal punto di vista strutturale impostato su uno schema simile a quello del relatore - salvo, siccome sarà detto appresso, le divergenze di merito relativamente ad alcuni istituti, il progetto dell'onorevole Zuccarini era impostato su un altro piano, in quanto poneva come sustrato ed elemento primo da pigliare in considerazione per la riforma dell'organizzazione dello Stato non la Regione, ma il Comune. Avviso diverso da quello dell'onorevole Zuccarini manifestarono gli altri Commissari, ritenendo che dovesse partirsi dalla Regione per realizzare l'auspicata riforma.

Dopo approfondito esame, su proposta degli onorevoli Lussu e Grieco, il Comitato

to decise di procedere nei suoi lavori sulla base del progetto Ambrosini.

Si riportano qui appresso, nell'ordine progressivo del progetto, gli articoli approvati dal Comitato con i relativi emendamenti ed aggiunte e con l'indicazione del disparere insorto fra i Commissari per taluni istituti fondamentali.

L'esposizione dei motivi sarà breve, non solo per l'urgenza di portare alla Sottocommissione i risultati del lavoro del Comitato, ma anche perché i punti più controversi erano già stati dibattuti durante la discussione generale nella Sottocommissione.

LA REGIONE E LE SUE ATTRIBUZIONI

Sull'articolo 1 relativo alla ripartizione del territorio della Repubblica in Regioni tutti i commissari si trovarono d'accordo.

I dispareri sorsero a proposito dell'articolo 2, sulla condizione giuridica da attribuire all'Ente Regione.

Nello schema elaborato dal relatore, questa veniva configurata come un ente autonomo dotato di poteri propri superiori a quelli degli enti autarchici, con lo *status* cioè non di ente amministrativo ma di ente che in ragione delle funzioni attribuitegli, e particolarmente di una certa potestà legislativa, assumeva rilievo e portata di carattere costituzionale, pur restando sempre «nel quadro della unità politica dello Stato».

La concreta condizione giuridica delle Regioni, cioè l'insieme dei «diritti propri» doveva essere di massima quella fissata nel testo stesso della Costituzione.

La seconda parte dell'articolo 2 prevedeva la possibilità di attribuire con statuti speciali a talune Regioni, in vista della loro situazione particolare, una condizione giuridica diversa.

L'onorevole Lami Starnuti nel suo progetto configurava la Regione come ente autarchico e le attribuiva per diverse materie (articolo 12) «la potestà normativa

per l'attuazione delle leggi dello Stato in conformità alle speciali esigenze locali».

L'onorevole Grieco d'altra parte, nelle sue proposte di emendamenti al progetto Ambrosini, distingueva due categorie di Regioni: una, quella delle Regioni in generale, alle quali avrebbe dato, come l'onorevole Lami, soltanto lo *status* di enti autarchici; e l'altra, composta della Sicilia, Sardegna, Val d'Aosta e del Trentino-Alto Adige, alle quali arrivava ad attribuire una condizione giuridica speciale di autonomia.

Per la chiarezza è bene riportare i due emendamenti proposti dall'onorevole Grieco ai primi due articoli del progetto del relatore:

Art. 1. «Il territorio dello Stato è ripartito in Regioni autonome, Regioni e Comuni»

Art. 2. «Sono Regioni autonome la Sicilia, la Sardegna, la Val d'Aosta, il Trentino-Alto Adige

Alle Regioni autonome sono attribuite condizioni giuridiche speciali, nel quadro dell'unità territoriale dello Stato, stabilite da leggi costituzionali (statuti delle Regioni autonome)»

Art. 2-bis. «Le regioni sono costituite in enti autarchici».

In senso contrario ai tre sistemi precedenti si pronunziarono gli onorevoli Lusu e Zuccarini, i quali, partendo da una concezione più spinta di regionalismo, non solo respingevano le soluzioni degli onorevoli Lami Starnuti e Grieco, ma ritenevano inadeguata anche quella del progetto Ambrosini, e per ciò prospettavano la necessità di attribuire alla Regione diritti maggiori di quelli previsti da tale progetto.

Dopo lunga discussione, il Comitato decise a maggioranza di adottare il sistema, in sostanza intermedio, proposto dal relatore con l'art. 2. L'unico comma di questo articolo diviso in due, indicandosi tassativamente nel secondo comma le Re-

gioni (Sicilia, Sardegna, Val d'Aosta, Trentino-Alto Adige) alle quali «sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia».

Alcuni Commissari votarono contro l'indicazione tassativa di queste quattro Regioni, adducendo che tale indicazione precludeva ad altre Regioni, che fossero già o che venissero a trovarsi appresso in una situazione particolare diversa da quella delle altre Regioni in generale, la possibilità di conseguire una propria «forma e condizione particolare di autonomia».

* * *

La divergenza di vedute, che si era avuta riguardo all'articolo 2 del progetto del relatore continuò e si manifestò più concretamente riguardo agli articoli 3 e 4, che si riferiscono alla potestà legislativa della Regione, al punto cioè maggiormente controverso.

L'articolo 3 tratta di una potestà legislativa diretta attribuita per determinate materie alla Regione, coi limiti e le cautele di cui faremo presto cenno.

L'articolo 4 tratta di una «potestà legislativa *di integrazione* delle norme direttive e generali emanate con leggi dello Stato».

Il progetto dell'onorevole Lami Starnuti, siccome si è detto, riconosceva alla Regione soltanto «la potestà normativa per l'attuazione delle leggi dello Stato».

Nel sistema proposto dall'onorevole Grieco si ammetteva anche la potestà legislativa di «integrazione». L'articolo da lui formulato in proposito corrisponde sostanzialmente all'articolo 4 del progetto del relatore. Esso infatti dice: «La Regione ha potestà legislativa *di integrazione* delle norme direttive e generali emanate con leggi dello Stato per le materie di sua competenza ed ogni volta ciò sia espressamente dichiarato nelle leggi dello Stato».

L'onorevole Zuccarini d'altra parte proponeva nel suo progetto (§ 29) che

all'Assemblea Regionale si attribuisse «la legislazione esclusiva su tutte le materie che la legge costituzionale non abbia già riservato all'Amministrazione generale dello Stato»

Esaminando i suddetti vari sistemi, il relatore notò che poteva farsi pregiudizialmente una differenziazione fondamentale fra quello di più spinto regionalismo proposto dall'onorevole Zuccarini ed assecondato, in generale dall'onorevole Lusu, e gli altri tre sistemi rispettivamente proposti dagli onorevoli Ambrosini, Lami Starnuti e Grieco.

Illustrando lo spirito e la portata dell'articolo 3 del suo progetto, il relatore fece rilevare che la potestà legislativa, che nelle materie di carattere strettamente regionale si attribuirebbe al nuovo Ente, non intaccherebbe né diminuirebbe in alcun modo la potestà superiore e l'interesse generale dello Stato, non solo per la ristrettezza delle materie e la loro importanza meramente locale, ma anche per i limiti di portata più generale che si pongono all'esercizio di siffatta potestà legislativa e per i correttivi previsti per infrenare l'eventuale azione dell'Assemblea regionale che straripasse dai limiti della sua competenza o che in altro modo apportasse una lesione all'interesse delle altre Regioni o dello Stato.

L'articolo 3 infatti diceva tassativamente che la Regione ha nelle materie determinate la potestà legislativa diretta «in armonia coi principi della Costituzione e delle leggi fondamentali dello Stato e nel rispetto degli interessi nazionali»; formula alla quale lo stesso relatore propose, per rendere più chiara la disposizione e per differenziarla nel contempo più decisamente da quella dell'articolo 4, la seguente variante: «... in armonia con la Costituzione e coi principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato e nel rispetto degli interessi delle altre Regioni e dello Stato».

Inoltre l'articolo 13 del progetto (attuale articolo 12) prevedeva in determinati casi l'intervento del Governo rispetto all'esercizio della podestà legislativa dell'Assemblea Regionale.

Dopo una lunga discussione fu proposta da alcuni Commissari la fusione degli articoli 3 e 4 sotto la dizione dell'articolo 4, fu proposta cioè in concreto la soppressione dell'articolo 3.

Il Comitato a maggioranza respinse la proposta e mantenne l'articolo 3, passando in seguito all'esame delle singole materie previste in questo articolo, per ognuna delle quali procedette a specifica votazione.

Sull'articolo 4 non vi furono contrasti, avendone accettato il principio, come avanti è stato detto, anche l'onorevole Grieco. Mantenne la sua riserva l'onorevole Lami Starnuti.

Gli articoli 5 e 6 del progetto - riguardanti rispettivamente la facoltà della Regione di proporre disegni di legge al Parlamento nazionale e la sua funzione consultiva relativamente ai provvedimenti governativi o ai disegni di legge che la interessino particolarmente - furono fusi dal Comitato in un unico articolo. Dal testo primitivo dell'articolo 5 venne soppressa la seconda parte che prevedeva altresì la facoltà della Regione di inviare un proprio rappresentante avanti al Parlamento per illustrare i disegni di legge dei quali avesse preso l'iniziativa.

L'articolo 6 (7 del progetto) relativo alla funzione amministrativa della Regione «riguardo alle materie di propria competenza legislativa diretta ed integrativa, ed in quelle altre materie che sono di competenza dello Stato, e che lo Stato affidi ad essa per l'esecuzione, in conformità ad un principio di largo decentramento che sarà particolarmente determinato dalla legge» - fu approvato all'unanimità.

L'articolo 8 - che affermava il principio della partecipazione della Regione alla formazione della seconda Camera - fu soppresso, dovendosi regolare la materia nel capitolo della Costituzione specificamente dedicato a tale Camera.

L'articolo 8 (9 del progetto) - che nella sua prima parte adotta il sistema dell'autonomia finanziaria della Regione «coordinata con la finanza dello Stato e dei Comuni secondo le norme che saranno stabilite da una legge di natura costituzionale» - fu approvato a maggioranza. Alcuni Commissari votarono contro il «coordinamento» ritenendo che questo ferisse il principio dell'autonomia. Maggiori consensi riscosse la seconda parte dell'articolo 9 proposta dagli onorevoli Codacci Pisanelli ed Einaudi come aggiunta alla prima parte dello stesso articolo e come completamento di quell'inciso della prima proposizione dell'articolo 3 nel quale si dice che la potestà legislativa della Regione deve esplicarsi «... nel rispetto degli interessi nazionali».

Con l'aggiunta proposta dagli onorevoli Codacci Pisani ed Einaudi ed approvata dal Comitato si previene la possibilità che tale principio possa essere menomato dalla Regione nel campo tributario, disponendosi che «non potranno essere istituiti dazi di importazione, di esportazione o di transito fra una Regione e l'altra, né essere presi provvedimenti che ostacolino la libera circolazione interregionale».

ORGANI DELLA REGIONE

Gli articoli 9, 10 e 11 (10, 11 e 12 del progetto) - relativi agli organi della Regione (Assemblea Regionale, Deputazione e Presidente Regionale) e alle loro rispettive funzioni - furono approvati con lievi modifiche di forma, chiamandosi «Deputazione» e non «Giunta» l'organo esecutivo, e procedendosi alla soppressione della seconda parte del secondo comma dell'articolo 12, nella quale si attribuiva espres-

samente alla Giunta «la potestà regolamentare», e della seconda parte dell'ultimo comma, nella quale si affermava espressamente il principio che il Presidente ed i membri della Giunta o Deputazione «debbono dimettersi collettivamente o singolarmente nel caso che questa (l'Assemblea Regionale) voti una mozione di sfiducia nei riguardi dei singoli assessori o della Giunta nel suo complesso».

La maggioranza del Comitato ritenne che queste due norme fossero implicite nel sistema e che perciò non occorresse dettarle espressamente.

Riguardo alla formazione dell'Assemblea regionale (articolo 9, primo comma, n. 1), il Comitato adottò a maggioranza il principio che essa dovesse venire eletta col sistema unico del suffragio universale, uguale, diretto e segreto e non con un sistema misto risultante da questo tipo di suffragio e dall'altro basato sulla rappresentanza professionale.

I pareri furono discordi anche in riguardo al Presidente regionale.

Con un emendamento all'articolo 10, primo comma, n. 2 del progetto (attuale articolo 9), l'onorevole Grieco aveva proposto che le due cariche di Presidente dell'Assemblea e di Presidente della Regione fossero cumulate sulla stessa persona: «Il Presidente dell'Assemblea è Presidente della Regione». Il Comitato decise a maggioranza di mantenere il sistema del progetto, della divisione cioè delle due cariche.

RAPPORTI TRA REGIONI E STATO

A lungo dibattito diede luogo l'argomento trattato nell'articolo 12 (13 del progetto) dell'esercizio cioè della potestà legislativa della Regione e dell'interferenza dello Stato in garanzia dell'interesse della altre Regioni e della Nazione in generale.

Rendendosi conto dell'estrema delicatezza dell'argomento e dell'opportunità di tener conto delle varie correnti chiara-

mente manifestatesi od anche soltanto genericamente affiorate durante la discussione generale nel seno della Sottocommissione, il relatore aveva nel primo tempo presentato nel suo progetto due sistemi diversi di soluzione, ed altri due ne aggiunse quando la questione venne in discussione nel Comitato. Ecco i tratti essenziali di tali proposte:

1. - I disegni di legge votati dall'Assemblea regionale debbono essere comunicati al Governo, e diventano legge se infra il mese da tale comunicazione il Governo, ritenendo che violino la Costituzione, non li abbia rimandati all'Assemblea regionale con le sue osservazioni. In tal caso i disegni di legge in questione possono essere ripresi in esame dall'Assemblea, e diventano leggi, se questa, respingendo le osservazioni governative, li approva nuovamente con una maggioranza qualificata. Resterebbe al Governo il diritto di ricorrere alla Corte Costituzionale per chiederne l'annullamento totale o parziale.

2. - I disegni di legge regionali debbono essere comunicati preventivamente al Governo, che può proporre degli emendamenti e in determinati casi opporre il suo veto, contro il quale l'Assemblea regionale ha il diritto di ricorrere alla Corte Costituzionale.

3. - Le norme legislative votate dall'Assemblea hanno bisogno, per diventare legge, della sanzione del Capo dello Stato. In caso di diniego della sanzione, l'Assemblea avrebbe il diritto di cui al numero uno col connesso diritto del Governo di ricorrere alla Corte Costituzionale.

4. - Col quarto sistema si distingueva fra questioni di legittimità e quelle di merito, demandandosi le prime al giudizio della Corte Costituzionale e le seconde alla decisione del Parlamento.

Alle suddette soluzioni alternativamente prospettate dal relatore si aggiunse la proposta dell'onorevole Grieco così concepita: «Nei casi di conflitto fra la Regio-

ne e il Governo centrale l'esame della controversia sarà affidato ad una Commissione mista nominata in parte dalla Camera dei Deputati e in parte dalla Regione interessata», e la proposta inoltre dell'onorevole Lami Starnuti (articolo 22 del suo progetto), del seguente tenore: «Il Consigliere di Stato (cioè l'organo che secondo il progetto Lami rappresenta il Governo in ogni capoluogo di Regione) ha facoltà di chiedere alla Corte delle garanzie costituzionali l'annullamento delle norme regionali e comunali che fossero contrarie alla Costituzione o a una legge dello Stato». Per la completa intelligenza della proposta dell'onorevole Lami è bene far notare che egli attribuirebbe alla Regione, secondo avanti abbiamo detto occupandoci degli articoli 3 e 4, soltanto «la potestà normativa per l'attuazione delle leggi dello Stato in conformità alle speciali esigenze locali».

Il Comitato esaminò attentamente i vari sistemi proposti, e decise alla fine di adottare il primo fra quelli presentati dal relatore, riducendo però la maggioranza qualificata che egli aveva proposto perché la nuova decisione dell'Assemblea regionale sui disegni di legge respinti dal Governo acquistasse valore definitivo. Nel progetto si richiedeva (ultima parte del secondo comma dell'articolo 12 (13 del progetto) che l'Assemblea approvasse nuovamente i disegni di legge in questione «con un numero di voti che raggiunga la maggioranza assoluta dei suoi componenti ed i due terzi dei votanti».

Il Comitato decise che bastassero i voti della maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea, ritenendo eccessivo richiedere anche «i due terzi dei votanti».

Su proposta dell'onorevole Codacci Pisanelli fu aggiunto in fine dell'articolo 12 un comma col quale si dispone che «le leggi della Regione debbono essere inserite nella Raccolta ufficiale delle leggi e decreti dello Stato e pubblicate nella *Gaz-*

zetta Ufficiale della Repubblica».

Prima della chiusura dei lavori del Comitato il relatore domandò ai Commissari se ritenessero opportuno ritornare su questo tormentato articolo 12, facendo presente che in caso affermativo avrebbe sottoposto al loro esame una nuova formula - più semplice ed elastica di quella già approvata - del seguente tenore:

«Le deliberazioni dell'Assemblea regionale, tranne le legislative, entreranno in vigore appena pubblicate nell'albo e nel Foglio ufficiale della Regione.

Le deliberazioni legislative dovranno essere comunicate al Governo e diverranno leggi se il Governo, infra giorni ... da tale comunicazione, non ne domanda la revisione o non ricorre alla Corte Costituzionale».

Il Comitato decise a maggioranza di non apportare alcuna modifica al testo, già approvato, dell'articolo 12.

L'articolo 13 (14 del progetto) riguardante la facoltà del Presidente della Repubblica di sciogliere in tal uni casi, l'Assemblea Regionale, fu approvato a maggioranza.

Egualmente a maggioranza fu approvato l'articolo 14 (15 del progetto), che nei primi due comma si riferisce alla posizione del Presidente della Deputazione regionale come rappresentante del Governo per le materie di competenza dello Stato delegate alla Regione per l'esecuzione, e come rappresentante della Regione chiamato come tale a partecipare, con il voto consultivo, al Consiglio dei Ministri quando siano in discussione argomenti di speciale interesse per la Regione - e che negli ultimi commi (3° e 4°) dispone l'istituzione nel capoluogo della Regione di un organo governativo, un Commissario del Governo, al quale verrebbe affidato l'esercizio delle funzioni politico-amministrative dello Stato non delegate alla Regione ed inoltre un potere di coordinamento

per gli atti dell'Amministrazione regionale relativi alle materie dallo Stato delegate alla Regione.

L'articolo 14 adotta così un sistema misto, di coesistenza nella Regione: 1°) del Presidente della Deputazione, investito, oltre che della naturale rappresentanza della Regione, anche di quella del potere centrale dello Stato per le materie da questo delegate alla Regione per l'esecuzione; 2°) di un Commissario governativo per le funzioni non delegate alla Regione.

Il relatore aveva presentato i due sistemi in modo alternativo: nel suo progetto infatti i primi due comma dell'attuale articolo 14 costituivano un articolo autonomo, al quale si affiancavano, ma soltanto come varianti le disposizioni degli attuali comma terzo e quarto, che nel progetto costituivano anch'essi un articolo autonomo, proposto in modo alternativo all'esame del Comitato.

I pareri dei Commissari si manifestarono discordi. Alcuni propendevano per attribuire la rappresentanza del Governo interamente al Presidente della Deputazione.

L'emendamento presentato in proposito dall'onorevole Grieco diceva «Il Presidente della Regione rappresenta il Governo centrale nella Regione»

Altri commissari ritenevano invece che fosse necessario investire nella Regione un rappresentante del Governo dotato di ampi poteri.

L'onorevole Lami Starnuti nel suo progetto (articolo 21) proponeva: «In ogni capoluogo di Regione ha sede un Consigliere di Stato. Egli simboleggia la concezione unitaria della Repubblica; rappresenta il Governo; vigila sull'ordine pubblico; sovrintende agli uffici governativi nella Regione; comanda le forze di polizia dello Stato; sorveglia all'applicazione e al rispetto delle leggi». Ai compiti del Consigliere di Stato previsti nell'articolo 21 se ne aggiungevano altri non meno importanti con la disposizione successiva del-

l'articolo 22 dello stesso progetto dell'onorevole Lami.

Nel contrasto tra i due sistemi - dell'attribuzione della rappresentanza del Governo: o al Presidente della Deputazione, o ad un Commissario governativo - il Comitato ritenne a maggioranza che fosse possibile conciliarli con la distinzione di una sfera diversa di rappresentanza da attribuire rispettivamente al Presidente regionale e al Commissario governativo; e finì in conseguenza per adottare un sistema misto, approvando i due testi dell'articolo 15 che il relatore aveva proposto in modo alternativo, e fondendoli in un solo articolo, l'attuale articolo 14.

Pure a maggioranza fu approvato l'articolo 15 (16 del progetto), che prevede la facoltà del Governo di segnalare all'Assemblea regionale l'opportunità di sostituire il Presidente della Deputazione nel caso che questi: «assuma atteggiamenti contrari all'interesse nazionale o compia gravi e reiterate violazioni di legge».

FONDO DI SOLIDARIETÀ FRA LE REGIONI

L'articolo 16 (17 del progetto), che nel testo originario prevedeva, «allo scopo di affermare la solidarietà fra le Regioni», la costituzione di una «Camera di compensazione», venne nella forma emendato con la soppressione di questa denominazione e con la precisazione che il fondo di solidarietà sarà istituito «per i fini a cui una Regione non potesse provvedere con i propri mezzi»; ed in questa formulazione approvato all'unanimità.

PROVINCIE E COMUNI

Molto dibattuta fu la questione della sorte della Provincia (articolo 17: 18 del progetto).

Il Comitato decise a maggioranza che dovesse venire soppressa come ente autar-

chico e mantenuta come circoscrizione amministrativa di decentramento regionale, e che potesse procedersi ad una sua suddivisione in circoscrizioni minori, simili a quelle degli antichi circondari, «per l'attuazione di un ulteriore decentramento». Decise inoltre, accogliendo la proposta dell'onorevole Uberti, che in ogni circoscrizione provinciale «sarà istituita una Giunta con i poteri che verranno stabiliti dalla legge».

In merito alla formulazione di questa «Giunta», l'onorevole Zuccarini proponeva che venisse composta da delegati dei Comuni, l'onorevole Lussu che fosse eletta dall'Assemblea Regionale, e l'onorevole Uberti che fosse nominata dai Comuni per delega della Regione.

Su questo punto non fu raggiunto l'accordo, e non venne perciò indicato nell'articolo suddetto in lode di formazione della Giunta.

Riguardo ai Comuni il testo dell'articolo 18 (19 del progetto), fu lievemente modificato dicendosi espressamente che essi sono enti autarchici «dotati di tutti i poteri necessari per l'adempimento delle funzioni ad essi spettanti per loro natura e per disposizione di legge».

Alcuni Commissari (gli onorevoli Lussu e Zuccarini) proponevano che i Comuni venissero qualificati, oltre che enti «autarchici», anche «autonomi»; ma gli altri Commissari non acconsentirono a questa proposta. Il primo comma dell'articolo 18 venne approvato a maggioranza.

Su proposta dell'onorevole Lami-Starnuti, appoggiata dall'onorevole Uberti, il Comitato decise all'unanimità che fosse opportuno affermare nel testo stesso della Costituzione il principio che: «soltanto la volontà delle popolazioni interessate potrà determinare la modificazione delle circoscrizioni comunali esistenti, o la creazione di nuovi Comuni». (secondo comma dell'articolo 18).

Riguardo al controllo sugli atti della Regione e degli enti locali compresi nel suo ambito (articolo 19), il Comitato ritenne a maggioranza che dovesse limitarsi alla legittimità, facendosi luogo ad un controllo di merito soltanto per le deliberazioni «che impegnino il bilancio dell'ente oltre i cinque anni in misura superiore al decimo delle entrate annuali ordinarie»; al quale controllo di merito non dovrebbe però procedersi quando il corpo deliberante decidesse «di sottoporre la deliberazione *referendum* popolare». Il *referendum* dovrebbe poi essere obbligatoriamente indetto venisse richiesto da un ventesimo degli elettori entro un mese dalla pubblicazione della deliberazione».

Nessun accordo il Comitato poté raggiungere sull'organo o sugli organi a cui demandare il controllo (articolo 20 del progetto) ritenendo alcuni Commissari che fosse opportuno attenersi al sistema configurato nell'articolo 20 del progetto, di affidare cioè il controllo ad un organo «composto *in maggioranza* da elementi direttivi», - opinando altri (Zuccarini) che i membri di tale organo dovessero essere tutti elettivi, - e proponendo infine altri (Lami Starnuti e Lussu) di determinare nel testo della Costituzione l'organo primo chiamato a procedere a tale elezione: «Il controllo è esercitato da una Giunta eletta dall'Assemblea Regionale».

Non riuscendosi a raggiungere un accordo il Comitato decise di prospettare alla Sottocommissione le varie proposte.

NORME GENERALI

Diversi furono i pareri anche sul punto se fosse opportuno inserire in questa parte della Costituzione una norma sulla giustizia amministrativa da esplicarsi nella circoscrizione regionale, o se convenisse rinviare ogni deliberazione in proposito per attendere o rimettersi senz'altro alla soluzione di massima che la Sottocommissione adotterà quando tratterà del problema

della giurisdizione in generale.

Il Comitato finì per pronunciarsi in senso favorevole al primo punto di vista, e votò a maggioranza l'articolo 20, col quale si propone l'istituzione nella Regione di una Corte di giustizia amministrativa, le cui decisioni sono impugnabili dinanzi al Consiglio di Stato. Si prevede la possibilità che vengano istituite Sezioni della Corte in sede diversa dal capoluogo della Regione.

* * *

A maggioranza venne approvato l'articolo 21, con cui si stabilisce che lo statuto di ogni Regione sarà deliberato dalla rispettiva Assemblea Regionale in armonia coi principi informatori degli articoli precedenti, e che dovrà essere sottoposto alla ratifica del Parlamento

L'articolo 22 del progetto – riguardante l'elaborazione dello Statuto di quelle Regioni, che a motivo della propria situazione particolare, richiedessero l'attribuzione di una particolare forma e condizione di autonomia – fu dalla maggioranza del Comitato ritenuto non necessario.

Sull'argomento delicato delle circoscrizioni regionali (articolo 22) pervennero al Comitato varie richieste di enti e di personalità qualificate per la costituzione di altre Regioni oltre alle storiche: per il Salento distaccato dalla Puglia, per il Molise distaccato dagli Abruzzi, per il Friuli distaccato dal Veneto.

In mancanza degli elementi necessari per una ponderata decisione in merito, il Comitato preferì attenersi al criterio della tradizionale ripartizione geografica dell'Italia, senza pronunciarsi sulle richieste suddette, nonostante alcuni Commissari propendessero per l'accoglimento di alcune di esse, riservandosi espressamente di riproporle alla Sottocommissione.

Il Comitato d'altra parte credette opportuno di non precludere la possibilità di eventuali modificazioni, e per ciò approvò a maggioranza un articolo aggiunto

(l'articolo 23), col quale si consente alle popolazioni interessate di chiedere, mediante deliberazione della maggioranza dei rispettivi Consigli comunali, il distacco di una Regione e l'aggregazione ad un'altra, e finanche l'erezione di una nuova Regione quando la relativa richiesta provenga dai Consigli comunali rappresentanti una popolazione di almeno 500.000 abitanti. Le modificazioni suddette debbono però essere disposte con legge dello Stato, sancito il parere delle Regioni Interessate.

NORME TRANSITORIE

Delle norme transitorie fu mantenuta dal Comitato, all'unanimità, quella dell'articolo 25 (attuale articolo 24) col quale si prevede l'attuazione graduale della proposta riforma regionale, disponendosi che il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni avverrà mediante decreti del Presidente della Repubblica per ogni ramo della pubblica amministrazione.

* * *

Data l'urgenza di presentare il progetto rimase da decidere sull'altra norma transitoria relativa alla disciplina dell'Amministrazione locale nel periodo che intercorrerà fra l'entrata in vigore della Costituzione e quella della futura nuova legge sugli enti locali. Al riguardo l'onorevole Lami Starnuti aveva proposto l'articolo seguente:

«Sino a che non sia approvata la nuova legge sugli enti locali, saranno applicate le norme del Regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, del decreto legislativo luogotenenziale 7 gennaio 1946, n. 1 e del Regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578, sostituita all'Amministrazione provinciale l'Amministrazione regionale e sostituiti il Commissario del Governo e la Deputazione regionale al Prefetto ed alla Giunta provinciale amministrativa».

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE
II SOTTOCOMMISSIONE

ORDINAMENTO REGIONALE

SCHEMA DI PROGETTO ELABORATO
DAL COMITATO DI REDAZIONE PER
L'AUTONOMIA REGIONALE

AVVERTENZA - Il Comitato di redazione per le autonomie regionali, nominato dalla seconda Sottocommissione per la Costituzione, ha proceduto nei suoi lavori sulla base del progetto che il relatore onorevole Ambrosini aveva elaborato tenendo presenti l'ampia discussione svoltasi nel seno della Sottocommissione e l'ordine del giorno presentato alla fine dall'onorevole Piccioni ed approvato dalla Sottocommissione alla quasi unanimità.

Si riportano qui appresso gli articoli approvati dal Comitato con i relativi emendamenti ed aggiunte. In una breve relazione stampata a parte si dà conto degli emendamenti ed aggiunte al progetto Ambrosini presentati dall'onorevole Grieco, dei progetti degli onorevoli Zuccarini e Lami Starnuti, oltre che delle modifiche proposte dallo stesso relatore e dagli altri Commissari durante i lavori del Comitato.

ART. 1.

Il territorio della Repubblica è ripartito in Regioni e Comuni.

ART. 2.

Nel quadro dell'unità e indivisibilità dello Stato le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati negli articoli seguenti.

Alla Sicilia, alla Sardegna, alla Valle d'Aosta e al Trentino-Alto Adige sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia con Statuti speciali di valore costituzionale.

ART. 3

Compete alla Regione la potestà legislativa nelle seguenti materie, in armonia con la Costituzione e con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato e nel rispetto degli interessi nazionali:

agricoltura e foreste, cave e torbiere;
strade, ponti, porti, acquedotti e lavori pubblici;
pesca e caccia;
urbanistica;
antichità e belle arti;
turismo;
polizia locale urbana e rurale;
beneficenza pubblica;
scuole professionali;
modificazione delle circoscrizioni comunali.

ART. 4.

Compete alla Regione la potestà legislativa di integrazione delle norme direttive e generali emanate con legge dello Stato per le seguenti materie:

industria e commercio;
acque pubbliche ed energia elettrica;
miniere;
riforme economiche e sociali;
ordinamento sindacale;
rapporti di lavoro;
disciplina del credito, dell'assicurazione e del risparmio;
istruzione elementare;
e per tutte le altre materie indicate da leggi speciali.

ART. 5.

Compete alla Regione la facoltà di proporre disegni di legge al Parlamento nazionale.

Il parere della Regione sarà richiesto dal Governo o dal Parlamento quando si tratti di provvedimenti o di disegni di Legge che la interessino particolarmente.

ART. 6.

Spetta alla Regione l'amministrazione

nelle materie di propria competenza legislativa ed in quelle altre materie che sono di competenza dello Stato, e che lo Stato affidi ad essa per l'esecuzione, in conformità ad un principio di largo decentramento che sarà particolarmente determinato dalla legge.

ART. 7.

(Contemplava la partecipazione della Regione alla formazione della seconda Camera. è stato sospeso dovendosi regolare la materia nel capitolo specificamente dedicato a tale Camera)

ART. 8.

La Regione ha autonomia finanziaria coordinata con la finanza dello Stato e dei Comuni secondo le norme che saranno stabilite da una legge di natura costituzionale.

Non potranno essere istituiti dazi di importazione, di esportazione o di transito fra una Regione e l'altra, né essere presi provvedimenti che ostacolino la libera circolazione interregionale

CAPO II.

ORGANI DELLA REGIONE

ART. 9

Sono organi della Regione:

- 1°) l'Assemblea regionale eletta a suffragio universale, uguale, diretto e segreto;
- 2°) la Deputazione ed il Presidente regionale eletti dall'Assemblea.

Il numero dei membri dell'Assemblea e della Deputazione sarà stabilito da una legge dello Stato.

ART. 10.

L'Assemblea regionale esercita la potestà legislativa che compete alla Regione e le facoltà di cui all'articolo 5, oltre quelle che le vengano conferite dalla legge.

Spetta all'Assemblea regionale l'esame e l'approvazione del bilancio della Regione.

ART. 11.

Il Presidente della Deputazione rappresenta la Regione. La Deputazione è l'organo esecutivo della Regione.

Il Presidente ed i membri della Deputazione sono responsabili della condotta della amministrazione di fronte all'Assemblea.

CAPO III

I RAPPORTI TRA REGIONE E STATO

ART. 12.

I disegni di legge approvati dall'Assemblea regionale devono essere comunicati al Governo centrale. Essi acquistano valore di legge trascorso un mese da tale comunicazione, salvo il caso in cui il Governo, ritenendo che eccedano dai limiti di competenza della Regione o che contrastino con l'interesse nazionale o di altre Regioni, li rimandino, entro il termine suddetto, alla Assemblea regionale con le sue osservazioni.

I disegni di legge in questione possono essere ripresi in esame dall'Assemblea regionale e diventano senz'altro leggi, se questa, respingendo le osservazioni governative, li approva nuovamente con un numero di voti che raggiunga la maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Il Governo centrale può in questo caso ricorrere alla Corte Costituzionale per chiederne l'annullamento parziale o totale.

Le leggi della Regione devono essere inserite nella Raccolta Ufficiale delle leggi e decreti dello Stato e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

ART. 13.

Il Presidente della Repubblica potrà sciogliere l'Assemblea Regionale ove questa assuma atteggiamenti contrari all'interesse nazionale ed in caso di gravi e reiterate violazioni della legge.

La dissoluzione deve essere disposta con

suo decreto motivato, su parere conforme del Consiglio di Stato in adunanza generale.

In tal caso nomina un Commissario, il quale indirà le nuove elezioni entro tre mesi dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto di scioglimento dell'Assemblea.

ART. 14.

Il Presidente della Deputazione regionale rappresenta il Governo centrale nella Regione per le materie di competenza dello Stato che siano state delegate alla Regione per l'esecuzione.

Egli è chiamato a partecipare, con voto consultivo, al Consiglio dei Ministri quando siano in discussione argomenti di speciale interesse per la Regione.

Nel capoluogo della Regione il Governo centrale è rappresentato da un Commissario, il quale esercita le funzioni politico-amministrative dello Stato non delegate alla Regione.

Per gli atti dell'Amministrazione Regionale relative a materie dello Stato delegate alla Regione, il Commissario ne coordina l'opera in corrispondenza alle direttive generali che il Governo creda opportuno di emanare per tutte le Regioni.

ART. 15.

Quando il Presidente della Deputazione regionale assuma atteggiamenti contrari all'interesse nazionale o compia gravi e reiterate violazioni di legge, il Governo centrale ha facoltà di segnalare il caso all'Assemblea regionale perché provveda alla sostituzione del Presidente.

Qualora l'Assemblea non provveda, il Presidente della Repubblica può ricorrere al provvedimento di dissoluzione ai sensi dell'articolo 13.

CAPO IV. FONDO DI SOLIDARIETÀ TRA LE REGIONI

ART. 16.

Per i fini a cui una Regione non potesse provvedere con i propri mezzi, sarà istituito un fondo annuale, che verrà amministrato e ripartito da un Comitato composto di un rappresentante per Regione e presieduto da un rappresentante dello Stato.

La legge determinerà i criteri per la fissazione dei contributi delle Regioni e dello Stato al fondo e per la sua amministrazione e ripartizione.

CAPO V. PROVINCIE E COMUNI

ART. 17.

Le Province sono circoscrizioni amministrative di decentramento regionale secondo l'ordinamento che verrà stabilito dalla legge.

La circoscrizione provinciale potrà essere (VARIANTE: *sarà*) suddivisa in circoscrizioni minori per l'attuazione di un ulteriore decentramento.

In ogni circoscrizione provinciale sarà istituita una Giunta con i poteri che verranno stabiliti dalla legge.

ART. 18.

I Comuni sono enti autarchici dotati di tutti i poteri necessari per l'adempimento delle funzioni ad essi spettanti per loro natura o per disposizione di legge.

Soltanto la volontà delle popolazioni interessate potrà determinare la modificazione delle circoscrizioni comunali esistenti, o la creazione di nuovi Comuni.

ART. 19.

Sugli atti delle Regioni, dei Comuni e degli Enti locali in genere sarà esercitato il controllo di legittimità.

Si farà luogo al controllo di merito quando si tratti di deliberazioni che impegnino il bilancio dell'Ente oltre i cinque anni in misura superiore al decimo delle entrate annuali ordinarie.

Tale controllo non avrà luogo quando il corpo deliberante decida di sottoporre la deliberazione a *referendum* popolare.

Il referendum dovrà essere indetto quando sia richiesto da un ventesimo degli elettori entro un mese dalla pubblicazione della deliberazione.

CAPO. VI. NORME GENERALI

ART. 20.

è istituita nella Regione una Corte di giustizia amministrativa le cui decisioni sono impugnabili dinanzi al Consiglio di Stato.

Potranno essere istituite Sezioni della Corte in sede diversa dal capoluogo della Regione.

ART. 21.

Lo Statuto di ogni Regione sarà deliberato, in armonia ai principi informativi degli articoli precedenti, dalla rispettiva Assemblea Regionale, e verrà sottoposto alla ratifica del Parlamento.

ART. 22.

Le Regioni sono costituite secondo la tradizionale ripartizione geografica dell'Italia.

Esse sono:

Piemonte;
Lombardia;
Trentino-Alto Adige;
Veneto;
Liguria;
Emilia;
Toscana;
Umbria;
Marche;
Lazio;

Abruzzi e Molise;
Campania;
Puglia;
Lucania;
Calabria;
Sicilia;
Sardegna;
e in più la Valle d'Aosta.

ART. 23.

È consentito alle popolazioni interessate, mediante deliberazione della maggioranza dei rispettivi Consigli comunali, di chiedere il distacco da una Regione e l'aggregazione ad un'altra.

È consentito inoltre la richiesta dell'erezione di una nuova Regione quando provenga dai Consigli comunali rappresentanti una popolazione di almeno 500.000 abitanti.

Le modificazioni di cui ai primi due comma sono disposte con legge dello Stato, previo parere delle Assemblee Regionali interessate.

NORMA TRANSITORIA

ART. 24.

Il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni avverrà mediante decreti del Presidente della Repubblica per ogni ramo della pubblica amministrazione.

VARIANTI ALL' ARTICOLO 12.

Sull'argomento che forma oggetto dell'articolo 12 (l'interferenza del potere centrale dello Stato sull'attività legislativa delle Assemblee regionali) lo stesso relatore aveva presentato, oltre quella adottata, altre quattro soluzioni concretate in altrettante varianti, in modo da riflettere le varie tendenze chiaramente e solo genericamente manifestatesi durante la discussione generale nella Sottocommissione.

Si dà qui il testo delle quattro varianti:

ART. 12. - Le norme legislative votate dall'Assemblea regionale hanno bisogno per acquistare forza di legge della sanzione del Capo dello Stato, e debbono all'uopo essere comunicate al Governo centrale.

Trascorso un mese dall'avvenuta comunicazione senza che sia intervenuta la sanzione, l'Assemblea regionale può riprendere in esame le norme legislative suddette, le quali acquisteranno forza di legge se l'Assemblea le avrà nuovamente approvate con la maggioranza assoluta dei suoi componenti e di due terzi dei votanti.

Il Governo centrale può in questo caso ricorrere alla Corte Costituzionale, qualora ritenga che tali norme legislative violino i principi della Costituzione o siano gravemente pregiudizievoli per l'interesse dello Stato o di altre Regioni.

ART. 12. - I disegni di legge presentati all'Assemblea regionale debbono essere preventivamente comunicati al Governo dello Stato che, a mezzo del Ministro o dei Ministri competenti per materia, potrà fare le sue osservazioni e suggerire o proporre degli emendamenti, ed eventualmente, infra il termine di giorni 15 dalla ricevuta comunicazione, opporre il suo veto, quando ritenga che esorbitino dalla sfera di competenza legislativa della Regione o che siano nel perito gravemente pregiudizievoli per l'interesse generale dello Stato.

Avverso tale veto l'Assemblea regionale (o la Giunta) può ricorrere alla Corte Costituzionale.

ART. 12. - Per le questioni di competenza a legiferare decide la Corte costituzionale, su ricorso dello Stato o della Regione.

Qualora il Governo centrale ritenga che una legge regionale contrasti con l'interesse dello Stato o di altre Regioni, può devolvere la soluzione della questione al Parlamento nazionale, il quale deciderà sul coordinamento dei vari interessi, sen-

tita l'Assemblea regionale, e con un quorum ...

ART. 12. - Le deliberazioni dell'Assemblea regionale, tranne quelle legislative, entreranno in vigore appena pubblicate nell'albo e nel Bollettino Ufficiale della Regione.

Le deliberazioni legislative dovranno essere comunicate al Governo, e diverranno leggi se infra giorni ... da tale comunicazione il Governo non ne domanda la revisione o non ricorre alla Corte Costituzionale.

AGGIUNTA ALL'ARTICOLO 24.

Data l'urgenza di presentare il progetto, è rimasta da decidere l'altra norma transitoria relativa alla disciplina dell'amministrazione locale nel periodo che intercorrerà fra l'entrata in vigore della Costituzione e l'emanazione della futura nuova legge sugli enti locali. Al riguardo l'onorevole Lami Starnuti aveva proposto l'articolo seguente:

«Sino a che non sia approvata la nuova legge sugli enti locali, saranno applicate le norme del regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, del decreto legislativo luogotenenziale 7 gennaio 1946, n. 1, e del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578, sostituita all'amministrazione provinciale l'amministrazione regionale e sostituiti il Commissario del Governo e la Deputazione regionale al Prefetto ed alla Giunta Provinciale Amministrativa».

Le novità introdotte dalla Legge costituzionale 18/11/2003, n° 3

art. 114

Costituzione

La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni.

Legge costituzionale 18/11/2003, n° 3

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.

art. 115

Costituzione

Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione

Legge costituzionale 18/11/2003, n° 3

L'art. 115 è abrogato dall'art. 9, secondo comma (i concetti in esso definiti sono stati trasferiti all'articolo 114)

art. 117

Costituzione

La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni:

ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;
circostrizioni comunali;
polizia locale urbana e rurale;
fiere e mercati;
beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;

Legge costituzionale 18/11/2003, n° 3

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;

b) immigrazione;

istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;
musei e biblioteche di enti locali;
urbanistica;
turismo ed industria alberghiera;
tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale;
viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;
navigazione e porti lacuali;
acque minerali e termali;
cave e torbiere;
caccia;
pesca nelle acque interne;
agricoltura e foreste;
artigianato.

Altre materie indicate da leggi costituzionali.

Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione

c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione 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 anagrafi;
l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
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 e profilassi internazionale;
r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente

quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da

legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

art. 118

Costituzione

Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali. Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative.

Legge costituzionale 18/11/2003, n°3

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.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con

La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici

legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

art. 119

Costituzione

Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.

Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali. Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.

La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica

Legge costituzionale 18/11/2003, n°3

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico,

la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principî generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

art. 120

Costituzione

La Regione non può istituire dazi d'importazione o esportazione o transito fra le Regioni.

Non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni.

Non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impegno o lavoro

Legge costituzionale 18/11/2003, n°3

La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, nè limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, pre-

scindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

art. 121

Costituzione

Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente.

Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.

La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni.

Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; promulga le leggi ed i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale

Legge costituzionale 18/11/2003, n°3

Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente.

Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.

La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni.

Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica.

art. 123

Costituzione

Ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione. 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.

Legge costituzionale 18/11/2003, n°3

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 deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica

Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.

Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.

GLOSSARIO

Si presentano i principali termini inerenti alla tematica del federalismo fiscale. Nella selezione di tali termini è stato seguito un criterio logico che va dai concetti generali fino al linguaggio più tecnico strettamente oggetto della legge, con riferimento al testo costituzionale.

AUTONOMIA STATUTARIA

Le sole regioni a statuto ordinario sono dotate di tale autonomia. Ciascuna regione ordinaria adotta con legge regionale 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. Le regioni autonome sono prive di tale autonomia (cioè del poterdovere di darsi uno statuto), visto che gli Statuti speciali sono leggi costituzionali dello Stato.

AUTONOMIA LEGISLATIVA

In seguito alla riforma costituzionale del 2001, la potestà legislativa appartiene allo Stato e alle Regioni, posti sullo stesso piano; la competenza è attribuita per materie. La competenza a legiferare può essere: esclusiva dello Stato, concorrente (statale e regionale), residuale delle regioni (interpretata come esclusiva).

AUTONOMIA REGOLAMENTARE

L'autonomia regolamentare della regione è definita dall'art. 117 della Costituzione, 6° comma. La regione ha potestà regolamentare nelle materie su cui ha competenza esclusiva e su quelle in cui la competenza tra Stato e regione è di tipo concorrente. Ha potestà regolamentare nelle materie di competenza esclusiva dello Stato in quanto sia ad essa delegata. La potestà regolamentare della regione è esercitata dalla Giunta regionale, a meno che lo Statuto regionale non la assegni al Consiglio regionale. L'eccezione è attualmente rappresentata dalla Sardegna e dalla Valle d'Aosta, dato che per queste tale potestà è attribuita al Consiglio regionale. Il Consiglio Regionale inoltre esercita la potestà regolamentare nelle materie di competenza esclusiva statale delegate alle Regioni in base all'art. 117 comma 6 della Costituzione.

AUTONOMIA AMMINISTRATIVA

L'autonomia amministrativa della regione è stabilita con l'art. 118 della Costituzione. L'autonomia amministrativa della regione, come di tutte le pubbliche amministrazioni, deve aderire ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. La regione, tramite legge regionale, può delegare le funzioni amministrative di cui è titolare ai Comuni, alle Province o alle Città metropolitane.

AUTONOMIA FINANZIARIA

L'autonomia finanziaria di entrata e spesa delle Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane è espressamente prevista dall'attuale articolo 119 della Costituzione. L'autonomia finanziaria significa che l'Ente dispone di sufficienti risorse proprie per far fronte alle funzioni a cui è preposto e alle scelte di governo del territorio e quindi alle

spese che ne derivano.

In altri termini, gli enti la cui popolazione presenta maggiore capacità fiscale devono poter disporre di tributi propri e di compartecipazioni a tributi erariali in grado di consentirgli di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite; viceversa gli altri, quelli con minore capacità fiscale per abitante, devono potersi trovare nella medesima condizione con aggiunta però, accanto ai tributi propri ed alle compartecipazioni, dei trasferimenti finanziari, senza vincolo di destinazione, derivanti dall'apposito fondo rivolto a perequare la differente capacità fiscale delle varie collettività.

COSTO STANDARD

Per costo standard si intende il costo di un determinato servizio che avvenga nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza garantendo i livelli essenziali di prestazione.

In altri termini si tratta di individuare il peso giusto che devono avere l'assistenza, la sanità e la scuola nei bilanci pubblici per funzionare adeguatamente senza lasciare spazi allo spreco, garantendo contemporaneamente però a tutti i livelli adeguati dei servizi suddetti.

Nella legge il costo standard è definito prendendo a riferimento la regione più "virtuosa", cioè i costi efficienti a cui presta i servizi la regione più efficiente.

La determinazione dei costi standard tuttavia appare di assai difficile elaborazione: i parametri dovranno infatti tenere conto non solo delle dimensioni di una popolazione, ma anche delle sue caratteristiche (incidenza della popolazione anziana, ecc.).

FABBISOGNO STANDARD

Nel linguaggio economico il fabbisogno standard indica il costo necessario a soddisfare le esigenze di un fruitore medio di un dato bene o servizio.

FEDERALISMO FISCALE

Il federalismo fiscale indica la concezione economico-politica rivolta a realizzare una proporzionalità diretta tra le imposte riscosse in una determinata area territoriale del paese, in particolare le Regioni (ma anche le Province, i Comuni, le Città metropolitane) e le imposte effettivamente utilizzate all'interno della stessa area.

Secondo questa dottrina la titolarità delle entrate fiscali dovrebbe appartenere soprattutto alle collettività territoriali, mentre gli enti a livello superiore potrebbero attingere solo in via derivata.

Tale concezione presuppone quindi una forte ed autonoma capacità impositiva da parte delle Regioni e quindi della divisione dei tributi che fanno capo allo Stato e quello alle Regioni o a altri Enti locali e alla eventuale ripartizione tra i diversi soggetti del gettito di un determinato tributo.

FISCALITÀ DI VANTAGGIO O DI SVILUPPO

La fiscalità di vantaggio è rappresentata da quelle norme che introducono particolari condizioni fiscali (per esempio incentivi) in alcune aree per favorire lo sviluppo di determinate Regioni e territori per la creazione di nuove imprese, al fine di ridurre gli squilibri tra le diverse parti del paese.

Tali norme devono però ottemperare alla disciplina dell'Unione Europea.

FONDO PEREQUATIVO

Il fondo perequativo è rappresentato dalle risorse necessarie da accantonare per assicurare livelli adeguati di sanità, scuola ed assistenza in quelle Regioni che hanno minor

gettito fiscale, rispetto al sistema di finanza derivata, cioè basato sui trasferimenti dello stato centrale.

Alcune regioni, per esempio, sono molto popolose, ma il contesto delle attività produttive e dei redditi determina un basso gettito fiscale.

La perequazione è di tipo orizzontale quando viene previsto un meccanismo in cui le risorse passano direttamente da una Regione all'altra; è di tipo verticale quando le risorse sono erogate centralmente dallo Stato.

L'attuale legge norma un fondo perequativo strettamente verticale; infatti in prima lettura al Senato il legislatore ha voluto ribadire il ruolo centrale dello Stato nell'attività perequativa.

Il Sole 24 Ore aveva stimato in circa 26 miliardi il possibile fondo perequativo.

LA CAPACITÀ FISCALE E L'ALIQUOTA MEDIA DI RIFERIMENTO

La "capacità fiscale" è definita in base al gettito medio nazionale pro-capite dell'addizionale regionale all'IRPEF calcolata all'aliquota media di equilibrio.

L'aliquota media di equilibrio è quella che garantisce un gettito pari ai trasferimenti soppressi (vedi l'art. 8, lett. h) della legge).

LEP

LEP è l'acronimo che indica i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

LEA

LEA è l'acronimo con cui si indicano i livelli essenziali riferiti alla sola assistenza sanitaria.

OBIETTIVI DI SERVIZIO

Gli obiettivi di servizio sono quelli a cui le amministrazioni territoriali devono tendere e sono riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni da garantirsi in tutto il Paese e alle funzioni fondamentali degli Enti locali.

PATTO DI CONVERGENZA

È un nuovo istituto introdotto dall'articolo 18 della legge sul federalismo fiscale.

Ha la funzione di garantire il coordinamento dinamico della finanza pubblica ed è finalizzato a realizzare il riallineamento dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo.

PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA

Il Patto di stabilità e crescita è costituito da una serie di vincoli economici e finanziari definiti dalla Comunità Europea rappresentando l'elemento cardine delle sue scelte di politica economica.

"Gli Stati membri dell'Unione Europea hanno sottoscritto l'obiettivo comune di non generare disavanzi eccessivi, attraverso il raggiungimento di un saldo del conto delle pubbliche amministrazioni prossimo al pareggio o in avanzo rafforzando, a tal fine, le misure di coordinamento delle politiche economiche e di sorveglianza ed istituendo, per i disavanzi eccessivi, un meccanismo sanzionatorio di carattere semiautomatico.

Il parametro di riferimento principale per la valutazione del disavanzo è rappresentato dall'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni: un valore di indebitamento netto, calcolato in rapporto al PIL, pari al 3% costituisce un valore massimo il cui superamento (a meno che non sia giustificato da circostanze eccezionali e temporanee) comporta la dichiarazione di disavanzo eccessivo e le conseguenti sanzioni.

L'ulteriore parametro di riferimento è rappresentato dal rapporto tra debito pubblico e PIL, fissato ad un livello non superiore al 60%.

L'impegno a non incorrere in disavanzi eccessivi riguarda l'insieme delle amministrazioni pubbliche, aggregato che comprende, oltre alle amministrazioni centrali, anche le amministrazioni regionali e locali, e gli enti di previdenza e assistenza”.

REGIONALISMO

Il regionalismo è la concezione politica ed istituzionale che intende concedere autonomia legislativa e amministrativa alle Regioni.

SPESA STORICA

Quando si parla di spesa storica si intende l'ammontare della spesa che storicamente si è consolidata nell'amministrazione delle diverse Regioni al fine di assolvere le tre funzioni essenziali: la sanità, l'istruzione e l'assistenza.

Le risorse per effettuare queste spese sono derivate dai trasferimenti dello Stato alle Regioni.

La “spesa storica” è dunque il criterio – base dell'attuale sistema di finanza derivata, per cui ogni ente territoriale riceve finanziamenti parametrati alla spesa in precedenza sostenuta.

Più genericamente con spesa storica si intende anche l'insieme delle spese consolidate nel tempo di un Ente pubblico.

STATO

Lo Stato è una comunità di individui, stanziata su un territorio e organizzata secondo un ordinamento giuridico indipendente ed effettivo.

Si compone quindi di tre elementi costitutivi: l'elemento personale, il popolo, l'elemento spaziale, il territorio, e un elemento organizzativo, la sovranità.

STATO FEDERALE

È uno Stato in cui al governo centrale si contrappongono diversi governi locali di aree territoriali diverse che possono anche fregiarsi della qualifica di Stati.

Lo stato federale corrisponde quindi a un ordinamento statale composto da varie Regioni, o anche Stati, che si federano tra di loro.

Il governo centrale detiene nelle materie della politica di difesa, della politica estera e della politica economica monetaria, mentre i diversi Stati o Regioni che lo compongono hanno un loro autonomo potere di autogoverno e hanno giurisdizione legislativa e amministrativa sulle materie che non sono di competenza del governo centrale.

Questa forma di governo è di solito sancita da leggi costituzionali non modificabili d'imperio da parte del governo centrale.

È necessario distinguere lo Stato federale dalla Confederazione di Stati.

Quest'ultima non è uno Stato, ma una lega di Stati che restano sovrani e indipendenti tra loro; il patto è regolato dal diritto internazionale e dagli accordi intervenuti tra i contraenti al fine di cooperare per il soddisfacimento degli interessi comuni.

Sul piano storico lo Stato federale ha conosciuto due tipologie di processi formativi:

1. l'evoluzione di una Confederazione che produce un nuovo, vero e proprio Stato, nella forma di Stato federale (come nel caso degli USA e della Germania);
2. il risultato di un processo di forte decentramento di uno Stato precedentemente unitario e accentrato, con l'attribuzione di nuovi poteri legislativi e amministrativi alle Regioni o agli “Stati” che lo compongono (vedasi l'esempio del Canada o del Brasile).

STATO REGIONALE

Lo Stato regionale è quello stato in cui a determinate entità territoriali, le Regioni, sono attribuite sfere di autonomia e di governo sempre maggiori, nel campo della amministrazione, della legislazione, delle finanze stesse, pur nei limiti del carattere derivato dei loro ordinamenti.

L'evoluzione attualmente in corso in Europa nei diversi Stati tende a ridurre sempre più le differenze tra gli Stati federati e gli Stati a carattere regionale.

Contemporaneamente alla tendenza alla decentralizzazione operano però altre due dinamiche di segno opposto:

1. negli Stati Federali tende ad affermarsi sempre più il diritto federale su quello degli Stati membri con il governo centrale che dispone di poteri sempre più forti e penetranti;
2. con la formazione dell'Unione Europea una serie di poteri e giurisdizioni legislative sono state dismesse dagli Stati componenti a favore dell'Unione stessa; le norme del diritto europeo (direttive comunitarie) sono diventate sempre più cogenti per le legislazioni degli Stati che la compongono e col trattato di Amsterdam del 1997 e il cosiddetto patto di stabilità le politiche economiche e finanziarie sono diventate sempre più convergenti.

STATO UNITARIO E CENTRALIZZATO

È uno Stato in cui esiste un unico governo sovrano, operante sia a livello centrale che periferico.

Nel complesso processo di formazione dello stato unitario in Italia, durante il Risorgimento, restò aperta per un certo tempo la dialettica circa l'opzione tra stato federale e stato unitario centralizzato.

Sul piano storico prevalse la seconda opzione.

Lo stato centralizzato si espresse nella sua forma più estrema durante il regime fascista quando si arrivò a sopprimere le stesse autonomie locali con la dipendenza dei Comuni e delle Province direttamente dall'esecutivo centrale.

La Costituzione del '48 introdusse invece importanti prerogative per le autonomie, istituendo sia le Regioni speciali, sia le Regioni a statuto ordinario.

Come è noto, queste ultime, tuttavia, furono costituite solo a partire dal 1970.

Le modifiche al Titolo V della Costituzione sopravvenute nel 2001 hanno fortemente accresciuto le prerogative legislative delle Regioni e i poteri degli Enti locali, a cui si è aggiunta la categoria delle Città metropolitane, introducendo quindi elementi di "federalismo" nel nostro ordinamento istituzionale.

CRONOLOGIA DEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

(2 giugno 1946 – 31 gennaio 1948)

1946

25 giugno: si riunisce a Montecitorio in prima seduta l'Assemblea Costituente, composta da 556 deputati, eletta a suffragio universale il 2 giugno.

15 luglio: l'Assemblea delibera la formazione di una "Commissione per la Costituzione" composta da 75 deputati, e per questo detta anche "Commissione dei Settantacinque", con il compito di "elaborare e proporre un progetto di Costituzione" entro tre mesi dal suo insediamento; il termine di chiusura dei lavori fu tuttavia prorogato dapprima al 24 giugno 1947 (legge costituzionale 21 febbraio 1947, n°1) e successivamente al 31 dicembre 1947 (legge costituzionale 17 giugno 1947, n°2).

19 luglio: il Presidente dell'Assemblea, Giuseppe Saragat, a cui era stato assegnata la nomina dei componenti della Commissione secondo il criterio della proporzionalità dei gruppi dell'Assemblea, legge l'elenco dei componenti della Commissione, che viene convocata per il giorno successivo.

20 luglio: nella prima riunione la Commissione per la Costituzione elegge Meuccio Ruini Presidente, Umberto Tupini, Gustavo Ghidini e Umberto Terracini Vicepresidenti, Tommaso Perassi, Giuseppe Grassi e Francesco Marinaro Segretari.

23 luglio: la Commissione per la Costituzione decide di suddividersi in tre Sottocommissioni.

25 luglio: La Commissione assegna alla prima Sottocommissione, presieduta da Umberto Tupini, l'esame dei "Diritti e doveri dei cittadini", alla seconda Sottocommissione, presieduta da Umberto Terracini, la definizione della "Organizzazione costituzionale dello Stato" e alla terza Sottocommissione, presieduta da Gustavo Ghidini, l'analisi dei "Lineamenti economici e sociali".

26 luglio: le Sottocommissioni iniziano i propri lavori.

27 luglio: la seconda Sottocommissione inizia a trattare il tema delle autonomie locali partendo dalle relazioni di Ambrosini e Perassi.

10 ottobre: il Presidente Ruini riunisce la Commissione in seduta plenaria per verificare lo stato dei lavori; riconosce che le Sottocommissioni hanno lavorato intensamente ma che, data "la gravità e complessità dei problemi", il Progetto di Costituzione non potrà essere pronta entro il tempo previsto.

18 ottobre: la prima Sottocommissione inizia la discussione dei "Principi dei rapporti

sociali (culturali)” di cui sono relatori Concetto Marchesi e Aldo Moro

26 ottobre: la terza Sottocommissione termina i lavori.

29 ottobre: la prima Sottocommissione conclude l’analisi dei “Principi dei rapporti sociali (culturali)”.

27 novembre: la Commissione in seduta plenaria approva la formazione di due Sezioni della seconda Sottocommissione in modo da permettere la suddivisione della materia e accelerare i lavori.

28 novembre: la seconda Sottocommissione delibera la formazione di due Sezioni, attribuendo alla prima l’esame degli articoli relativi al potere esecutivo (Capo dello Stato, Governo, formazione di Consigli o Comitati e revisione della Costituzione) e alla seconda quelli relativi al potere giudiziario e alla Corte Costituzionale.

29 novembre: la Commissione delibera la formazione di un Comitato composto da 18 membri (detto “Comitato di redazione” o “Comitato di coordinamento” o anche “Comitato dei Diciotto”) incaricato di procedere alla redazione del testo del progetto di Costituzione destinato alla discussione dell’Assemblea via via che le Sottocommissioni completino i loro lavori.

6 dicembre: il Presidente Ruini comunica alla Commissione che la data non ulteriormente prorogabile per la presentazione del progetto di Costituzione all’Assemblea è il 31 gennaio 1947.

19 dicembre: la prima Sottocommissione termina i lavori

1947

14 gennaio: il Presidente Ruini informa la Commissione che il Comitato di redazione ha già elaborato la prima parte della Costituzione, comprendente i 49 articoli relativi ai diritti e doveri dei cittadini, e la sezione riguardante il potere legislativo, mentre per quanto riguarda quello esecutivo la seconda Sottocommissione deve ancora definire la questione dello scioglimento delle Camere e del voto di sfiducia la Governo.

Nella stessa seduta la Commissione per la Costituente inizia l’esame di alcune questioni (sciopero, famiglia, formazione composizione della seconda Camera, nomane del Presidente della Repubblica e attribuzione delle Regioni) per le quali si è manifestato un sostanziale disaccordo all’interno del Comitato di redazione.

16 gennaio: la prima Sezione della seconda Sottocommissione termina i lavori.

22 gennaio: la Commissione per la Costituzione inizia la discussione sugli emendamenti agli articoli del progetto di Costituzione.

27 gennaio: la seconda Sezione della seconda Sottocommissione termina i lavori

1° febbraio: la Commissione per la Costituzione termina l'esame del Progetto di Costituzione.

6 febbraio: il Progetto di Costituzione, accompagnato dalla relazione del Presidente della Commissione per la Costituente, viene presentato alla Presidenza dell'Assemblea Costituente

4 marzo: l'Assemblea Costituente inizia la discussione del Progetto di Costituzione della Repubblica italiana; dopo la discussione dell'impianto complessivo procede alla discussione dei singoli Titoli e l'esame degli emendamenti agli articoli del progetto o di nuovi articoli presentati.

27 giugno: l'Assemblea Costituente inizia l'esame degli emendamenti agli articoli del titolo quinto della seconda parte del progetto di Costituzione: «Le Regioni e i Comuni».

20 dicembre: viene presentato il testo elaborato dal Comitato di redazione sulla base delle votazioni avvenute all'interno dell'Assemblea.

22 dicembre: con una votazione a scrutinio segreto il testo definitivo della Costituzione della Repubblica italiana è approvato con 453 voti favorevoli e 62 contrari.

27 dicembre: Enrico De Nicola, Capo provvisorio dello Stato, promulga la Costituzione della Repubblica Italiana.

1948

1° gennaio: la Costituzione della Repubblica italiana entra in vigore, secondo quanto stabilito dalla XVIII disposizione transitoria.

31 gennaio: si scioglie definitivamente l'Assemblea Costituente, che per tutto il mese si era ancora riunita per affrontare questioni relative alla stampa e agli Statuti delle Regioni autonome

INDICAZIONI SITO-BIBLIOGRAFICHE

Bognetti G., *Federalismo*, Utet

AA.VV., *Il federalismo nella storia*, Milano 1998

AA.VV., *Federalismo, regionalismo, Welfare State*, Milano 1997

Gambino S., Fabbrini G. (a cura di), *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme*, Rimini 1997

Rotelli E. (a cura di), *Il governo locale in Francia, Gran Bretagna, Germania*, Milano 1998

Vandelli L., *Devolution e altre storie*, Il Mulino Contemporanea 2002

Groppi T., *Il federalismo*, Laterza

Hamilton A., *Il federalismo*, Olivares

Ambrosoli L. *Carlo Cattaneo e il federalismo*, Istituto Poligrafico dello Stato

Ferri V., *Governare le Città Metropolitane. Un'istituzione del federalismo*, Carocci

<http://www.riformeistituzionali.it/>
(riforme per il federalismo)

http://www.governo.it/governoinforma/dossier/federalismo_fiscale/
(dossier sul federalismo fiscale)

<http://www.camera.it>
(materiali relativi ai lavori dell'Assemblea Costituente)



Comitato Resistenza Colle del Lys
Associazione di promozione sociale
delle Valli Chisone, Lanzo, Sangone e Susa
via Capra, 27 – 10098 Rivoli (TO)
Tel. 011/953.22.86 – Fax 011/951.05.53
segre@associazionecolledellys.i91.it
www.colledellys.it

COSTITUZIONE DELLE REPUBBLICA ITALIANA

Principi fondamentali

Art. 5

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

.