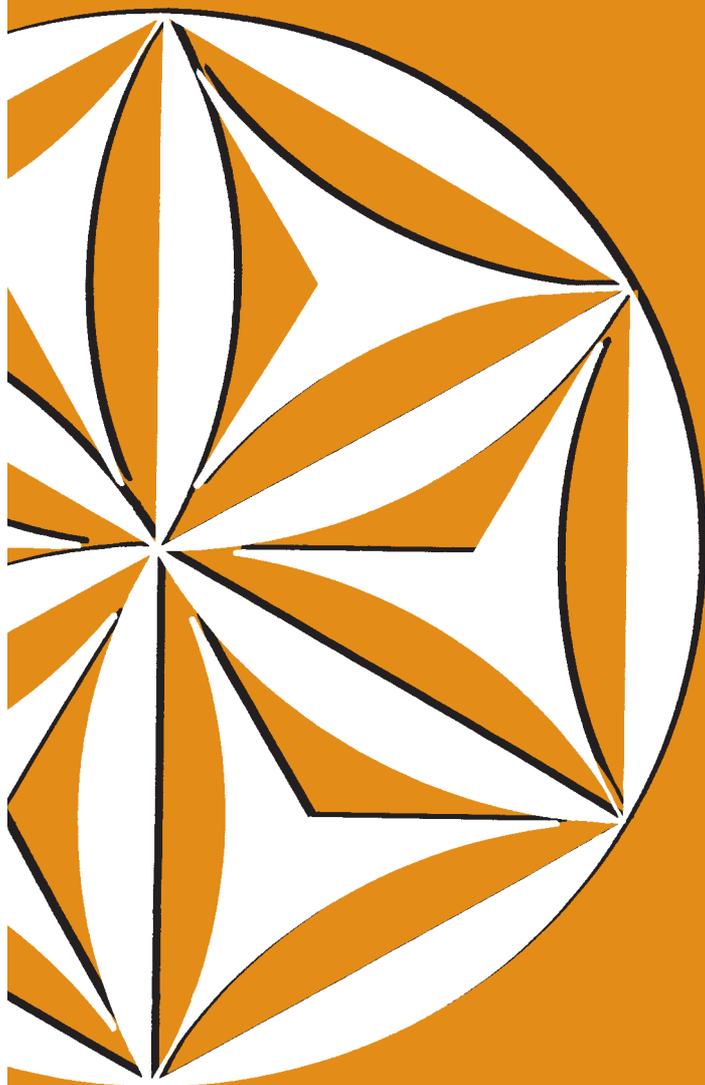


# QUADERNI PADANI

Anno XI **57-58**

Bimestrale edito da *La Libera Compagnia Padana*

Gennaio-Aprile 2005



## Speciale

## La riforma federalista



La Libera Compagnia  
Padana



Francesco Mario Agnoli, Ettore A. Albertoni, Giuseppe Aloè,  
Adriano Anghilante, Aureli Argemi, Camillo Arquati,  
Lorenzo Banfi, Augusto Barbera, Fabrizio Bartaletti,  
Alessandro Barzanti, Batsò, Ettore Beaggiato,  
Alina Benassi Mestriner, Claudio Beretta, Daniele Bertaggia,  
Dionisio Diego Bertolorezzi, Vera Bertolino,  
Fiorangela Bianchini Dossena, Diego Binelli, Roberto Biza,  
Giorgio Bogoni, Fabio Bonati, Luisa Bonesto,  
Massimo Bonini, Giovanni Bonometti, Archimede Bontempi,  
Romano Braccalini, Nardo Branca, Marco Brigliadori,  
Gustavo Buratti, Beppe Burzio, Luca Busatti, Lorenzo Busi,  
Ugo Busso, Massimo Cacciani, Giulia Caminada Lattuada,  
Alessandro Campi, Alberto E. Cantù, Antonio Cardellocchio,  
Mauro Carena, Massimiliano Carnati, Claudio Caroli,  
Marcello Caroti, Roberto Castelli, Giorgio Cavitielli,  
Sergio Cecotti, Massimo Centini, Enrico Cernuschi,  
Emile Chanoux, Gualtiero Ciola, Bastiani Compostu,  
Carlo Corti, Michele Corti, Mario Costa Caroli,  
Fabrizio Costan Biedo, Giulio Crespi, Alfredo Croci,  
Pierluigi Croia, Mauro Dall'Amico Panozzo, Roberto De Anna,  
Alain De Benoist, Antonio De Felip, Lorenzo Del Boca,  
Massimo De Leonardis, Alexandre Del Valle,  
Corrado Della Torre, Denis De Rougemont, Rolando Di Bari,  
Alessandro D'Ussaldo, Marco Dotti, Reiner Eichenberger,  
Luigi Einaudi, Costantino Fabris, Giovanni Fabris,  
Leonardo Facco, Gigi Ferrario, Rosanna Ferrazza Marini,  
Alberto Filippi, Davide Fiorini, Giovanni Fontana,  
Marco Formentini, Roberto Formigoni, Alberto Fossati,  
Eugenio Fracassetti, Sergio Franceschi, Elio Franzin,  
Bruno S. Frey, Carlo Frison, Giorgio Fumagalli,  
Corrado Galimberti, Stefano Galli, Silvia Garbelli,  
Giorgio Garbolino Boot, Pascal Garnier, Mario Gatto,  
Ottone Gerboli, Michele Ghislieri, Marco Giabardo,  
Davide Gianetti, Renato Giarretta, Guido Giovannetti,  
Giacomo Giovannini, Roberto Gremmo, Flavio Grisolia,  
Michela Grosso, Paolo Gulisano, Joseph Henriet,  
Hans Hermann Hoppe, Thierry Jougourel, Matteo Incerti,  
Eva Klotz, Luca Lanzini, Sarah Lawrence,  
Donata Legnani Maggi, Alberto Lembo, Pierre Lieta,  
Roberto Locatelli, Gian Luigi Lombardi Cerri, Carlo Lottieri,  
Pierluigi Lovo, Silvio Lupo, Berardo Maggi, Jan Mahner,  
Aldo Marocco, Antonio Martino, Andrea Mascetti,  
Pierleone Massaioli, Ambrogio Meini, Cristian Merlo,  
Martino Mestolo, Sirola Metella, Ettore Micòl,  
Gianfranco Miglio, Leo Miglio, Gioglio Milanta,  
Giancarlo Minella, Alberto Mingardi, Renzo Miotti,  
Piergiorgio Mirandi, Aldo Mottifiori, Maurizio Montagna,  
Costantino Morello, Giuseppe Motta, Giorgio Mussa,  
Robert Nef, Andrea Olivelli, Gilberto Oneto,  
Giancarlo Pagliarini, Ugo Palaoro, Paolo Pardini,  
Edoardo Panizza, Alessia Parma, Patrizia Patrucco,  
Mario Pedrabissi, Giò Batta Perasso, Elena Percivaldi,  
Angelo M. Petroni, Mariella Pintus, Daniela Piolini,  
Guglielmo Piombini, Giulio Pizzati, Francesco Predieri,  
Quirino Principe, Ausilio Priuli, Leonardo Puelli,  
Alberto Quadrio Curzio, Ralph Ralco, Laura Ranganoni,  
Iginio Rebeschini-Fikinger, Romano Redini,  
Patrick Riondato, Andrea Rognoni, Rocco W. Ronza,  
Giuliano Ros, Maurizio G. Ruggiero, Sergio Salvi,  
Oscar Sanguinetti, Rossana Saporì, Lamberto Sarto,  
Gianni Sartori, Gianluca Savoini, Massimo Scaglione,  
Laura Scotti, Hans Sedlmayr, Ermano Serrajotto,  
Carlo Storza, Leo Siegel, Marco Signori, Giovanni Simonis,  
Jason P. Sorens, Stefano Spagocci, Marcello Staglieno,  
Carlo Stagnaro, Alessandro Storti, Silvano Straneo,  
Giacomo Stucchi, Stefano Talamini, Margaret Thatcher,  
Candida Terracciano, Tito Tettamanti, Stefano Tomiato,  
Mauro Tosco, Claudio Tron, Nando Uggeri, Fredo Valla,  
Ferruccio Vercellino, Giorgio Veronesi, Antonio Verna,  
Alessio Vezzani, Alessandro Vitale, Giselher Wirsing,  
Eduardo Zarelli, Davide Zeminian, Antonio Zoffili,  
Marino Zorzi.

**Spedizione in abbonamento postale:** Art. 2, comma 34,  
legge 549/95

**Stampa:** Ala, via V. Veneto 21, 28041 Arona (NO)

**Registrazione:** Tribunale di Verbania: n. 277

I «**Quaderni Padani**» raccolgono interventi di aderenti a  
«**La Libera Compagnia Padana**» ma sono aperti anche a  
contributi di studiosi ed appassionati di cultura padanista.  
Le proposte vanno indirizzate a: *La Libera Compagnia  
Padana*. Il materiale non viene restituito.

# QUADERNI PADANI

Periodico Bimestrale Anno XI - N. 57-58 - Gennaio-Aprile 2005

<i>Ricordo di Gustavo Malan</i>	1
<i>Perché un "Quaderno" sulla devolution - Brenno</i>	2
<i>Proposta di riforma costituzionale</i>	4
<i>Una riforma che cambia lo Stato</i>	
<i>Intervista al ministro Calderoli - Fabrizio Carcano</i>	18
<i>"Devolution": una farsa senza limiti - Giuseppe Motta</i>	20
<i>Devolution: un piccolo passo per la Scozia, un salto indietro per la Padania - Carlo Stagnaro</i>	29
<i>Brevi note sulla composizione e sull'organizzazione del Senato federale nel d.d.l. cost. approvato, con modificazioni, dalla Camera dei deputati - Giulio M. Salerno</i>	33
<i>Vecchio, nuovo e nuovissimo Titolo V della Costituzione: un cammino federale? - Hervé Villard</i>	37
<i>Scusi, da voi come si dice Federalismo? - Alessia Quiriconi</i>	40
<i>Breve pensiero sulla riforma federale - Eva Klotz</i>	43
<i>Nunc non est bibendum! - Ettore Micòl</i>	44
<i>Aspettando la Devolution - Silvia Garbelli</i>	46
● <i>Raccolta degli articoli più significativi apparsi sulla stampa italiana - Autori Vari</i>	53
● <i>Alcuni documenti per capire la riforma federalista Ma nascerà davvero la super regione della Padania? - Francesco Santini</i>	72
<i>Commento all'articolo-intervista di Francesco Santini a Guido Fanti, Presidente della regione "rossa" Emilia Romagna - Mariella Pintus</i>	74
<i>Un'operazione quasi impossibile - Gianfranco Miglio</i>	75
<i>La vera Costituzione federale - Gianfranco Miglio</i>	80
● <i>Testi costituzionali e proposte di Costituzione di riferimento Stati Uniti, Confederazione Svizzera, Decalogo di Assago, Modello di Costituzione Federale per l'Italia, Confederazione delle Comunità Padane</i>	85
<i>Biblioteca Padana</i>	125

# Ricordo di Gustavo Malan

**I**l 28 dicembre scorso si è spento, presso l'Asilo Valdese di Luserna, Gustavo Malan, uno dei protagonisti dell'antifascismo e del pensiero federalista del nostro paese. Nato a Torre Pellice nel 1922, è stato, ancora giovanissimo, un protagonista della Resistenza in Val Pellice, nelle file di *Giustizia e Libertà* e redattore del giornale clandestino *Il Pioniere*. Il 19 dicembre 1943, partecipò all'incontro durante il quale fu redatto uno dei documenti più significativi del pensiero federalista e autonomista contemporaneo, la "Dichiarazione dei rappresentanti delle popolazioni alpine", meglio conosciuta come "Carta di Chivasso". Di quel gruppo di coraggiosi Malan era l'ultimo sopravvissuto. A guerra finita, dopo essersi laureato in lettere, aderì al *Movimento Federalista Europeo* di Altiero Spinelli con il quale fu spesso in contrasto. Nel 1951 fondò la sezione italiana del *Movimento Federalista Mondiale*. Collaborò con l'associazione internazionale per la difesa delle lingue e delle culture minacciate, con il gruppo di studi occitani "*Lou Soulestrelh*" e con la rivista occitana *Novel Temp*. È stato fondatore e animatore dell'Istituto Universitario degli Studi Europei di Torino.

Noi lo ricordiamo per la sua lotta, coerente e sostenuta da un profondo amore per la libertà e da una vastissima cultura, in favore di un federalismo serio e compiuto. Se un giorno lo otterremo sarà anche per merito suo.

# Perché un *Quaderno* sulla devolution?

Quella federalista (la cosiddetta “devolution”) è in assoluto la più importante delle riforme mai intraprese nella Repubblica italiana. Chi l’ha voluta e organizzata la descrive come un avvenimento epocale, in grado di cambiare radicalmente non solo le strutture istituzionali ma anche tutti i rapporti all’interno della comunità in cui viviamo. Soprattutto – si sostiene – è la breccia attraverso la quale passerà tutto il flusso del cambiamento che porterà verso uno Stato veramente federale e verso novità entusiasmanti per i popoli padano-alpini.

Eppure di devolution si parla in realtà pochissimo al di fuori del ristrettissimo mondo degli addetti ai lavori e all’esterno dei palazzi del potere: e anche lì solo lo stretto necessario e durante i tempi di discussione parlamentare. Sui giornali e sui mezzi di comunicazione (soprattutto televisivi) della cosa si è parlato pochissimo e quasi sempre solo a proposito di suoi aspetti più marginali e “di colore”. Il dibattito sembra non appassionare l’opinione pubblica, che pure si dichiara in larga maggioranza federalista. Non se ne parla nei bar, per strada, ma neppure in convegni o in dibattiti.

Quello che suona ancora più strano è che non ne parla molto neppure la forza politica che l’ha fortemente voluta: solo qualche accenno “istituzionale”, ma nessuno sforzo per innescare discussioni e confronti né al suo interno né verso l’esterno.

Con questa inspiegabile indifferenza ci siamo dovuti confrontare nella redazione di questo *Quaderno*: gran parte degli interpellati (politici, tecnici, studiosi, opinion leaders) non ha saputo o voluto mettere nero su bianco la sua opinione sulla riforma attualmente in discussione al Parlamento. C’è una generalizzata riluttanza a parlare dell’argomento, perché non interessa, o perché è pericoloso: è una ritrosia che accomuna tutte le parti politiche e culturali. Sembra che tutti vogliano il federalismo ma preferiscono che siano gli altri a portarlo avanti, oppure dicono di volerlo perché non si può fare altro, ma sperano in cuor loro che non se ne

faccia nulla, e qualcuno – sotto sotto – da anche una bella mano a frenare ogni cambiamento. Sembra quasi che a sinistra si siano pentiti degli obiettivi raggiunti (che però devono difendere) e vogliano che siano gli altri – i cattivoni – a smontare le loro conquiste. A destra molti non vogliono il federalismo ma si sono impegnati a fare passare la riforma e perciò tentano di annacquarela il più possibile, magari “rimediando” ad alcune fughe in avanti della sinistra. La Lega ha fatto della devolution la sua bandiera (e la sua ragione di essere) e deve portarla a termine a ogni costo ma non ne ha la forza e deve procedere a colpi di compromessi che stanno stravolgendo il suo disegno originario. L’impressione vera è che le cose dentro al palazzo non interessino davvero a nessuno, che nessuno voglia veramente cambiare un macchinario che è inefficiente e sgangherato ma a cui si sono perfettamente assuefatti e da cui ormai dipendono per la loro allegra sopravvivenza.

Questo vale per i nemici (e per i falsi amici) del federalismo. I federalisti veri sono invece in larga parte molto perplessi di fronte alla proposta presentata in Parlamento e – anche all’interno del partito che la sostiene con più forza – preferiscono non affrontare l’argomento: qualcuno per non mettersi in cattiva luce con la dirigenza del partito (che su questo progetto si sta giocando proprio tutto), altri perché sperano in segreto che la legge non passi e resti in vigore quella varata dall’Ulivo, ritenuta da molti come molto più autonomista. L’unico a spendersi per il progetto è praticamente solo il ministro che l’ha varato.

Noi non siamo partiti da alcuna opinione preconcepita e siamo sicuri che si tratti di un tema non solo interessante ma cruciale per la nostra vita e per la nostra libertà, e che per tali ragioni sia meglio parlarne e dibatterne in maniera franca e aperta il più possibile.

In particolare ci siamo posti alcune domande a cui vorremmo trovare una risposta:

- Questa riforma rappresenta rispetto a quella

precedente un progresso autonomista o un regresso centralista?

- Questa riforma costituisce un passo avanti nel percorso verso l'indipendenza della Padania?
- Ci sono davvero i margini perché questa riforma passi?
- Se la riforma non passa, quale sarà il destino della cosiddetta Casa delle libertà?
- Se la riforma non passa, quale sarà il destino della Lega Nord, che si è giocata tutto su di essa e che ci ha sacrificato consenso e libertà?
- Se la riforma passa quale sarà il prossimo passo verso un federalismo credibile?
- Ci sono i margini per un ulteriore passo in avanti?

Non è obiettivo di questo *Quaderno* quello di dare delle risposte, e neppure quello di esprimere una opinione sulla riforma in corso, ma di fornire il maggior numero di informazioni, punti di vista e di strumenti per cercare di capire cosa sta davvero succedendo e che cosa ci aspetta l'avvenire.

Per questa ragione gran parte del volume è

dedicato alla raccolta e compilazione di documentazione: il testo della legge, confrontato con quello sia della riforma precedente che con l'originale della Costituzione del 1948; alcuni testi di Costituzioni federali straniere o di proposte di testi elaborate in ambito padanista; la raccolta di tutti gli articoli più interessanti apparsi sulla stampa sull'argomento negli ultimi mesi; e le opinioni di alcuni esperti che hanno risposto alle nostre sollecitazioni. Ci è sembrato importante includere anche due testi molto significativi di Gianfranco Miglio, che resta sempre il più sicuro riferimento culturale per ogni vera elaborazione federalista e per ogni aspirazione padanista. Su tutto si è posta la straordinaria ciliegina rappresentata dall'intervista, rilasciata 30 anni fa da Guido Fanti, di cui tutti gli autonomisti hanno sempre solo sentito parlare e che ora possono finalmente leggere per intero. Un segno di intelligenza e di speranza, ma anche di rammarico per tutto il tempo sprecato.

*Brenno*

# Proposta di riforma costituzionale

**V**engono riportati per essere confrontati i testi degli articoli più significativi della Costituzione della Repubblica italiana, che sono interessati dalla cosiddetta Devolution.

Sono riportati i primi articoli del Titolo I e l'intero Titolo V.

Di seguito sono trascritti il testo della costituzione del 1948, il testo della Costituzione modificata nel 2001 (Riforma dell'Ulivo), e quello approvato dalla Camera nel 2004 (Devolution).

Nella versione del 2001 sono trascritte in corsivo le parti che sono state modificate o cancellate dalla riforma in corso; nel testo della Devolution sono indicate in grassetto tutte le parti modificate o aggiunte.

## Titolo I - Il Parlamento Sezione I - Le Camere

### Art.55

Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione.

Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione.

Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato **federale** della Repubblica.

Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione.

### Art. 56

La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto, in ragione di un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila.

Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che

nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età.

La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto.

*Il numero dei deputati è di seicentotrenta, dodici dei quali eletti nella circoscrizione Estero.*

Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età.

La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per *seicentodiciotto* e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto.

**La Camera dei deputati è composta da cinquecentodiciotto deputati elettivi, diciotto dei quali eletti nella circoscrizione Estero, e dai deputati a vita di cui all'articolo 59.**

Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i **ventuno** anni di età.

La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per **cinquecento** e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

### Art. 57

Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale.

A ciascuna Regione è attribuito un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila.

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sei. La Valle d'Aosta ha un solo senatore.

---

Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, *salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero*.

*Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero.*

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a *sette*; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.

La ripartizione dei seggi fra le Regioni, *fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero*, previa applicazione delle disposizioni del *precedente* comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

---

Il Senato **federale** della Repubblica è eletto a **suffragio universale e diretto** su base regionale.

**Il Senato federale della Repubblica è composto da duecentocinquanta due senatori eletti in ciascuna Regione contestualmente all'elezione del rispettivo Consiglio regionale e, per la regione Trentino Alto Adige/Sudtirolo, dei Consigli delle province autonome.**

**L'elezione del Senato federale della Repubblica è disciplinata con legge dello Stato, che garantisce la rappresentanza territoriale da parte dei senatori.**

Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero.

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a **sei**; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta/**Vallée d'Aoste** uno.

La ripartizione dei seggi fra le Regioni, previa applicazione delle disposizioni del **quarto** comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

**Partecipano all'attività del Senato federale della Repubblica, senza diritto di voto, secondo le modalità previste dal suo regolamento, rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali. All'inizio di ogni legislatura regionale, ciascun Consiglio o Assemblea regionale elegge un rappresentante tra i propri componenti e**

**ciascun Consiglio delle autonomie locali elegge un rappresentante tra i sindaci e i presidenti di Provincia o di città metropolitana della Regione. Per la Regione Trentino Alto Adige/Sudtirolo i Consigli delle Province autonome e i rispettivi Consigli delle autonomie locali eleggono ciascuno un proprio rappresentante.**

#### **Art. 58**

I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età.

Sono eleggibili a senatori gli elettori che hanno compiuto il quarantesimo anno.

---

*I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età.*

*Sono eleggibili a senatori gli elettori che hanno compiuto il quarantesimo anno.*

---

**Sono eleggibili a senatori di una Regione gli elettori che hanno compiuto i venticinque anni di età e hanno ricoperto o ricoprono cariche pubbliche elettive, in enti territoriali locali o regionali, o sono stati eletti senatori o deputati nella Regione o risiedono nella Regione alla data di indizione delle elezioni.**

#### **Art. 59**

È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica.

Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.

---

È *senatore* di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica.

Il Presidente della Repubblica può nominare *senatori* a vita *cinque* cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.

---

È *deputato* di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica.

Il Presidente della Repubblica può nominare *deputati* a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. **Il numero tota-**

**le dei deputati di nomina presidenziale non può in alcun caso essere superiore a tre.**

#### **Art. 60**

La Camera dei deputati è eletta per cinque anni, il Senato della Repubblica per sei.

La durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra.

---

*La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti per cinque anni.*

La durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra.

---

**La Camera dei deputati è eletta per cinque anni.**

**I senatori eletti in ciascuna Regione o Provincia autonoma rimangono in carica fino alla data della proclamazione dei nuovi senatori della medesima Regione o Provincia autonoma.**

**La durata della Camera dei deputati, di ciascun Consiglio o Assemblea regionale e dei Consigli delle Province autonome non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra. Con la proroga di ciascun Consiglio o Assemblea regionali e dei Consigli delle Province autonome sono prorogati anche i senatori in carica.**

### **Titolo V – Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (già “Le Regioni, le Province, i Comuni”)**

#### **Art. 114.**

La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni.

---

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.*

---

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regio-

ni e dallo Stato, **che esercitano le loro funzioni secondo i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.**

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 **e dispone di forme e condizioni particolari di autonomia, anche normativa, nelle materie di competenza regionale, nei limiti e con le modalità stabiliti dallo statuto della Regione Lazio.**

#### **Art. 115.**

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

---

*Abrogato*

#### **Art. 116.**

Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali.

---

Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige/Sudtirolo, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con legge costituzionale.

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

*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate nel secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. la legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.*

---

Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige/Sudtirolo, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste sono attribuite for-

me e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con legge costituzionale **previa intesa con la Regione o Provincia autonoma interessata sul testo approvato dalle due camere in prima deliberazione. Il diniego alla proposta di intesa può essere manifestato entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio o Assemblea regionale o del Consiglio della Provincia autonoma interessata. Decorso tale termine senza che sia stato deliberato il diniego le Camere possono adottare la legge costituzionale.**

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

#### **Art. 117.**

La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, semprechè 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;  
circoscrizioni comunali;  
polizia locale urbana e rurale;  
fiere e mercati;  
beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;  
istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;  
musei e biblioteche di enti locali;  
urbanistica;  
turismo e industria alberghiera;  
tranvie e linee automobilistiche d'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.

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione,

nonchè 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;
- 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 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.

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione,

nonchè dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

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; **promozione internazionale del sistema economico e produttivo nazionale;**
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) politica monetaria,** moneta, tutela del risparmio e del credito e mercati finanziari; tutela della concorrenza e **organizzazioni comuni di mercato;** 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 **regionale e locale;**
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- j)
- k)
- 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; **m-bis) norme generali sulla tutela della salute, sicurezza e qualità alimentari;**
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale, **sicurezza del lavoro;**
- 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;
- s-bis) grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza;**
- s-ter) ordinamento della comunicazione;**

**s-quater) ordinamento delle professioni intellettuali; ordinamento sportivo nazionale; s-quinquies) produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia.**

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela 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; alimentazione; ordinamento sportivo **regionale**; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; **reti di trasporto e di navigazione; comunicazione di interesse regionale, ivi compresa l'emittenza in ambito regionale; promozione in ambito regionale dello sviluppo delle comunicazioni elettroniche; produzione, trasporto e distribuzione 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; **istituti di credito 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. **Lo Stato e le Regioni si conformano ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.**

**Spetta alle Regioni la potestà legislativa esclusiva nelle seguenti materie:**

- a) assistenza e organizzazione sanitaria;**
- b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;**
- c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione;**
- d) polizia amministrativa regionale e locale;**
- e) ogni altra 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 Regione interessata ratifica con legge le intese della Regione medesima con altre Regioni per il miglior esercizio delle proprie funzioni amministrative, prevedendo anche l'istituzione di organi amministrativi 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 disciplinate da leggi dello Stato.

#### **Art.118.**

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.

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

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 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.

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 legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

**La legge, approvata ai sensi dell'articolo 70, terzo comma, istituisce la Conferenza Stato-Regioni per realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi ed intese. Per le medesime finalità, può istituire altre Conferenze tra lo Stato e gli enti di cui all'articolo 114.**

**Ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane è garantita l'autonomia nell'esercizio delle funzioni amministrative, nell'ambito delle leggi statali o regionali.**

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 ed alla ricerca scientifica e tecnologica. **Disciplina altresì forme di coordinamento con riferimento alle grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale.**

**Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato** riconoscono e favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà, **anche attraverso misure fiscali. Essi riconoscono e favoriscono altresì l'autonoma iniziativa degli enti di autonomia funzionale per le medesime attività e sulla base del medesimo principio.**

**L'ordinamento generale degli enti di autonomia funzionale è definito con legge approvata ai sensi dell'articolo 70, primo comma.**

**La legge, approvata ai sensi dell'articolo 70, terzo comma, favorisce l'esercizio in forma associata delle funzioni dei piccoli comuni e di quelli situati nelle zone montane, attribuendo a tali forme associative la medesima autonomia riconosciuta ai Comuni.**

## **Art. 119.**

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.

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 partecipazioni 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 principi 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.

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 principi 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.**

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, impiego o lavoro.

---

La Regione non può istituire dazi d'importazione o esportazione o transito fra le Regioni, nè adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra 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, prescindendo 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.*

---

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

**Lo Stato può sostituirsi alle Regioni, alle Città metropolitane, alle Province e ai Comuni nell'esercizio delle funzioni loro attribuite dagli articoli 117 e 118** 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, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali **e nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.**

#### **Art.121.**

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.

---

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.

---

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.122.**

Il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali sono stabiliti con legge della Repubblica.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio regionale e ad una delle Camere del Parlamento o ad un altro Consiglio regionale.

Il Consiglio elegge nel suo seno un presidente e un ufficio di presidenza per i propri lavori.

I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti.

---

Il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fonamen-

tali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.

Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza.

I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.

---

Il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche i **criteri di composizione** e la durata degli organi elettivi.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.

Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza.

I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto **e non è immediatamente rieleggibile dopo il secondo mandato consecutivo**. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.

#### **Art.123.**

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.

Lo Statuto è deliberato dal Consiglio regionale

a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica.

---

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

Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. *Per tale legge non è richiesta l'approvazione 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 le Regioni e gli enti locali.

---

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

Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. 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 elet-

tori 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, **di concertazione e di raccordo** fra le Regioni e gli enti locali.

#### **Art.124.**

Un commissario del Governo, residente nel capoluogo della Regione, soprintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione.

---

*Abrogato*

#### **Art.125.**

Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il controllo di merito, al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale.

Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.

---

Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.

---

Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.

#### **Art.126.**

Il Consiglio regionale può essere sciolto, quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, o non corrisponda all'invito del Governo di sostituire la Giunta o il Presidente, che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni.

Può essere sciolto quando, per dimissioni o per impossibilità di formare una maggioranza, non sia in grado di funzionare.

Può essere altresì sciolto per ragioni di sicurezza nazionale.

Lo scioglimento è disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica, sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Col decreto di scioglimento è nominata una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, che indice le elezioni entro tre mesi e provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio.

---

Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. *Il decreto è adottato sentita la Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.*

Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.

L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, *l'impedimento permanente, la morte* o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. *In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.*

---

Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo

scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale.

**Il decreto è adottato previo parere del Senato federale della Repubblica.**

Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.

L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. **Non si fa luogo a dimissioni della Giunta e a scioglimento del Consiglio in caso di morte o impedimento permanente del Presidente della Giunta. In tale caso, lo statuto regionale disciplina la nomina di un nuovo Presidente, cui si applicano le disposizioni previste per il Presidente sostituito. In ogni caso le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.**

#### **Art.127.**

Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al Commissario che, salvo il caso di opposizione da parte del Governo, deve vistarla nel termine di trenta giorni dalla comunicazione.

La legge è promulgata nei dieci giorni dalla apposizione del visto ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione. Se una legge è dichiarata urgente dal Consiglio regionale, e il Governo della Repubblica lo consente, la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati.

Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto.

Ove il Consiglio regionale la approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi

davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza.

---

Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge.

---

Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

**Il Governo, qualora ritenga che una legge regionale o parte di essa pregiudichi l'interesse nazionale della Repubblica, entro quindici giorni dalla sua pubblicazione invita la Regione a rimuovere le disposizioni pregiudizievoli. Qualora entro i successivi quindici giorni il Consiglio regionale non rimuova la causa del pregiudizio, il Governo, entro gli ulteriori quindici giorni, sottopone la questione al Parlamento in seduta comune che, entro gli ulteriori quindici giorni, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei propri componenti, può annullare la legge o sue disposizioni. Il Presidente della Repubblica, entro i successivi dieci giorni, emana il conseguente decreto di annullamento.**

La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge.

#### **Art.127bis**

**I Comuni, le Province e le Città metropolitane, qualora ritengano che una legge o un atto avente forza di legge dello Stato o della Regione leda le proprie competenze costituzionalmente attribuite, possono promuovere dinanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale. Una legge costituzionale**

**disciplina le condizioni, le forme e i termini di proponibilità della questione.**

#### **Art.127ter**

**Fatte salve le competenze amministrative delle Conferenze di cui all'articolo 118, terzo comma, la legge dello Stato, approvata ai sensi dell'articolo 70, terzo comma, promuove il coordinamento tra il Senato federale della Repubblica e i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni e ne disciplina forme e modalità.**

**Il Regolamento del Senato federale della Repubblica garantisce rapporti di reciproca informazione e collaborazione tra i senatori e i rappresentanti degli enti di cui al secondo comma dell'articolo 114.**

**I senatori possono essere sentiti, ogni volta che lo richiedono, dal Consiglio o Assemblea della Regione ovvero dal Consiglio della Provincia autonoma in cui sono stati eletti con le modalità e nei casi previsti dai rispettivi regolamenti.**

#### **Art.128.**

Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni.

---

*Abrogato*

#### **Art.129.**

Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale.

Le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento.

---

*Abrogato*

#### **Art.130.**

Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali.

In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione.

---

*Abrogato*

Art.131.

Sono costituite le seguenti Regioni:

Piemonte;  
Valle d'Aosta;  
Lombardia;  
Trentino-Alto Adige;  
Veneto;  
Friuli- Venezia Giulia;  
Liguria;  
Emilia-Romagna;  
Toscana;  
Umbria;  
Marche;  
Lazio;  
Abruzzi e Molise;  
Campania;  
Puglia;  
Basilicata;  
Calabria;  
Sicilia;  
Sardegna.

---

Sono costituite le seguenti Regioni:

Piemonte;  
Valle d'Aosta;  
Lombardia;  
Trentino-Alto Adige;  
Veneto;  
Friuli- Venezia Giulia;  
Liguria;  
Emilia-Romagna;  
Toscana;  
Umbria;  
Marche;  
Lazio;  
Abruzzi;  
Molise;  
Campania;  
Puglia;  
Basilicata;  
Calabria;  
Sicilia;  
Sardegna.

---

Sono costituite le seguenti Regioni:

Piemonte;  
Valle d'Aosta/**Vallée d'Aoste**;  
Lombardia;  
Trentino-Alto Adige/**Sudtiro**l;  
Veneto;  
Friuli- Venezia Giulia;  
Liguria;

Emilia-Romagna;

Toscana;  
Umbria;  
Marche;  
Lazio;  
Abruzzi;  
Molise;  
Campania;  
Puglia;  
Basilicata;  
Calabria;  
Sicilia;  
Sardegna,

**Art. 132.**

Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

Si può, con referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.

---

Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.

---

Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne fac-

ciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.

### **Art.133.**

Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione.

La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizio-

ni e denominazioni.

---

Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione.

La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

---

Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione.

La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

# Una riforma che cambia lo Stato

## Intervista al ministro Calderoli

di Fabrizio Carcano

**U**na riforma che cambia lo Stato, rendendolo più 'snello' e quindi più efficiente, applicando quello che è un modello che, come insegna la storia recente, ha sempre garantito risultati eccellenti in termini di riduzione dei costi, miglioramento dei servizi ed efficienza complessiva della macchina statale: il modello federalista.

Il disegno di legge di riforma costituzionale dello Stato, che va a modificare ben 53 articoli e a riscrivere ampiamente la seconda parte della carta costituzionale approvata nel 1947 e modificata nel 2001 dal Centrosinistra, ha come suo cuore pulsante il Federalismo, ovvero l'attribuzione di una potestà legislativa esclusiva alle Regioni da parte dello Stato su alcune materie di fondamentale importanza nella vita quotidiana del cittadino, quali: assistenza e organizzazione sanitaria; organizzazione scolastica; gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della regione; polizia amministrativa regionale e locale.

Intorno a questo perno centrale è stata innestata una serie di innovazioni, quali l'eliminazione del bicameralismo perfetto e l'introduzione del premierato, che vanno sempre in questa direzione: una macchina pubblica più efficiente e veloce, perché più leggera, anche in termini di numeri e quindi di costi, e più vicina al territorio e perciò alle reali esigenze degli enti locali e degli stessi cittadini.

"Una riforma complessa ma necessaria e a questo punto imprescindibile", spiega Roberto Calderoli, Ministro per le Riforme Istituzionali e la Devoluzione, che ci presenta l'impianto di questo testo partendo proprio da quella che è la principale modifica introdotta: la devoluzione.

*Ministro Calderoli, in cosa consiste questo passaggio?*

"Per la prima volta le Regioni avranno la potestà legislativa esclusiva su tre materie, attinenti alla sanità, all'istruzione e alla polizia amministrativa regionale e locale. Oltre a questo tutte le materie che non sono specificatamente di competenza esclusiva

dello Stato o di competenza concorrente fra Stato e Regioni sono residualmente di competenza esclusiva delle Regioni. Tutto questo rappresenta l'aspetto squisitamente federalista di questa riforma, a cui si va ad aggiungere anche il Senato Federale".

*Un passaggio di poteri che ha obbligato a una revisione delle competenze dei due rami parlamentari.*

"È così. È evidente che le Regioni, e quindi il territorio, dovevano essere maggiormente coinvolti e quindi presenti. Da qui le modifiche introdotte per il Senato, divenuto Senato Federale, con modifiche riguardanti da una parte la composizione e dall'altra le funzioni. La composizione perché i senatori, che rappresenteranno la loro regione, verranno eletti contestualmente ai consigli regionali e il loro destino sarà legato a quello del consiglio regionale stesso, quindi in caso di suo scioglimento anche i senatori verranno a decadere e ad essere in seguito rinnovati. Le funzioni perché i senatori rappresenteranno in Senato la loro Regione e saranno chiamati a scrivere le leggi sulle materie concorrenti tra Stato e Regioni".

*E la Camera?*

"La Camera esaminerà le leggi riguardanti le materie riservate allo Stato".

*Finisce dunque il bicameralismo perfetto.*

"Certamente, e questa è un'altra delle grandi novità introdotte da questa riforma. L'eliminazione del bicameralismo perfetto non è un intervento in senso federalista in senso stretto, però è indispensabile perché con un modello federalista dello Stato è necessario garantire la massima efficienza alla macchina pubblica. Il bicameralismo perfetto era ormai assurdo, anche perché non esiste più nessun esempio simile nel mondo occidentale: non ha senso avere due Camere che fanno esattamente la stessa cosa, identica, per cui occorre una legislatura per approvare una legge per la quale basterebbero sei mesi. Questa legge ha il pregio di definire chi fa che cosa.

È un risparmio dei tempi, dei costi (basta andare a vedere il costo di queste Camere per capire quale enormità e quale peso abbiano per le tasche del cittadino) e una individuazione dei rispettivi compiti,

per cui la Camera fa le leggi per le materie di competenza esclusiva dello Stato, il Senato scrive i principi generali per quelle concorrenti, lasciando poi la lettura bicamerale per quelle riguardanti i grandi principi e le garanzie”.

*La riduzione del numero dei parlamentari va in questa direzione.*

“Ovviamente. Attualmente abbiamo 945 parlamentari, cui vanno aggiunti i senatori a vita. Con questa riforma abbiamo ridotto del 20% tale numero, con un enorme risparmio per le casse dello Stato e quindi per le tasche dei cittadini.

Non solo, i due rami verranno anche ringiovaniti.”

*In che senso?*

“Per essere eletti alla Camera basterà avere 21 anni, al Senato 25. Si è andati nella direzione, per entrambe le Camere, di voler ringiovanire complessivamente il Parlamento, come del resto già accade negli altri Stati europei dove fare il parlamentare è possibile addirittura a 18 anni. Quindi era evidente la necessità di un intervento in proposito, intervento che è stato fatto anche per il Capo dello Stato, la cui età minima per l’eleggibilità è stata abbassata da 50 a 40 anni”.

*Un'altra importante modifica è rappresentata dall'introduzione del premierato, ovvero un aumento dei poteri del primo ministro che potrà nominare e revocare i propri ministri...*

“Il premierato non contraddice il Federalismo, perché è chiaro che tutto quello che poi deve essere gestito a livello dello Stato centrale deve essere gestito al meglio e per poter fare questo c'è la necessità che l'elettore possa scegliere per un programma, per chi andrà a governare il Paese e per la maggioranza a lui collegata. In questo modo si dovrebbe determinare una maggior governabilità del Paese, perché ricordiamoci che questo è il primo governo che dura così tanto, ma la vita media dei governi è sempre stata di qualche mese. La governabilità del Paese è indispensabile, perché rende più rapidi e possibili gli interventi a livello della materia statale, a condizione però che lo Stato non vada ad invadere la competenza delle Regioni”.

*Un altro intervento dunque che non va a contraddire la logica federalista.*

“Certamente, anche perché siamo andati a intervenire sull'organo giudicante delle leggi, la Corte Costituzionale, sulla sua composizione. Mentre prima, sostanzialmente, quelli che dovevano giudicare non solo sulla costituzionalità delle leggi, ma anche dei conflitti di attribuzione, erano tutti nominati dal centro, adesso avremo quattro giudici nominati dal Senato Federale e quindi espressione delle Regioni. E sempre in questa logica di maggio-

re efficienza e contenimento dei costi abbiamo introdotto altre modifiche, come l'impossibilità di cumulare più indennità, ovvero più stipendi, per chi ricopre più cariche pubbliche”.

*Eppure in molti sostengono che il Federalismo aumenterà i costi...*

“Un'assurdità. Bisogna vedere di quale Federalismo parliamo. Federalismo significa trasferimento di poteri e di competenze alla periferia con i conseguenti trasferimenti di risorse economiche, umane e strumentali, e la contemporanea riduzione o soppressione a livello centrale di quelle strutture che prima gestivano quei poteri e competenze che vengono trasferite. Chi sostiene che il Federalismo costa pensa al mantenimento delle strutture, e quindi dei costi, a livello centrale a cui andranno aggiungerebbero quelle da crearsi a livello periferico. Ma tutto questo non è Federalismo”.

*Insomma il Federalismo conviene.*

“Ci sono autorevoli studi fatti dalle università americane che testimoniano come gli Stati più sono federalisti e meno costano in termini di pubblica amministrazione, più sono piccoli e più sono efficienti e rendono. La storia e la pratica dimostrano che quella del Federalismo è una soluzione auspicabile verso cui tutti stanno andando, prova ne è il fatto che gli Stati Uniti, che hanno avuto un'evoluzione nel senso di una certa ricentralizzazione, hanno avuto in seguito un'esplosione della spesa pubblica”.

*Un'altra accusa che viene mossa alla sua riforma è quella di creare una sorta di neocentralismo regionale. Insomma i poteri passerebbero da Roma alle giunte regionali, più vicine al territorio, ma sempre lontane dai cittadini.*

“Anche questo non è vero. Anzi è esattamente il contrario, perché la Costituzione attuale e quella precedente rischiavano di determinarlo questo neocentralismo di tipo regionale, mentre con il nostro intervento è stata ribadita l'autonomia del potere amministrativo e regolamentare degli enti locali ed è stata data la possibilità, cosa che non era mai avvenuta in passato, di poter ricorrere alla Corte Costituzionale, ovviamente creando un filtro per evitare ricorsi pretestuosi. Ma per la prima volta un comune potrà ricorrere contro un qualcosa che si vede tolto dalla regione, mentre prima questa possibilità non esisteva”.

*E il Federalismo fiscale?*

“Per la prima volta è stato fissato un termine definitivo e improrogabile entro cui far partire il Federalismo fiscale, ovvero tre anni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale e queste per la prima volta non saranno parole ma fatti”.

# “Devolution”: una farsa senza limiti

di Giuseppe Motta

**D**i quella tragicomica farsa che da più vent'anni viene recitata sul palcoscenico della politica italiana, denominata “La Grande Riforma”, si è chiuso da poco un nuovo atto.

Da quando all'inizio degli anni Ottanta la classe politica si era accorta che i sondaggi vedevano l'opinione pubblica sempre più orientata verso la richiesta di profonde riforme costituzionali, a fronte della crisi e dello stato di coma della Repubblica, che sarebbero sfociati negli imponenti scossoni dei primi anni Novanta, un dibattito interminabile è stato inscenato dagli uomini di partito, affiancati da consiglieri bene selezionati ma messi a tacere quando scomodi, per dare a vedere l'intenzione di 'fare', di 'cambiare', di 'innovare'.

Quello che si è visto nel corso di un ventennio è stato un dibattito schizofrenico, caratterizzato da un'ossessiva e inconcludente ripetitività, perché tutto orientato a perdere tempo per trovare quelle formule che unissero il più possibile di cambiamenti di facciata e il minimo possibile di trasformazioni di sostanza. Un dibattito dai toni kafkiani che Gianfranco Miglio, negli anni precedenti la sua scomparsa, aveva definito (nel 1996) proprio ‘pantomima’, ‘balletto cinese’, denunciandone ripetutamente le furberie e i tatticismi.

Nel corso di vent'anni le bizzarre formule della mitica e irraggiungibile “Grande Riforma” hanno continuato a proliferare sprecandosi, mescolate dai politici in strane alchimie, in copiatore, tentativi di importazione di modelli spesso combinati in simbiosi astruse: cancellierato alla tedesca, premierato all'inglese, semipresidenzialismo alla francese, “semipresidenzialismo temperato”, presidenzialismo all'americana, elezioni dirette di vari capi di esecutivi e poi forme pseudofederali fra le più improbabili, derivanti da fusioni impossibili fra concetti contraddittori: la più assurda, “federalismo unitario”, che è come dire “ghiaccio bollente”, deri-

vante dalla confusione fra pratiche tipiche dello Stato unitario accentrato e concetti e pratiche tipici invece del Federalismo e con i primi totalmente inconciliabili.

Sulla scelta di queste formule sono stati fatti cadere governi, dato che erano utili anche per essere usate nella lotta politica quotidiana, in particolare quando un uomo di partito si accorgeva che erano in aumento le sue possibilità di venire collocato in un posto chiave di comando. Anche in questo sta la ragione della ripetitività delle proposte, dell'impressionante rimettersi degli stessi identici discorsi (almeno dalla Commissione Bozzi – IX Legislatura, 1983 - ad oggi: basta rileggersi il ventennale dibattito), la logica dei sempre ritentati compromessi parlamentari e degli improvvisi voltafaccia e cambiamenti d'opinione.

A questa farsa ha assistito impotente (o consenziente sul ‘meno peggio’ approvabile ad esempio con referendum, come nel caso della riforma del Titolo V, sottoposto ad approvazione popolare) un Paese letteralmente affamato e bisognoso di una radicale riforma dell'assetto costituzionale, invecchiato fino all'inverosimile e responsabile dei mali peggiori dei quali ha sofferto la Prima Repubblica e che continuano tutt'ora (spreco colossale di risorse, corruzione, parassitismo, perdita di competitività internazionale per le imprese) e per molti versi divenuto ormai intollerabile di fronte ai bisogni in crescita esponenziale dei cittadini e a un mondo che alla fine del XX secolo è completamente cambiato. Per rendersene conto sarebbe sufficiente sfogliare i grossi volumi, tanto istruttivi quanto dimenticati (anche dai Costituzionalisti), dei dibattiti del 1946-47 della Costituente: ne emerge un mondo ormai lontano anni-luce, che era alle prese con problemi totalmente differenti e che faceva di ideologie divenute obsolete la base imprescindibile delle discussioni, spesso condotte su temi complessi da persone totalmente prive di una cultura in materia (ad

esempio, come è stato dimostrato da studi seri, in quella economica e non solo costituzionale).

### **Dalla riforma del Titolo V alla 'devolution'**

Le ultime fasi della sempre perseguita e proclamata riforma hanno visto inseguirsi due dei temi che hanno caratterizzato gli anni Ottanta e gli anni Novanta: rispettivamente, la legittimazione diretta di un decisore e il decentramento di funzioni delle quali lo Stato unitario ultra-centralizzato è apparso sempre più sovraccarico: un processo, quello del decentramento in un ambito che rimane totalmente unitario, spacciato ripetutamente per "evoluzione in senso federale" o addirittura per "passaggio a una Costituzione federale".

La discussione sulla riforma dell'esecutivo è spesso tornata, anche di recente e come se niente fosse, alla prima fase del dibattito sulle riforme, quella degli anni Ottanta. Allora al centro era stato posto (Commissione Bozzi e, in alternativa, il "Gruppo di Milano", presieduto da Gianfranco Miglio nel 1983) il sentito problema della 'governabilità', della costruzione di un "decisore" sottratto alla tirannia dell'assolutismo parlamentare che ha dominato in Italia per molti decenni, con conseguenze estremamente gravi e ancora sotto gli occhi di tutti. Oggi però non si tiene conto del fatto che dal 1989 si era aperta una seconda fase, radicalmente diversa e ormai necessaria del dibattito, provocata dal precipitare della crisi politico-istituzionale italiana e dalla rivoluzione internazionale 'neofederale' allora ai suoi albori e oggi ancora in espansione (si pensi alle pressioni in quella direzione in Spagna, Francia, Gran Bretagna, Stati accentrati di antica data), concomitante con il radicale cambiamento del mondo. Il problema fondamentale per i sistemi politici contemporanei si era infatti da quel momento irreversibilmente spostato dal tema ormai obsoleto del rafforzamento del 'decisore' a quello della fuoriuscita dai sistemi centralizzati dello Stato moderno unitario e sovrano, ormai incapace di gestire i problemi crescenti della cosa pubblica, al termine di una sua plurisecolare espansione, che ha invaso tutti i settori occupabili (che in precedenza non gli appartenevano), giungendo a pretendere il 50% o più delle risorse create dalle attività economiche e produttive. Uno Stato che, impossibilitato a mantenere la sua forma ottocentesca, vedrà sempre più invecchiate e anacronistiche, relative figure come quelle del Capo del Governo, del Consiglio dei Ministri,

del Presidente intesi quali vertici del sistema politico in grado di dettare decisioni valide e indiscutibili per tutti. Anche perché la divisione funzionale dei poteri nell'esperienza dello Stato moderno centralizzato è fallita, favorendo collusioni e crisi (un potere distrugge l'altro, come nella Francia del 1792-1799) o tirannidi.

In merito alla seconda questione, quella del decentramento unitario, si è avuta la riforma del Titolo V della Costituzione (approvata dalla maggioranza di centrosinistra alla fine della scorsa Legislatura e poi dal referendum confermativo), che nominalmente ha rovesciato il rapporto fra Repubblica e Regioni. Questa riforma, approvata in fretta e furia dalla maggioranza parlamentare in prossimità della chiusura della Legislatura, ha creato una situazione di caos, un puzzle a incastro di competenze, un insieme indistricabile di materie concorrenti Stato-Regioni e una conseguente pioggia di ricorsi alla Consulta. Il 'federalismo' inteso come "scaricabarile di competenze", è inevitabilmente sfociato in una paralisi della coerenza dell'impianto unitario dello Stato centralizzato e della sua amministrazione, producendo non già entità federale capaci di autogoverno, ma una situazione complessiva di governo bloccato. L'essenza di una Costituzione federale non sta certo nella quantità di funzioni decentrate, ma nel fatto che all'autorità federale riescano a contrapporsi le entità federate, con funzioni governamentali irrevocabili e abbastanza forti da resistere alle pretese sostitutive del governo federale e alla naturale e potente tendenza espansiva del potere centrale. Senza contare la pretesa di far gestire dalle Regioni, entità artificiali create nell'Ottocento per ragioni statistico-fiscali e del tutto squilibrate nelle loro dimensioni e possibilità amministrative, competenze tutt'altro che gestibili da parte di entità deboli e prive di risorse, ancora drenate dal complesso del governo centralizzato.

Le conseguenze non potevano che essere l'avvio del dissesto del sistema istituzionale e la paralisi dell'azione amministrativa, che tutti i cittadini hanno incominciato a pagare, accorgendosi dei costi chi più e chi meno, dato che i costi decisionali hanno provocato dissesti, ritardi, decisioni mancati e disfunzionalità.

Come ha notato Sabino Cassese, dal 2002, cioè da quando funzioni, uffici e personale statali dovevano essere trasferiti alle Regioni, è accaduto invece che le strutture centralizzate dello Stato (dipartimenti, direzioni generali, altri

uffici centrali) sono aumentate in modo cospicuo. In periferia è accaduto anche di peggio: sono aumentate le direzioni generali periferiche e sono state ripristinate strutture statali prima confluite negli uffici territoriali del governo. Si trattava di una forma di regionalismo che spezzava infatti la coerenza del sistema unitario centralizzato, senza produrre un sistema federale, che è tale solo se il governo e la sovranità sono territorialmente divise, se esiste autogoverno anche delle risorse locali e se la fonte del potere non è più unica. Il Federalismo non è un fenomeno, né un espediente amministrativo ma rientra nell'ambito del problema governamentale e dell'auto-governo. Cercare di ridurlo a riforma amministrativa significa produrre paralisi e caos normativo, irrazionalità amministrativa, aumento della burocrazia e suo sdoppiamento, assenza di indipendenza finanziaria delle entità, formalmente 'federate' ma in realtà inglobate in una piramide gerarchica, verticale, rigida e stabilita dall'alto e provocare un aumento inevitabile della pressione fiscale.

Come aveva notato anche Angelo Panebianco sul *Corriere della Sera* del 27 dicembre 2001, tutt'altro che esperto sull'argomento, come da lui stesso ammesso ripetutamente, ma seguendo un minimo di buon senso, in troppi, negli opposti schieramenti parlamentari, si sono sforzati di ingannare il Paese dichiarandosi fautori del Federalismo senza credere a ciò che stavano dicendo o, peggio ancora, senza sapere di cosa stavano parlando. Federalismo e decentramento sono infatti due forme opposte di organizzazione del potere, come sanno i maggiori esperti a livello mondiale di Teoria federale. Come si fa a introdurre una riforma 'federale' mantenendo intatta la prima parte della Costituzione e in particolare l'art. 5 che proclama l'unità-indivisibilità di giacobina memoria e quindi la non-divisibilità territoriale del potere, preconditione essenziale per l'esistenza di un sistema federale? Come è possibile immaginare una struttura gerarchico-piramidale nella quale lo Stato e interviene in tutti i modi nell'attività di quelle che vengono fatte passare per 'entità federate'? Come ha scritto Gianfranco Miglio:

*"In Italia si parla di Federalismo a sproposito: lo si vuole realizzare salvando addirittura la struttura centralistica dello Stato e il ruolo guida dei partiti nel Parlamento e nel governo. Queste cose sono incompatibili".*

I 'riformatori' di oggi in questo assomigliano

molto a quei deputati che parteciparono alla Costituente e ai suoi dibattiti nei lavori preparatori su temi dei quali non conoscevano minimamente le implicazioni teoriche e pratiche.

La 'devolution' è stata la prosecuzione di questa tendenza. Si tratta di un'altra forma di decentramento (poche materie e marginali delegate alle Regioni, legate però finanziariamente al governo centralizzato), che in Spagna ha generato un sistema di "federalismo abortito" e che in Gran Bretagna riesce a funzionare (ma è sempre revocabile dal potere centrale; il parlamento di Londra conserva i "poteri impliciti" e può espandere la sfera di sua competenza in rapporto alla realizzazione di obiettivi prefissati anche nelle materie delegate; il parlamento scozzese risulta vincolato alle scelte di Londra, eccetera) solo grazie alla tradizione di autogoverno colà radicata e assente invece in Italia.

Dei 52 articoli riformati dal Ddl costituzionale approvato in ottobre dalla Camera dei Deputati, l'articolo 117 è stato uno di quelli ritoccati più a fondo, nel tentativo di mettere ordine al complicato intreccio di competenze lasciato in eredità dalla scardinante riforma del Titolo V. Ne è emerso un ibrido tragicomico, frutto di compromessi e di cedimenti su questioni basilari. A fronte del marcato decentramento introdotto nella riforma del 117, è riemerso lo spostamento verso il governo centralizzato di molte materie (alcune delle quali sottratte alle competenze concorrenti). Se ad esempio l'assistenza e l'organizzazione sanitaria saranno affidate alle Regioni, Lo Stato dovrà preoccuparsi delle norme generali sulla tutela della salute (oltre che della sicurezza e delle qualità alimentari). La definizione della parte dei programmi scolastici e 'formativi' di interesse specifico delle Regioni (non le norme generali sull'istruzione, che restano allo Stato centralizzato) passa all'ambito regionale; la polizia locale passa all'ambito amministrativo regionale. Inoltre le Regioni conservano voce in capitolo su ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione statale centralizzata.

Dieci in tutto sono i nuovi compiti ri-attribuiti al potere centralizzato: dalla 'promozione' all'estero del 'sistema-Paese', alla politica monetaria, dalla tutela del credito alle organizzazioni comuni di mercato, all'ordinamento della Capitale. Inoltre è stato ri-assegnato allo Stato centralizzato il compito legislativo in merito alle professioni, prima attribuite alla competenza concorrente.

Il rebus delle materie cosiddette 'miste' (nelle quali la potestà legislativa era condivisa dallo Stato e dalle Regioni) non è stato affatto sciolto, dato che molte delle vecchie competenze concorrenti sono state soltanto sdoppiate. Se nell'energia, cioè nella produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale, i compiti sono stati affidati allo Stato, il resto è rimasto materia di legislazione mista. Così nel settore dei trasporti, le grandi "reti strategiche" di trasporto e di navigazione di "interesse nazionale" sono state relegate all'esclusivo appannaggio del legislatore nazionale, mentre quello che cade al di fuori di questa definizione cade sotto il dominio concorrente. Lo stesso è accaduto nel campo dello sport e delle comunicazioni: prima genericamente affidate alla potestà condivisa Stato-Regioni, ora rigidamente separate fra i compiti spettanti allo Stato e quelli attribuiti alle Regioni. Così, sull'ordinamento sportivo nazionale potrà intervenire lo Stato, mentre alle attività sportive e ricreative, compresi impianti e attrezzature, dovranno pensare le Regioni. Lo stesso è avvenuto nel campo delle comunicazioni: il loro ordinamento generale sarà compito dello Stato, mentre l'onere di provvedere alle comunicazioni di interesse regionale con la relativa promozione, all'emittenza e alla competenza locale. L'elenco delle materie sulle quali prevale la legislazione centralizzata è lungo. Lo Stato da Roma dovrebbe occuparsi, come si è notato sopra, perfino dell'esercizio di arti e professioni...

Il cosiddetto "Senato federale" inoltre dovrebbe essere delle Regioni senza rappresentanza territoriale e dunque non riflette la struttura federale alla quale si richiama. Composto da 252 senatori, eletti insieme ai consigli regionali e provinciali, vedrà partecipare ai suoi lavori i presidenti delle Giunte regionali e delle Province di Trento e Bolzano e un rappresentante per ogni Regione, ma senza diritto di voto. Nel sistema previsto dovrebbero esservi attività legislative monocamerali (a volontà prevalente del Senato o della Camera) e leggi prodotte da un'attività bicamerale a partecipazione paritaria, in base a lunghi elenchi di materie che creano infiniti conflitti di giurisdizione e di competenze. Inoltre il sistema bicamerale non prevede che il Senato, che formalmente dovrebbe riunire rappresentanti delle regioni, possa sfiduciare e preporre il governo. Questo fa sì che ogni Regione sia soggetta a qualunque tipo di prepotenza da parte del potere centrale e in-

direttamente fa sì che il Senato rimanga una Camera senza forza, senza potere. Una farsa di sistema federale. Inoltre la riforma non prevede alcuna regola sul divieto di reiterazione delle cariche, in questo modo non si evita minimamente il professionismo della politica, con il quale un sistema federale è incompatibile. Anche se il Senato assomigliasse al *Bundesrat* tedesco (cosa che non è nemmeno nel progetto) l'insistenza su questa istituzione (probabilmente derivante dalla mitologia che è circolata in Italia proprio sul modello tedesco) in ogni caso un'istituzione del genere non darebbe sufficienti garanzie sulla 'federalità' di un sistema, come il sistema politico tedesco dimostra.

Va poi aggiunto che tutti gli enti locali sono equiparati (equiordinati), mentre anche nel più centralizzato dei sistemi federali le entità che compongono la Federazione non sono affatto sullo stesso piano, ma sono il fulcro del sistema stesso. Inoltre le Regioni in Italia non possono affatto concorrere alle decisioni degli organi centrali dello Stato.

Senza tenere conto dei flussi di risorse, che dovrebbero continuare a essere concessi dallo Stato centralizzato alle Regioni, anziché rimanere alle 'entità federate' che le producono ed essere messe in comune solo per quella quota necessaria al funzionamento della Federazione e alle sue ridotte funzioni, come accade in un sistema coerentemente federale. La pretesa di mantenere inalterati i saldi di finanza pubblica e contemporaneamente accrescere l' 'autonomia' locale, generano cortocircuiti insolubili. L'imposizione, nonostante l'apparenza, rimane centralizzata: infatti si tratta di limitate imposte locali. La decisione sulla spesa pubblica anche.

L'apparato ministeriale non viene affatto privato del maneggio delle risorse e dei trasferimenti dal centro alla periferia (Stato unitario), come dimostrano i continui programmi di trasferimenti di risorse alle Regioni più "sfortunate" (e che non potranno mai essere "bacciate dalla fortuna", perché c'è qualcuno che su quella "sfortuna" ha costruito le sue di fortune...) e la vicenda dei forestali calabresi. Inoltre, gli amministratori locali hanno un incentivo a spendere, rimanendo centralizzati sia l'imposizione delle regionali sono infatti tasse non-sostitutive, che i trasferimenti. Le Regioni del Sud non sono affatto disincentivate a scaricare i propri debiti sullo Stato (cioè sulle Regioni più produttive) e possono chiedere costantemente ulte-

riori trasferimenti. La finanza locale è solo una parvenza, mentre manca del tutto l'autonomia finanziaria: senza contare il fatto che il perverso sistema di finanziamento delle Regioni a Statuto speciale, ingiusto e depressivo per le Regioni a Statuto ordinario non è affatto finito.

Ma si è mai visto un sistema 'federale' organizzato in questo modo? Esistono riferimenti di sorta nella letteratura e nella realtà dei sistemi federali esistenti che contemplino un sistema del genere? Ovviamente no. Questa riforma non dà naturalmente vita ad alcun sistema federale. Un testo contorto e farraginoso, che cerca di rimediare ai problemi per la tenuta della coerenza del sistema costituzionale creati dalla riforma del Titolo V, reintroducendo elementi di regionalismo tutt'altro che incompatibili con la struttura unitaria accentrata, ma che allo stesso tempo ne scardinano la coerenza. Ne sono espressione l'enfasi posta sull'"interesse nazionale" (dato che per lo Stato accentrato non si riesce a trovare altro elemento culturale legittimante) e la sua riduzione a strumento per annullare leggi regionali considerate "lesive" di questo principio, l'introduzione della "clausola di supremazia" (art. 120, che consente al potere dello Stato centralizzato di sostituirsi ai poteri locali nei casi più gravi, quando non siano rispettate le norme eurocomunitarie e i trattati internazionali e se lo richiedono l'unità giuridica ed economica della nazione o la tutela dei "livelli essenziali" delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali), la ri-attribuzione alla competenza centralizzata di materie come i trasporti e l'energia. La polizia regionale è soltanto amministrativa. Le norme generali sulla salute e l'istruzione (vanto giacobino da secoli) sono di competenza dei ministeri. Nemmeno nel sistema tedesco, caratterizzato da una forma di regionalismo unitario in decadenza, si ha una simile concezione dell'istruzione pubblica. Una riforma come questa non solo non assomiglia affatto a una riforma 'in senso federale', ma nemmeno alla *devolution* inglese alla quale pretende di ispirarsi. Lo Stato nazionale conserva, pretendendosi esclusivo detentore del potere politico, tutte le sue prerogative e rimane il punto di massima concentrazione delle funzioni pubbliche. Tollerando deleghe amministrative, non tollera invece l'esercizio di funzioni governamentali parallele sul suo stesso territorio, anche se questo continua a comportare inerzia e inefficienza, negazione del diritto all'autogoverno.

Nemmeno la riforma del 'decisore' sganciato dalle influenze nefaste del parlamentarismo assoluto è parallelamente proceduta nella direzione auspicata da vent'anni a questa parte. Chi sostiene che questa riforma preveda un governo e un premier forte, legittimato con la sua maggioranza dal corpo elettorale (mentre l'opposizione parla di 'dittatura del Primo Ministro') non ha una visione chiara delle riforme introdotte. Il Premier viene eletto ancora con la sua maggioranza (quindi non si tratta affatto di 'premierato assoluto') che può sfiduciarlo in ogni momento. Il processo legislativo inoltre continua a sfuggire al controllo del governo. Il "Senato federale", che può avere una maggioranza differente rispetto a quella della Camera, non ha un rapporto fiduciario con l'Esecutivo e ha competenza esclusiva sulla legislazione concorrente decisiva per il programma di governo. Resta per di più molto forte la competenza bicamerale e il modello parlamentare, che è proprio uno degli elementi più implicati nella crisi dei sistemi federali di tipo anglosassone (Canada, Australia, India) che hanno introdotto nel sistema il modello parlamentare ereditato dal *Commonwealth* britannico.

### **I ricorrenti problemi dello 'pseudofederalismo'**

Il problema principale di queste pseudoriforme che si pretendono 'in senso federale' e che vengono graduate in un misurino non certo adatto per la materia costituzionale ("È meglio ottenere cinque che chiedere 10 e non portare a casa niente") è dato soprattutto dal mantenimento delle attuali Regioni, create dallo Stato unificato dalla Monarchia militare piemontese senza alcun criterio etnografico e rispetto dell'approvazione consensuale delle popolazioni inglobate nello Stato territoriale unitario. Questo problema di fondo emerge intanto dal fatto che nessun federalista che abbia scritto in Italia, da quelli veri a quelli falsi (ad esempio i comunisti, che negli anni Trenta progettaron un assetto federale per la Penisola sul modello sovietico) mai hanno pensato di poter utilizzare, sia per ragioni storiche che etnografiche, che logiche, le Regioni amministrative create dallo Stato unitario ottocentesco.

Come sottolineava Gianfranco Miglio:

*"Sono centocinquanta anni che in questo Paese si chiacchiera di 'autonomie', di 'libertà locali': si è cominciato già nel 1865, quando nello Statuto Albertino è stata disegnata la monarchia rappresentativa con le sue istitu-*

zioni. Già allora si diceva: "I Comuni, le Province godono di 'autonomia', sono elementi costitutivi dello Stato italiano". La musica è andata avanti fino a che la dittatura ha naturalmente messo 'il silenziatore' su quest'etica della 'libertà locale'. Ma quando, dopo la Seconda guerra mondiale, è stata varata la Costituzione che è ancora vigente e che ogni giorno, sempre più claudicante, regge le nostre sorti, è cominciato lo sviolinamento sul Titolo V della Costituzione, sulle 'Regioni', le 'libertà locali', lo 'Stato regionale'. La musica insomma delle false autonomie è ripresa. In realtà noi sappiamo (e ho dedicato gli anni migliori della mia vita a guidare ricerche in merito, rimaste in una montagna di documenti e di libri) e abbiamo spiegato come l'autorità centrale abbia sempre prevalso: prima nelle istituzioni dello Stato di diritto e poi per gli elementi tipici della dittatura, le libertà locali sono state calpestate in maniera sistematica. Questo indica che non essendo possibile restaurare l'amministrazione centrale dello Stato, restituirla onestà ed efficienza (la macchina tradizionale dell'amministrazione pubblica non ce la fa più a soddisfare i bisogni dei cittadini) e non essendo possibile nemmeno puntare sulle venti relativamente piccole Regioni, che già hanno dato una pessima prova, non c'è altro che una riforma radicale non tanto dello Stato, ma della comunità e delle istituzioni politiche. [...] Le Regioni attuali non sono adatte a fornire la base di un sistema federale. Che abbiano fino ad ora bene funzionato la Valle d'Aosta o il Trentino-Südtirol non dipende dal fatto che erano piccole, ma dalla quantità di denaro che è stato riversato nelle loro tasche e certamente anche da una certa condizione di coerenza etnica che è stata rispettata. [...] La misura ottimale delle entità federate non può essere certo quella delle attuali Regioni, perché non avrebbero le macchine amministrative adatte. Comunque, le dimensioni ottimali non sono stabili. Una delle caratteristiche del neofederalismo e del modello di Costituzione federale a cui attendo, è il suo limite temporale. Dove sta scritto, se non negli obsoleti manuali di Diritto Pubblico che si leggono da generazioni che "lo Stato si contraddistingue per la sua eternità", è un'entità che è sempre esistita e che sempre esisterà? Niente affatto! Costituzioni moderne debbono essere fatte per trenta, cin-

quant'anni al massimo, poi si rivedono le condizioni. Lo stesso vale per le entità federate. D'altra parte anche nella Costituzione vigente c'è già l'articolo 132 che predispone la possibilità di accorpamenti diversi delle Regioni. Le entità federate vanno immaginate come strutture che si possono rifare, che si possono adeguare ai bisogni dei cittadini. [...] È chiaro che le piccole Regioni – tenuto conto del fatto che la loro attuale ripartizione risale alla seconda metà dell'Ottocento e che sono state create solo per ragioni statistico-fiscali, senza neanche interpellare i cittadini, - non sarebbero in grado di confrontarsi, in un'eventuale Costituzione federale, in una condizione di effettiva parità politica con gli altri membri e con l'autorità federale, né di sopportare tutte le funzioni che in un sistema federale andrebbero loro attribuite. [...] A mio parere molti dei problemi dai quali siamo angustiati non esisterebbero se, fin dall'inizio, l'Italia avesse avuto un ordinamento più decisamente federale. Invece i Costituenti, parlando di 'autonomia' delle Regioni, hanno ripiegato su un'equivoca mezza misura e creato strutture troppo piccole per poter esercitare una vera funzione di governo e troppo grandi per poter essere semplici organi amministrativi: così esse hanno finito per diventare semplicemente l'anticamera dei futuri parlamentari, lo sgabello per arrivare a Roma. Per questo sono necessarie delle macroregioni, comunità politico-amministrative indipendenti, stabilmente collegate fra di loro come soggetti di una vera struttura federativa e formate dall'accorpamento delle regioni esistenti. La distinzione delle popolazioni italiane fra Centro, Nord e Meridione era percepita già al tempo dell'Unificazione e non è stata poi più dimenticata ed è molto più radicata di quella di molte delle cosiddette 'Regioni'. Da sempre i federalisti in questo Paese hanno considerato solo questa tripartizione evidente, caratterizzata da differenze storiche, etnografiche e sopra tutto economiche. Un'articolazione federale di questo tipo sarebbe l'unica a rispondere al massimo possibile dei bisogni dei cittadini. Al di là delle necessità di ingegneria istituzionale, sono proprio i grandi orientamenti di vita che caratterizzano il Sud o differenziano il Centro dal Nord. Quando vado in Toscana o nelle Marche io avverto un modo diverso dal mio di comportarsi, ragionare, vivere".

La riforma del Titolo V e le disfunzioni che alla struttura unitaria (poiché parti di riforma non sono armonizzate affatto con il resto della Carta Costituzionale) deriveranno dalla 'devolution', discendono dalla pretesa di utilizzare le attuali Regioni come base di partenza di una riforma paralizzante, che rischia di alimentare nostalgie centraliste integrali, come si è già visto nel passaggio dalla riforma della precedente Legislatura a quella della attuale. Le regioni con maggiori possibilità potrebbero cercare di ottenere qualche risultato, ma quelle più piccole o più deboli finirebbero inevitabilmente per rifugiarsi nelle braccia dell'autorità centralizzata. Il risultato non potrebbe essere che uno squilibrio scardinante. Che questo non faccia parte di una ben architettata strategia da parte di politici che hanno sempre avuto tutto da guadagnare dalla centralizzazione del potere, è molto dubbio. Infatti già nelle Bicamerale c'era chi appoggiava il "Progetto Labriola" che prevedeva di scaricare tutte le competenze possibili e immaginabili sulle attuali Regioni, al fine di provocare un collasso e un conseguente ritorno del più bieco centralismo. È del resto durato molto a lungo anche l'argomento, ampiamente diffuso dai mass media, secondo il quale una riforma federale non interessa alla gente, che ne è disorientata: in effetti è difficile immaginare una condizione diversa di fronte a queste trasformazioni.

Sempre Gianfranco Miglio scrisse:

*“Non è facile costruire un sistema costituzionale federale in un Paese che non ha assolutamente cultura federale. Occorre essere quanto più possibile precisi e chiari per sgombrare il campo da tutta la brodaglia falso-federalista e vetero-federalista che viene riversata su un pubblico del tutto ignaro di questi problemi costituzionali. E noi sappiamo quali sono le ragioni. In Italia la cultura unitaria è stata imposta prima dai corifei della monarchia, poi sotto il fascismo e poi durante il dominio della Democrazia Cristiana. Un giovane che si occupasse di Diritto Pubblico e facesse ricerche sulle Costituzioni federali era certo di non vincere mai più il concorso universitario. La tipica obiezione era: “Ma per carità! Che bisogno abbiamo noi di studiare queste forme costituzionali ‘imperfette’? – Ecco il mito dello Stato unitario. Ancora adesso si sente spesso parlare della necessità di introdurre “una Costituzione regionale ai limiti del Federalismo”... Un cor-*

*no! Il Federalismo è come la verginità: una Costituzione o è federale o non lo è; non ci sono vie di mezzo. Manca in sostanza un'idea chiara di che cosa sia una Costituzione federale. A questo bisogna aggiungere che spesso le Costituzioni cosiddette federali sono in realtà pseudo-federali, quando non addirittura esattamente il contrario di ciò che dovrebbe essere una Costituzione federale. [...] Una Costituzione federale si fonda sempre, come dicono gli americani, su uno shared power, cioè su un potere diviso sul territorio e diviso stabilmente, in modo che nessun organo del potere centrale possa mai recuperare i poteri che spettano alle entità territoriali federate. Per questo tutti i regimi autonomistici, regionalistici o altrimenti definiti – il regionalismo è un particolarismo all'acqua di rose che naturalmente viene continuamente macinato dal potentissimo ordinamento centralizzato – sono dei falsi federalismi che non realizzano questa netta distinzione. Naturalmente sorge il problema di come armonizzare queste volontà diverse ed è su questo terreno che si sviluppa la dottrina. [...].*

*La tendenza di tutti i sistemi federali moderni è quella di contrastare la tendenza all'accentramento. Tutte le Costituzioni federali, anche quella Svizzera, sono sempre alla mercè della tendenza del potere federale di prendere in mano tutto e diventare uno Stato unitario. C'è una specie di legge fisica, come la legge di gravità, per cui il potere politico tende costantemente a concentrarsi. Del resto questa è la storia dello Stato Moderno: lo Stato nasce quando un principe, un ex feudatario, comincia l'avventura della fondazione di un potere centrale, distrugge tutte le libertà locali e crea “lo Stato”. [...] Questa operazione di costruzione dello Stato unitario è poi riuscita solo in quanto è stato possibile costringere i cittadini a rinunciare a una certa quantità di valori secondari, purché fossero tutelati i valori essenziali di sussistenza e di sicurezza. Storicamente il principe è colui che propone di garantire con le conquiste la sicurezza e l'ordine pubblico ai suoi sudditi, ovvero la legge e l'ordine. A prezzo però di rinunciare a tutto il resto: ad esempio diversità di linguaggi e di cultura. È con la repressione che nasce lo Stato unitario moderno. [...] Lo Stato moderno ha teso a omogeneizzare i cittadini. Sono arrivato alla conclusione che il principio di eguaglianza*

*è sì vecchio e antico, però ha avuto una spinta formidabile perché è un sottoprodotto dello Stato unitario. Lo Stato unitario aveva bisogno dell'eguaglianza e per questo io dico che lo Stato comunista ha rappresentato il completamento della storia dello Stato moderno, non una deviazione. Una deviazione caso mai è il parlamentarismo. Lo Stato comunista è in asse con tutto lo sviluppo dello Stato moderno. Ecco: lo Stato non riesce più a ottenere tutta questa omogeneità e deve gestire un'enorme quantità di situazioni particolari. Di qui la crisi dello Stato moderno e della sua preminenza. Dagli anni Settanta, con la grande rinascita del pluralismo, si è incominciato a capire che più uno Stato è unitario e omogeneo, meno corrisponde ai bisogni dei cittadini. Ecco la ragione per la quale tutti gli Stati parlamentari sono in crisi: soprattutto perché è l'idea che il compito dei pubblici poteri sia di ottenere l'omogeneità dei cittadini a rivelarsi sbagliata. In questo vi è la radice dell'attualità del Federalismo".*

Un secondo problema fondamentale di queste riforme pseudofederali è quello di non fare in alcun modo chiarezza sui conti, sulla provenienza e sulla destinazione delle risorse, in un quadro che rimane nazionale unitario. L'enfasi posta sull'unitarietà del sistema deriva proprio da qui: dal fatto di poter godere ancora per molto tempo, da parte dei beneficiari del sistema, dell'impossibilità di fare chiarezza sulla contabilità nazionale, sull'origine delle risorse prelevate, sul dare e sull'avere.

Come ha spiegato Sabino Cassese, la Ragioneria generale dello Stato ha da tempo perduto il controllo del quadro d'insieme nazionale. L'intreccio delle competenze, l'impianto generale farraginoso e inceppato della contabilità nazionale, consentono la distribuzione di rendite politiche difficilmente individuabili. L'appello alla disposizione emotiva introiettata, che ormai da un centinaio d'anni sorregge il mito dell'unità in questo Paese, l'uso della minaccia ricorrente dei presunti pericoli per l'integrità della 'nazione', minacciata da una riforma 'troppo federale', servono per impedire proprio il passaggio a questa chiarezza. Infatti solo il Federalismo permette ai cittadini di controllare la pressione tributaria e di verificare come vengono impiegati i soldi pubblici. Quando l'appello all'unità, ampiamente screditata, produce scarsi risultati,

allora si passa a sostenere che lo Stato riformato deve coincidere con lo "Stato sociale" o, usando un sinonimo, "con l'esercizio della solidarietà" (coatta): il "federalismo solidale". La realtà però rimane quella di un ordinamento che estorce da coloro che lavorano e producono una parte cospicua dei loro guadagni, mettendola nelle tasche di altri, abbastanza scaltri da godere dei canali di redistribuzione e dei 'trasferimenti'. Lo stesso piagnisteo è ricorrente nei confronti della scarsa attenzione che verrebbe dedicata alle Regioni meridionali.

Ancora Gianfranco Miglio aveva fatto notare: *"In questi ultimi quarant'anni e anche prima, in Italia non è stata mai fatta una politica economica a favore delle Regioni più povere. Il Sud era ed è rimasto arretrato. C'è da chiedersi se con il flusso di denaro che viene inghiottito dal Meridione non si premia invece il sottosviluppo. Perché, mentre il Nord continua a svenarsi, la situazione nel Mezzogiorno peggiora sempre di più. Il Nord deve potersi proteggere dai fenomeni di degenerazione e dalla criminalità dilagante. Ciascuna Macroregione (Cantone) in un contesto federale deve responsabilizzarsi e utilizzare le sue risorse. Il problema è quello di garantire strutture più trasparenti per la gestione della cosa pubblica. Per esempio, oggi c'è una forma occulta di finanziamento per il Sud, che è poi lo strumento principale per l'arricchimento delle cosche politiche. [...] Chiusunque abbia un po' di buon senso sa che i peggiori difetti del nostro sistema politico stanno nella corruzione e nell'inefficienza. Il punto fondamentale è restituire ai cittadini che finanziano, a quella parte che sostiene un ruolo economico rilevante, la responsabilità e il controllo sul modo in cui le risorse vengono gestite".*

L'assenza dei requisiti indispensabili perché si abbia un sistema federale in grado di funzionare, nell'equilibrio sempre instabile e contraddittorio con le istituzioni tendenzialmente unificanti e accentratrici dello Stato moderno, produce un sistema ibrido e inefficiente, effetti e danni incalcolabili e per lungo tempo. Il semplice trasferimento di poteri e di funzioni a parti o organi della Repubblica è destinato a produrre danni irreparabili: a forza di sognare piccole riforme sarà così a un certo punto l'intero impianto costituzionale a imporre di essere radicalmente capovolto.

Di fatto, quello che aveva previsto sempre Miglio, si sta realizzando:

*“Dobbiamo essere pronti a vedere quali usi impropri faranno di una Costituzione federale coloro i quali pensano che il modello federale finirà per imporsi e si stanno già preparando ad adoperarlo, a distorcerlo, a farlo diventare un nuovo modo per risucchiare le risorse altrui”.*

Una delle cose peggiori però che questa classe politica ancor più di quella precedente, indipendentemente dagli schieramenti formalmente contrapposti, lascerà in eredità alle giovani generazioni sarà, dato il facilmente prevedibile e inevitabile fallimento di ibridi costituzionali imposti da parlamenti e governi, il discredito (già sensibile oggi) che in Italia cadrà sul Federalismo, ritenuto come qualcosa di irrealizzabile o fonte di gravi problemi. Vocabolo abusato, volutamente distorto, utilizzato per coprire vantaggi inconfessabili e scelte di parte, convenienze del momento, il termine “Federalismo” è stato sganciato totalmente dal suo significato e dalla realtà di concezione della comunità politica e soluzione costituzionale alla quale in tut-

to il mondo fa riferimento. Questa è una delle cose peggiori che si possano provocare, perché non solo non stimolerà i giovani a studiarlo, come disgraziatamente è accaduto in Italia per almeno centotrent'anni (con le conseguenze che si vedono oggi), ma li condannerà a cercare ancora per decenni, nel tentativo di porre rimedio a guasti che risalgono spesso al periodo dell'Unità e prima di accorgersi che si tratta di un'impresa disperata, di incollare una macchina sgangherata come quella dello Stato unitario accentrato, che produce quotidianamente spreco e ingiustizie, disfunzioni, corruzione e criminalità, con colle e mastici fatti di vaghi concetti di 'autonomia', 'sussidiarietà' gerarchizzata e di 'decentramento', quando non li farà cadere nelle braccia di ripetitive concezioni unitarie e centralizzanti, ormai uscite dalla storia. Il risultato sarà ancor più colpevole e grave (e la responsabilità ricadrà su coloro che hanno avallato queste pseudo-riforme) in un Paese 'naturalmente' federale, che per centocinquanta anni non è riuscito a percorrere l'unica strada che poteva seguire, finendo soffocato in una gabbia d'acciaio della quale non è ancora riuscito a liberarsi.

# Devolution: un piccolo passo per la Scozia, un salto indietro per la Padania

di Carlo Stagnaro

**I**l termine “devolution” è comparso nel linguaggio politico italiano nel 1997, quando il premier britannico Tony Blair, tenendo fede alle promesse elettorali, concesse a Scozia e Galles la possibilità di ottenere speciali forme di autonomia. L'iter che portò alla formulazione dei quesiti referendari fu relativamente veloce: il progetto di legge è datato 15 maggio 1997, il 4 giugno è licenziato dalla Camera dei Comuni, il 22 luglio esce dalla Camera dei Lords. Il 30 luglio i Comuni ratificano la versione modificata, il giorno successivo riceve dai Lord il disco verde. Poche ore dopo, il 31 luglio, i referendum ottengono l'assenso reale. Le consultazioni popolari si svolgeranno l'11 settembre.

## Devolution: Italia e Scozia

Per qualche ragione, l'intero mondo politico italiano sembra ignorare che non solo la Scozia, ma pure il Galles ha potuto chiedere e ottenere una forma, per quanto attenuata, di autogoverno. Forse la differenza d'attenzione dipende anche dalla maggior abilità mediatica degli scozzesi, che del resto poterono contare sull'aiuto e l'impegno diretto di un “peso massimo” quale l'attore Sean Connery.

In Scozia, dunque, il Referendum fece registrare un'affluenza di circa il 61% degli aventi diritto. Il 74,3% dei votanti decise che “dovrebbe essere istituito un Parlamento scozzese”. Il 63,5% chiese che esso “dovrebbe avere il potere di intervenire con la leva fiscale”. Preso atto dell'esito delle votazioni, fu istituito un Parlamento di 129 membri eletti direttamente col sistema maggioritario e altri 56 eletti col sistema proporzionale. Il Parlamento scozzese può legiferare, tra l'altro, in materia di salute, istruzione, trasporti e infrastrutture, sviluppo economico, edilizia, giustizia e ordine pubblico, ambiente, cultura. Il suo potere di variare le tasse incide per circa il 3% sulla pressione fiscale cui i cittadini britannici sono soggetti<sup>(1)</sup>. Inoltre, come rico-

nosce Philip Schlesinger, “fondando la sovranità sul ‘popolo’, piuttosto che sulla Corona o sul parlamento di Westminster, ha stabilito una distinzione senza equivoci tra le teorie costituzionali britannica e scozzese”.<sup>(2)</sup> Non solo: ha anche radicato l'autonomia su un terreno simbolico assai più profondo di quello meramente giuridico.

Lo Scottish National Party, il movimento che più di tutti ha lottato per ottenere il Parlamento, non ha mai nascosto di vedere la devolution come un primo passo verso una sempre maggiore autonomia, fino all'indipendenza. Per esempio, in occasione del Congresso del 2000, che sancì un cambio alla guida, il segretario uscente Alex Salmond ha sottolineato che “Il Parlamento della Scozia oggi è una realtà. Ha avuto delle difficoltà per l'incompetenza della maggioranza Laburista-Liberale. Ma si svilupperà, crescerà. Il Parlamento degli Scozzesi è il nostro passaporto per l'indipendenza. E lo diciamo apertamente: se l'SNP avrà la maggioranza organizzeremo un referendum popolare per la libertà”. Il suo successore, John Swinney, ha ribadito che “questa è l'ora della rinascita per una nazione, questa è l'ora in cui la Scozia finalmente potrà cambiare in meglio, per sempre. Realizziamo la nostra visione, rendiamo viva l'indipendenza per il popolo di Scozia, convinciamo, convinciamo tutti a favore dell'indipendenza. Completiamo la creazione del nostro parlamento, venite con me a conquistare la libertà per la nostra nazione”<sup>(3)</sup>.

Numerosi politici italiani sono andati in “pelle-

<sup>(1)</sup> <http://www.bbc.co.uk/politics97/devolution/scotland/live/index.shtml>.

<sup>(2)</sup> Philip Schlesinger, “Scozia, una rivoluzione tranquilla”, *Le Monde Diplomatique*, aprile 1998, <http://www.ilmanifesto.it/MondeDiplo/LeMonde-archivio/Aprile-1998/98041m15.01.html>.

<sup>(3)</sup> Roberto Soria, “Scozia, successo della devolution”, *La Padania*, 25 settembre 2000, <http://old.lapadania.com/2000/settembre/24/25092000p10a3.htm>.

grinaggio” a Edimburgo a studiare un caso di federalismo *in itinere*: tra essi, il governatore toscano Claudio Martini<sup>(4)</sup> e quello lombardo Roberto Formigoni. Quest’ultimo ha giustamente osservato come, purtroppo, allo stato attuale neppure la Scozia goda di un autentico federalismo fiscale: “la parola definitiva infatti è sempre di Londra; per una Regione che aspira al federalismo questo non è accettabile. Inoltre il rappresentante della Scozia presso il Governo centrale viene indicato dal Primo Ministro, mentre ciò che la Regione Lombardia chiede è una rappresentatività espressiva del territorio, in un ambito come potrebbe essere la Camera delle Regioni”<sup>(5)</sup>.

L’idea d’importare la *devolution* ha folgorato Umberto Bossi in un momento in cui la Lega stava annaspando. Lasciatisi alle spalle l’ambizioso progetto secessionista, il *Senatùr* ha precipitato il Carroccio nella confusione. V’è stato un momento, tra il 1997 e il 1998, in cui letteralmente non era possibile capire quale progetto la Lega avesse per il paese: si passò velocemente dal vecchio testo di legge che porta il nome di Francesco Speroni e ricalca quello della Fondazione Agnelli, letteralmente ripescato dalle catacombe della storia, alla battaglia per lo statuto speciale regionale al tentativo di guadagnare autonomia alle province settentrionali. Questo frugare tra linee diverse e talora contrastanti trovò una quadra tra il 1999 e il 2000, quando il Carroccio siglò il patto elettorale con Forza Italia e quello che allora era il “Polo della (o delle) libertà”, e sarebbe a breve divenuto la “Casa della (o delle) libertà”. (Viene più spesso impiegato il singolare, ma non v’è chiarezza assoluta sul vero nome della coalizione di centro-destra attualmente al governo).

### **La devolution “prima maniera”: un Parlamento per il Nord**

Forse anche in virtù del suono “esotico” che un termine straniero sembra evocare, fin dal suo ingresso nel dibattito italiano la “devolution” è circondata dall’incertezza. Inizialmente, tuttavia, l’idea di fondo (in seguito tramontata e poi tornata in auge per eclissarsi definitivamente non appena la devolution si è tradotta in un disegno di legge concreto) sembra ricalcare il progetto scozzese: costituire un Parlamento padano che abbia competenza esclusiva su alcuni temi quali la sanità, la scuola (in realtà l’organizzazione sanitaria e scolastica) e l’ordine pubblico (polizia *locale*).

Il primo passo lungo questa strada sembra consistere nella creazione, mai avvenuta, di un coordinamento tra le regioni del Nord. All’indomani della

vittoria del centro-destra in diverse regioni settentrionali (Piemonte, Lombardia, Veneto e Liguria), Roberto Maroni annunciava trionfante che “le regioni del Nord potranno risolvere i loro problemi a loro modo, senza dover dipendere da Roma”<sup>(6)</sup>.

L’idea del coordinamento è, di per sé, dirompente, e ricalca l’antico sogno di Gianfranco Miglio di un’unificazione della Padania, tesa a farne un unico soggetto politico dotato di una grande forza contrattuale. “L’essenza del federalismo – spiega il professore – sta nella contrapposizione tra un potere federale e alcune unità territoriali, uguali in dignità e per ordinamento, le quali competono con l’autorità centrale”<sup>(7)</sup>. L’unificazione delle amministrazioni regionali, mai percorsa durante la storia della Repubblica italiana, è resa possibile dall’articolo 132 della Costituzione: “si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d’abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse”. Per quanto il processo sia farraginoso, è fattibile, almeno in linea teorica. Se d’altronde fosse il Parlamento a opporsi a una richiesta unanime delle regioni, dovrebbe ben renderne conto agli elettori.

Tentare una strada diversa, attribuendo poteri e funzioni “a tutte le regioni, grandi e piccole, indifferenziatamente, senza previamente raggrupparle, è insensato perché produrrebbe una eccessiva frammentazione degli obiettivi, e la fuga delle regioni più deboli, incapaci di svolgere il loro compito, fra le braccia protettive del vecchio e inefficiente Stato nazionale”<sup>(8)</sup>. Il pessimismo del costituzionalista lariano forse è esagerato: l’esperienza spagnola, ad esempio, mostra come un federalismo “asimmetrico” possa funzionare e dare buoni frutti. Anzi: in un contesto come quello italiano, probabilmente un’assunzione asimmetrica di responsabilità è l’unica via al federalismo compiuto. Tuttavia, Miglio ha ragione nel temere che un’eccessiva frammentazione non sia foriera di danni in sé, ma

<sup>(5)</sup> <http://www.grtv.it/2001/ottobre2001/1ottobre2001/grtv5.htm>.

<sup>(6)</sup> Gianluca Savoini, “Regioni, coordinamento al via”, *La Padania*, 5 maggio 2000, <http://old.lapadania.com/2000/maggio/05/05052000p03a1.htm>.

<sup>(7)</sup> Gianfranco Miglio e Marcello Veneziani, *Padania, Italia*, a cura di Marco Ferrazzoli (Firenze: Le Lettere, 1997): p.64.

<sup>(8)</sup> Gianfranco Miglio, *L’asino di Buridano* (Vicenza: Neri Pozza Editore, 1999): p.90.

rischi di porre le regioni in posizione di sudditanza rispetto al potere centrale, finendo per replicare i problemi che oggi si tenta di affrontare e risolvere.

Da questo punto di vista, l'idea di creare un coordinamento delle regioni del Nord come primo embrione di una loro unificazione era azzeccata. Purtroppo, Bossi aveva fatto i costi senza l'oste. O, meglio, senza gli osti: la forte personalità dei governatori, la riottosità dei partiti a base elettorale nazionale, la fragilità culturale e politica del suo stesso partito, e soprattutto l'incapacità di risolvere il conflitto politico in un conflitto territoriale. Il grande fallimento della Lega, cioè, è stato quello di non aver saputo spostare lo scontro dall'asse destra-sinistra all'asse Nord-Sud. Le campagne e le scommesse elettorali sono dunque sfuggite di mano ai colonnelli del Carroccio, che peraltro raramente hanno tentato di imporre un registro al dibattito. Difficilmente essi hanno saputo sottrarsi a divisioni che poco hanno a che fare con la "ragione sociale" di un "movimento per la Padania", e più spesso hanno assunto una posizione su temi che certo hanno un'importanza cruciale, ma rispetto a cui chi punti al federalismo ha poco da dire se non "lasciamo che siano le regioni a decidere". Si è raggiunto l'apice quando la Lega, che da un lato brandiva la devolution e la dipingeva come una sorta di "vestito buono" del secessionismo, ha invocato l'intervento di Roma per invertire la marcia di alcune regioni che avevano preso decisioni, sia pure discutibili, su immigrazione, nozze omosessuali e altro. Oltre tutto, anziché seguire l'unica via coerente ("fate quel che volete, ma non a spese degli altri"), il partito di Via Bellerio ha sfoderato argomenti polemici pienamente comprensibili solo se passate attraverso il prisma del dibattito politico nazionale<sup>(9)</sup>.

L'assunzione di una collocazione politica da parte della Lega, assieme alla marcia indietro dalla secessione alla devolution, ha contribuito a innescare in Italia un fenomeno già presente in altre parti d'Europa: "la spinta verso più intensi livelli di autonomia che ha connotato le istanze 'federaliste' presenti in Italia, analogamente a quanto avvenuto in altre nazioni europee (Spagna, Belgio e, più di recente, Francia), assume progressivamente una minore incidenza sul piano strettamente politico (e in tal senso si iscrive il declino dei 'partiti regionali') e una sempre più incisiva tendenza a esaltare i profili sociali, economici e finanziari"<sup>(10)</sup>.

Ciò ha parallelamente rafforzato l'opposizione alle riforme costituzionali da parte dei democristiani "di sinistra" (quelli di "destra" essendo contrari per ragioni più comprensibili, a partire da una più for-

te presenza nel Mezzogiorno). "Nelle loro componenti di 'sinistra', perlopiù settentrionali – rileva Robi Ronza – i post-democristiani hanno una tradizione di subalternità alla cultura marxista e post-marxista, naturalmente centralista a motivo della sua matrice giacobina"<sup>(11)</sup>. Il centralismo, etichetta scomoda per chi si richiami alla dottrina sociale della Chiesa, ha trovato un alibi nella scelta di campo leghista.

### **La devolution "rivista e corretta": un contentino politico**

Quasi 4 anni al governo sembrano aver del tutto sopito le aspirazioni autonomiste della Lega. Il disegno di legge sulla devolution licenziato dalla Camera sembra del tutto sterilizzato rispetto alle aspettative iniziali. I punti fondanti (il coordinamento delle regioni del Nord, il federalismo asimmetrico, la soluzione del dilemma delle "competenze concorrenti" a favore delle regioni, il conferimento alle regioni di competenze esclusive su scuola, sanità e ordine pubblico) sono naufragati in un enunciato confuso e minimale.

Intanto, sembra che la devolution sia entrata nel mirino della Corte Costituzionale, perché la possibilità per le regioni di legiferare, in particolare, su istruzione e salute parrebbe ledere il principio di uguaglianza fra tutti i cittadini della Repubblica. Infatti, il corollario sarebbe la garanzia di livelli minimi differenti da regione a regione<sup>(12)</sup>. Si tratta di un'accusa pretestuosa. Per aggirarla dall'interno della logica statalista e centralista di cui la Costituzione è informata, sarebbe sufficiente definire un "livello minimo nazionale" di servizio per la garanzia del quale attingere a un fondo di perequazione tra regioni (la cui esistenza, purtroppo, non è messa in discussione da nessuno). Se poi qualcuno vuole fornire standard superiori, a spese dei propri cittadini o grazie a contributi raccolti in altro modo, questo non viola la lettera o lo spirito della carta del '48 – a meno che non si voglia scolpire nella legge un incentivo a *peggiore* la qualità dei servizi.

Del resto, paradossalmente, tra i "pregi" che alcuni giuristi riconoscono alla devolution v'è questo:

<sup>(9)</sup> Si veda Gilberto Oneto, "Quei diritti degli altri scaricati sul nostro conto", *Il Federalismo*, 23 agosto 2004.

<sup>(10)</sup> Gaetano Armao, "La strada istituzionale per fare come la Scozia e il Galles", *Élites*, n.1/2001, <http://www.liberafondazione.it/archivio/elite/numero1/strada.htm>.

<sup>(11)</sup> Robi Ronza, "Italia, come si traduce devolution", *Il Giornale del Popolo*, 3 dicembre 2002.

<sup>(12)</sup> "Tiro al bersaglio sulla devolution", *Panorama*, 20 agosto 2004, <http://www.panorama.it/italia/indiscrezioni/articolo/ix1-A020001026296>.

“reintroducendo l'interesse nazionale come parametro di controllo di merito della legge regionale, la richiamata disposizione risponde in modo positivo alle preoccupazioni di una parte della dottrina che aveva ritenuto inadeguate le formule utilizzate dal vigente Tit. V Cost”<sup>(13)</sup>. La clausola dell'interesse nazionale, certo non voluta ma neppure ferocemente osteggiata dal ministro delle Riforme, mette il cappio al collo di ogni velleità autonomista.

Anche per quel che riguarda le competenze *esclusive* attribuite alle regioni, sottolineano Massimo Bordignon e Giuseppe Pisauro, “la norma è sufficientemente vaga da non permettere di capire se queste competenze esclusive possono essere attivate soltanto a patto che tutte le regioni siano d'accordo, oppure se una regione può andare avanti da sola”<sup>(14)</sup>. Di più: la devolution, aggiunge Bordignon, prefigura “un drastico ridimensionamento dell'entità del decentramento di funzioni ipotizzato dal Titolo V e, forse, perfino del livello attuale”<sup>(15)</sup>.

In ogni caso, con la discussione e poi l'approvazione della devolution il livello del dibattito si è letteralmente abbattuto. Non solo il lato fiscale è stato completamente accantonato (con ciò ponendo le premesse per un aumento della fiscalità locale per finanziare le nuove competenze regionali), ma pure il principio, malamente enunciato dalla riforma costituzionale del 2001, delle competenze residuali ha subito un'inversione. Forse l'unico merito dell'opera ulivista, infatti, è quello d'aver fissato, invertendolo rispetto al passato, il “verso” delle responsabilità: tutto ciò che non è esplicitamente oggetto di politiche nazionali appartiene alle regioni.

“La politica – dice Antonio Martino – dovrebbe avere un ruolo ‘residuale’ rispetto alle libere scelte dei privati, occuparsi cioè solo di quei pochi, importanti obiettivi che non possono altrimenti essere realizzati. All'interno della politica, nulla dovrebbe essere attribuito alla responsabilità di un livello di governo ‘più alto’ quando può essere realizzato da uno ‘più basso’: quasi tutto a livello locale, poco a livello nazionale, pochissimo a livello sovranazionale. Questo per l'ovvia ragione che quanto più è alto il livello di governo tanto minore è il controllo che i cittadini possono esercitare su di esso”<sup>(16)</sup>. La devolution, invece, riporta tutto al punto di partenza: le regioni possono legiferare solo in quei settori che sono loro apertamente delegati (devoluti). La stessa scelta della terminologia è infelice: se si “devolesce” un potere, si mantiene pure aperta la possibilità di richiamarlo a sé: come del resto fa la riforma bossiana tracciando un tratto di biro rossa sulle competenze concorrenti individuate dalla revisione del Titolo V della Costituzione.

## Riforme Costituzionali: quali prospettive

L'attuale stato delle riforme costituzionali non sembra lasciare spazio a grande ottimismo. Anzi, l'insipienza di molti rappresentanti delle istanze padaniste ha finito per cortocircuitare la discussione. Da un lato una riforma che sostanzialmente lascia immutato l'esistente (o lo peggiora a favore del centralismo) è dipinta dai sostenitori, e attaccata dai detrattori, come l'anticamera della secessione; dall'altro, chi nutra sinceri sentimenti federalisti si trova nell'imbarazzo di dover difendere una riforma indifendibile perché con essa non vadano persi i principi giusti, o criticarla col rischio di trovarsi in compagnie sgradevoli, pericolose e malintenzionate.

Probabilmente, e paradossalmente, meglio sarebbe se la devolution decadde in maniera tale da riaprire il dibattito a proposte più serie e ragionate. Per esempio, la Lega e i settori più dinamici di altri partiti (da Forza Italia ad Alleanza Nazionale ai DS) potrebbero ripescare la vecchia idea di estendere alle regioni del Nord una forma di autonomia analoga a quella di cui gode la Sicilia: che vanta legislazione esclusiva, tra l'altro, su industria e commercio, agricoltura, istruzione elementare, musei, biblioteche e accademie, e può intervenire con proprie norme (nel rispetto dei principi generali) su comunicazione e trasporti, sanità, istruzione media e universitaria, disciplina del credito, legislazione sociale (inclusi rapporti di lavoro, previdenza e assistenza), e “tutte le altre materie che implicano servizi di prevalente interesse regionale”<sup>(17)</sup>.

Non sarebbe una rivoluzione, ma certo si tratterebbe di un passo avanti nella direzione giusta. Un'altra strada da percorrere, peraltro parallela a questa, potrebbe passare per l'unificazione delle principali regioni settentrionali (specie se governate dalla stessa parte politica: e in questo potrebbe stare l'utilità del sostegno a una delle due coalizioni, se i contrappesi derivanti dalla base elettorale nazionale dei partiti non fossero troppo forti).

<sup>(13)</sup> Silvio Gambino, “Sulla devolution all'italiana”, <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/revisione/gambino.html>.

<sup>(14)</sup> Massimo Bordignon e Giuseppe Pisauro, “I misteri della devoluzione”, *LaVoce.info*, 28 novembre 2002, [http://www.lavoce.info/news/view.php?cms\\_pk=226](http://www.lavoce.info/news/view.php?cms_pk=226).

<sup>(15)</sup> Massimo Bordignon, “Devolution senza le regioni”, *LaVoce.info*, 17 aprile 2003, [http://www.lavoce.info/news/view.php?cms\\_pk=413](http://www.lavoce.info/news/view.php?cms_pk=413).

<sup>(16)</sup> Antonio Martino, “Federalismo fiscale: una proposta radicale”, *IBL Occasional Paper* n.2, pp.4-5, [http://bruno-leoni.servingfreedom.net/OP/2\\_Martino.pdf](http://bruno-leoni.servingfreedom.net/OP/2_Martino.pdf).

<sup>(17)</sup> Statuto Speciale della Regione Sicilia, artt. 14 e 17.

# Brevi note sulla composizione e sull'organizzazione del Senato federale nel d.d.l. cost. approvato, con modificazioni, dalla Camera dei deputati

di Giulio M. Salerno\*

1. Nel non semplice percorso seguito dal disegno di legge di revisione parziale della Costituzione attualmente all'esame delle Assemblee parlamentari, il testo trasmesso dal Senato è stato modificato dalla Camera dei deputati in numerosi aspetti (cfr. il d.d.l. cost. approvato in prima lettura dal Senato il 25 marzo 2004 e dalla Camera, con modificazioni, il 15 ottobre 2004). Certo, il progetto di riforma è stato conservato nelle sue linee essenziali, ma nello stesso tempo sono state accolte non poche delle osservazioni sollevate, non solo in sede politica ma anche da parte della dottrina, nei confronti dell'originaria versione del d.d.l. cost. In questa sede saranno oggetto di analisi le modifiche apportate dalla Camera dei deputati alla composizione ed all'organizzazione del Senato federale, in particolare al fine di verificare se ed in quale misura tali innovazioni rispondano a criteri di efficienza nel concreto funzionamento delle istituzioni pubbliche, ovvero correggano sotto questi profili il testo già approvato in prima lettura dal Senato. Del resto, è evidente che ad un siffatto esame critico può e deve essere sottoposta ogni proposta di revisione dei meccanismi ordinali disciplinati dalla Costituzione, i quali peraltro non sono né possono essere considerati di per sé intoccabili anche perché, come ha ricordato Gustavo Zagrebelsky in un suo recente scritto, già un maestro del pensiero politico liberale ammoniva che "una costituzione scritta è un concorso sempre aperto a chi ne scriverà una migliore". In questo caso, va aggiunto, trattandosi di valutazioni da compiersi *ex ante*, è chiaro che possano essere enunciate soltanto valutazioni prognostiche e per lo più fondate su consi-

derazioni derivanti dall'esperienza o, meglio, dalla teoria – nel senso originario del termine, cioè dall'osservazione - delle costituzioni ed in particolare dall'effettiva applicazione delle regole di organizzazione dei poteri pubblici in esse previste.

2. Dunque, iniziando dalla composizione del Senato federale, è stato aumentato il numero dei senatori (da duecento a duecentocinquante; cfr. art. 57, comma 2, del testo costituzionale come risulterebbe in base al d.d.l. cost. approvato con modificazioni dalla Camera, e qui di seguito indicato per brevità con la sigla "Cost.-Cam."), ma sono stati soppressi i senatori a vita (trasferiti, per così dire, alla Camera dei deputati; cfr. artt. 57 e 59, commi 1 e 2, Cost.-Cam.) ed i senatori eletti dalla Circostrizione estero (cosicché quest'ultima concorrerà soltanto all'elezione della Camera; cfr. art. 56, comma 1, Cost.-Cam.); è stato leggermente aumentato il numero minimo di senatori per ogni Regione (portandolo da cinque a sei senatori; cfr. art. 57, comma 4, Cost.-Cam.), ed è stata introdotta la partecipazione "all'attività del Senato federale, senza diritto di voto, secondo le modalità previsto dal suo regolamento", di quarantadue rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali (cfr. art. 57, comma 6, Cost.-Cam.). Questi sono due per ogni Regione - salvo il Trentino-Alto Adige che dispone di due rappresentanti per ciascuna Provincia autonomia -, e sono eletti uno dal Consiglio regionale tra i propri compo-

\*Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Macerata

nenti ed uno dal Consiglio delle autonomie locali tra i sindaci ed i presidenti di Provincia o di Città metropolitana della Regione. Inoltre, non soltanto si è ridotta l'età per l'acquisizione dell'elettorato passivo a senatore (da quaranta anni a venticinque anni; cfr. art. 58, Cost.-Cam.), ma si è anche radicalmente modificata la disciplina della durata del mandato senatoriale: il Senato non è più previsto come un organo intermittente, a durata prefissata, come la Camera, ma diventa un organo continuo, i cui componenti sono eletti contestualmente all'elezione dei consiglieri regionali (o provinciali nel caso delle Province autonome) e rimangono in carica sino alla data della proclamazione dei nuovi senatori della medesima Regione o Provincia autonomia (cfr. art. 60, comma 2, Cost.-Cam.). In tal modo, la proroga disposta in via di eccezione e soltanto in caso di guerra dal Capo dello Stato potrà interessare soltanto la durata della Camera dei deputati e dei Consigli regionali e delle Province autonome (cfr. art. 60, comma 3, Cost.-Cam.).

Nel complesso le modifiche apportate dalla Camera dei deputati al d.d.l. di revisione costituzionale non sembrano incidere negativamente sulla funzionalità dell'organo, evento che viceversa sarebbe stato assai probabile soprattutto là dove si fosse scelta la strada assai ardua di far convergere nella medesima assemblea una pluralità di distinte forme rappresentative, tutte parimenti partecipi nel procedimento di formazione della volontà dell'organo. In specie, l'innovativa presenza - senza diritto di voto - dei delegati degli enti territoriali appare essenzialmente volta a stabilire un qualche maggiore collegamento tra la rappresentanza territoriale e quella nazionale, ma non risulta capace di destabilizzare l'assetto organizzativo e funzionale dell'assemblea; tanto più che la critica che più facilmente sembra potersi rivolgere a tale innovazione potrebbe essere quella della scarsa influenza che la predetta partecipazione avrebbe sul concreto svolgimento dei lavori del Senato. Tuttavia, è probabile che così non sia, poiché la presenza attiva dei rappresentanti territoriali nell'adempimento di tutte le attività istituzionali dell'organo - senza però che tali soggetti si vedano riconosciuti il potere di concorrere a determinare con il proprio voto la volontà decisionale di quest'ultimo - dovrebbe senz'altro indurre l'assemblea tutta ad assumere le proprie deliberazioni con maggiore attenzione per le istanze locali. Certo, l'esplicitazione di queste ultime da parte

dei predetti "delegati" territoriali non potrà giungere sino al punto di interferire decisamente con l'adozione conclusive delle deliberazioni collegiali, ma, in via prospettica, non può negarsi che dall'esplicito confronto destinato a svilupparsi all'interno dell'organo tra le tesi sostenute dai senatori provenienti da un data realtà locale e quelle manifestate dai corrispondenti "delegati" territoriali, potrebbero nascere contrasti dialettici di un qualche peso e pure tensioni politiche di non poco momento. Tuttavia, non vi è dubbio che i rappresentanti degli enti territoriali dovrebbero essere privi di strumenti istituzionali "interni" all'ordinamento senatoriale ed idonei a coartare la libera volontà dei senatori *pleno iure*, né sembra che tali strumenti possano essere legittimamente predisposti dalle successive norme del regolamento dell'Assemblea, giacché in primo luogo a tali norme è attribuito il solo compito di disciplinare le "modalità" di partecipazione di tali rappresentanti ai lavori del Senato, ma non anche quello di regolare i rapporti intercorrenti tra questi rappresentanti ed i senatori *pleno iure* sino al punto di interferire con le modalità di formazione ed espressione della volontà di questi ultimi; in secondo luogo, poiché per i senatori - ma, a ben vedere, non per i rappresentanti degli enti territoriali - rimane sempre fermo il divieto di mandato imperativo (cfr. art. 67 Cost.-Cam. che fa espresso riferimento a "ogni deputato e ogni senatore", così escludendo che i principi in esso affermati siano direttamente applicabili a coloro i quali non rivestano tali qualifiche, ma, come per l'appunto i rappresentanti territoriali, si limitano a partecipare alle attività del Senato), nulla nel futuro regolamento del Senato potrebbe essere inserito al fine di delimitare, circoscrivere o comunque incidere sulla libera formazione ed espressione della volontà politica dei senatori. Inoltre, se è vero che adesso il mandato dei senatori *pleno iure* è stato strettamente legato al periodo di funzionamento del corrispondente Consiglio regionale - giacché il rapporto di contestualità tra l'elezione dei senatori e l'elezione del rispettivo Consiglio regionale (o provinciale, quando trattasi delle Province autonome; cfr. art. 57, comma 2, Cost.-Cam.) fa perno sulla durata di quest'ultimo (si pensi al fatto, tra l'altro, che la proroga della durata dei Consigli regionali o provinciali determina la proroga dei senatori in carica; cfr. art. 60, comma 3, Cost.-Cam.) -, da ciò potrebbe discendere un rapporto di reciproca solidarietà e di vicendevole sostegno politico

che indurrà a rendere maggiormente omogenee le rispettive opinioni, ma non necessariamente ad appiattire il volere dei senatori sulle posizioni della maggioranza presente all'interno del corrispondente Consiglio regionale. Circa gli effetti che ne deriveranno in ordine all'assetto partitico, è assai probabile che questo tenderà a costituirsi e manifestarsi in senso maggiormente coerente con la strutturazione delle realtà territoriali; e se ciò sarà un bene o un male per l'ordinamento tutto, allo stato è azzardato prevedere. Forse, non è irragionevole immaginare che l'attuale debolezza del sistema dei partiti potrebbe trovare proprio nel nesso tra rappresentanza senatoriale *pleno iure* e rappresentanze di provenienza territoriale – ed in special modo a livello regionale - quello snodo istituzionale che adesso è palesemente assente, e che trova succedanei soltanto contingenti e comunque lasciati alla buona volontà dei soggetti coinvolti, o meglio, delle forze direttamente implicate nella gestione della cosa pubblica. Inoltre, l'inderogabilità del principio della contestualità sembra poter attribuire al Senato quel carattere di organo continuo, parzialmente rinnovabile, ma sempre stabilmente presente nell'ordinamento costituzionale che giustifica il mantenimento dell'attribuzione della supplenza del Capo dello Stato proprio al Presidente dell'assemblea in oggetto. Può poi rilevarsi che il riferimento al momento della proclamazione dei nuovi senatori, quale elemento temporale cui consegue la cessazione della carica senatoriale, evita il noto problema – che viceversa riguarda gli organi intermittenti come sono le attuali assemblee – circa l'eventuale compresenza tra i senatori componenti dell'assemblea che ha terminato il mandato quinquennale ed i nuovi senatori proclamanti come appartenenti ad un'assemblea che ancora non è sì è riunita. Tra l'altro, dovrebbero essere affrontate con maggiore chiarezza e trasparenza le questioni attinenti all'individuazione del momento in cui inizia e cessa lo *status* di parlamentare, dandosi così avvio e scadenza al godimento delle conseguenti guarentigie. A tal proposito, non sembra potersi negare che anche i rappresentanti degli enti territoriali, qualora partecipano all'attività del Senato e dunque nell'esercizio delle relative funzioni, siano “membri del Parlamento”, seppure non possano essere considerati in senso stretto come componenti dell'Assemblea, in quanto il Senato risulta espressamente “composto” e conseguentemente costituito validamente ai fini della validità delle

sedute e delle deliberazioni soltanto dai senatori elettivi indicati nel secondo comma dell'art. 57 del d.d.l. cost.. In tal senso, pertanto, nei confronti dei rappresentanti degli enti territoriali dovrebbero applicarsi le garanzie stabilite nell'art. 68, primo e terzo Cost., oppure estendersi – secondo le modalità previste dalla legge – l'indennità di cui all'art. 69 Cost., ma ai delegati in questione non sarebbero direttamente applicabili né, come già detto, il divieto di mandato imperativo ex art. 67, né il divieto di appartenere contemporaneamente alle due Camere ai sensi dell'art. 65 Cost., né la competenza dell'Assemblea di giudicare sui titoli di ammissione ai sensi dell'art. 66 Cost..

Circa le altre innovazioni apportate al testo del d.d.l. approvato in prima battuta dal Senato, l'incremento del numero dei senatori non appare incidere significativamente sull'intenzione di procedere comunque ad una riduzione complessiva del numero dei parlamentari, così come sembra un segnale interessante – anche se poteva essere ancor più sottolineato proprio al fine di accentuare il connotato federalistico dell'ordinamento – l'aumento del numero minimo di senatori per Regioni. Egualmente la soppressione dei senatori provenienti dalla Circostrizione estero sembra rispondere più adeguatamente alla logica che presiede all'intero d.d.l. cost. e che tende a configurare il Senato quale organo propriamente esponenziale delle molteplici realtà territoriali e dei relativi interessi presenti all'interno della nazione, risultando in effetti alquanto stravagante la precedente previsione dei senatori anche provenienti da territori del tutto diversi e talora lontanissimi da quello nazionale. Parimenti, seppure ne discenderebbe la soppressione di un connotato costituzionale piuttosto consolidato, va letto e considerato lo spostamento dal Senato alla Camera dei deputati dei soggetti cui è attribuito un mandato parlamentare a vita in ragione della nomina presidenziale o della cessazione dalla carica di Capo dello Stato. Del resto, la presenza di tali componenti all'interno del Senato appariva già stonare alla luce della composizione dell'organo prevista dall'originaria versione del d.d.l. cost., ed ancor di più sarebbe apparsa dissonante se messa a confronto con la nuova strutturazione del Senato costituito come organo continuamente rinnovato in corrispondenza della rielezione dei Consigli regionali. Tra l'altro nulla potrebbe impedire, in futuro, di distanziare l'elezione dei Consigli regionali in modo tale da giungere ad un ordinato

rinnovo parziale del Senato, traendo spunto, ad esempio, dal modello statunitense. Inoltre, va ricordato che la netta diminuzione dell'età minima necessaria per essere eletto alla carica di senatore non determina la piena equiparazione con l'età richiesta per l'elezione alla carica di deputato, poiché anche per quest'ultima si provvede a ridurre l'età minima da venticinque a ventuno anni; sicché rimane seppur di poco confermata quella certa distanza di età che ha tradizionalmente caratterizzato il Senato – anche in ragione del suo stesso nome – rispetto all'altra Assemblea elettiva.

**3** Circa l'organizzazione del Senato, oltre a quanto già accennato in tema di disciplina regolamentare delle modalità di partecipazione dei rappresentanti degli enti territoriali allo svolgimento delle attività senatoriali, va segnalata la norma adesso introdotta nel testo approvato dalla Camera e che prevede la possibilità di disciplinare “le modalità di rinnovo anche periodico dell'ufficio di Presidenza” (cfr. art. 63, comma primo, Cost.-Cam.). Con questa previsione si è presumibilmente inteso rispondere all'esigenza di rinnovare periodicamente l'ufficio di Presidenza dell'Assemblea in seguito al modificarsi della composizione di quest'ultima. Andrebbe segnalato che il rinnovo periodico – sulla base del testo adesso approvato – non coinvolge espressamente, e dunque non potrà interessare, il Presidente dell'Assemblea. E ciò sembra doversi giustificare non certo perché si è inteso ammettere che l'organo di vertice dell'Assemblea in questione possa essere eletto a vita

– esito palesemente scoordinato con il presente assetto degli organi costituzionali rappresentativi –, ma perché è evidente che alla cessazione del mandato di senatore, e dunque al venire meno della qualità di componente dell'Assemblea, si abbandonerà anche la carica di Presidente dell'Assemblea medesima – in caso di rielezione a senatore. Ciò significa, a nostro avviso, che non è stata lasciata all'autonomia del regolamento dell'Assemblea in questione la possibilità di determinare un eventuale limite temporale alla carica in questione, dovendo quest'ultima necessariamente collegarsi al restante periodo di mandato che è proprio di quel senatore che è eletto alla carica medesima. Tale periodo, tra l'altro, a differenza di quanto avviene adesso, per un verso non si collegherà più all'odierna durata quinquennale della legislatura, ma alla durata del mandato senatoriale, per altro verso sarà soltanto presumibile e dunque incerto nel suo termine finale, in quanto potrà cessare anticipatamente al verificarsi del prematuro scioglimento del corrispondente Consiglio regionale.

Circa il quorum di validità delle deliberazioni del Senato federale, infine, si è correttamente uniformata la disciplina di quest'organo con quella della Camera e del Parlamento in seduta comune (cfr. art. 64, comma 3, Cost.-Cam.), e si è leggermente modificata la formulazione testuale relativa ai “diritti delle minoranze” in Senato, senza però che da tale modifica sia possibile far discendere conseguenze di un particolare rilievo (Cfr. art. 64, comma 5, Cost.-Cam.).

# Vecchio, nuovo e nuovissimo Titolo V della Costituzione: un cammino federale?

di Hervé Villard

Nel caso venisse approvata la riforma costituzionale proposta, e fortemente voluta, dalla Casa delle Libertà, saremmo davanti alla terza radicale modifica del regime delle autonomie locali nell'arco di cinque anni.

A livello meramente aritmetico, insomma, si potrebbe sostenere di essere davanti a un profondo processo di innovazione in grado di ribaltare l'assetto schiettamente statocentrico immaginato dalla Legge Fondamentale del 1948.

La realtà è un poco diversa e basterà una semplice analisi della portata dei cambiamenti per lasciare al lettore la possibilità di valutare autonomamente.

Cerchiamo di vedere, in modo assolutamente sommario e sintetico, alcune tra le linee generali della problematica.

## Gli Statuti Regionali

Quindici regioni su venti erano considerate "a statuto ordinario", ciò significa che le regole che presiedevano la formazione dei rispettivi statuti erano contenute nella Costituzione (per la precisione nell'art. 123). Questi statuti, però, non erano nulla di simile a "costituzioni regionali", tutt'altro: dovevano essere *"in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica"*, quindi, di fatto (e di diritto...) completamente subordinati alla volontà del legislatore (ordinario) romano. Peraltro tra gli studiosi di diritto costituzionale non vi era nemmeno la certezza che lo statuto costituisse una "fonte regionale" perché per la sua approvazione non bastava una votazione del Consiglio Regionale, ma era anche necessaria l'approvazione mediante legge del Parlamento centrale.

Sebbene durante gli anni Settanta i legislatori regionali abbiano tentato di inserire addirittura vere e proprie forme di "cataloghi" di diritti regionali (sarebbe veramente troppo chiamarle "dichiarazioni dei diritti"...), in realtà la Costi-

tuzione era chiarissima nel lasciare allo statuto la competenza su pochissime materie, di interesse veramente limitato nei confronti della cittadinanza: *"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"*. Sostanzialmente nulla, insomma.

Un discorso diverso valeva (e in larga misura vale anche oggi: le modifiche sono state effettivamente piuttosto limitate), invece, per le regioni cosiddette "a statuto speciale" (Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia e Trentino-Alto Adige, in cui vi era anche l'unico esempio di "province autonome": Trento e Bolzano).

In questi casi gli statuti erano leggi costituzionali approvate *ad hoc* dal Parlamento romano, in grado, quindi, di derogare alle norme generali sulle regioni e creare forme più ampie di autonomia. Anche qui, però, vale la pena notare che le regioni in questione non avevano alcuna voce in capitolo nella formazione del loro stesso statuto, che era completamente nelle mani di Camera e Senato.

Nel 1999 la maggioranza di centro-sinistra ha dato l'avvio a un programma politico finalizzato alla creazione del "federalismo" partendo proprio dalla riforma delle regole costituzionali sugli statuti regionali e creando la normativa attualmente vigente in materia.

Lo statuto ordinario è ora *"in armonia"* solo con la Costituzione: già, ma cosa significa? Che può derogare "a qualche parte" della Costituzione e non è tenuto al suo rispetto puntuale? Ovviamente no: pare che l'espressione debba intendersi nel senso (opposto) che lo statuto non può aggirare in alcun modo la Costituzione, nemmeno rispettandone la lettera e violandone lo spirito.

La procedura per l'approvazione è diventata completamente regionale (anche se decisamente farraginoso): non serve più l'approvazione

con legge della Repubblica. Le competenze, poi, sono ampliate: ora lo statuto *“determina [anche] la forma di governo [della regione] e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento”*.

Attenzione però, non si pensi che questa formula, sintatticamente ampia, sia pure effettivamente ampia: le regole generali sui rapporti tra gli organi fondamentali della regione – nonché le denominazioni di tali organi! – sono dettagliatamente enucleate negli articoli 121 e 122 della Costituzione, lasciando ben poco spazio di manovra alla (eventuale...) fantasia del legislatore statutario locale, come ha più volte ricordato la stessa Corte Costituzionale.

È interessante notare che tutta la disciplina degli statuti ordinari non viene pressoché toccata dalla riforma sulla *“devolution”*. Strano: avete mai visto federazioni in cui la singola entità federale non abbia una vera e propria *“Costituzione”*?

### Competenze legislative

La scelta operata dalla Costituzione del 1948 era, in tutto e per tutto, nettissima: le regioni potevano creare leggi solo in pochissime materie espressamente elencate in un (deprimente...) catalogo (art. 117 della Costituzione) in cui spiccavano materie determinanti nella società moderna quali caccia, pesca (ma solo nelle acque interne, si badi bene...), fiere e mercati, cave e torbiere, acque minerali e termali, nonché altre amenità di questo genere.

Posto che, evidentemente, un sistema così decentrato poteva essere pericoloso per l'unità indivisibile della nostra una e indivisibile Repubblica, il costituente introdusse altre norme finalizzate a evitare drammatiche tensioni secessioniste. Si precisava, infatti, che, anche nelle cruciali materie di cui all'elenco, le regioni dovessero rispettare i *“principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato”* e, con un impeto di cautela, *“sempreché le [leggi regionali] non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni”*.

Non solo. Per ulteriore precauzione si precisava (art. 127) che, normalmente, prima della promulgazione da parte del Presidente della Regione, la legge regionale dovesse essere sottoposta al controllo da parte del Commissario del Governo. L'esecutivo aveva, dunque, trenta giorni per valutarla la norma regionale e decidere se impugnarla (ricordiamo: prima della promulgazione!), ritenendola in contrasto con la Costituzione, davanti alla Corte Costituzionale

o, per motivi di merito, davanti alle Camere.

In questo panorama (peraltro peggiorato, se possibile, da prassi e interpretazioni ancor più favorevoli al legislatore statale) è intervenuta la riforma del Titolo V, datata 2001 e attualmente vigente, con cui il centro-sinistra portava a termine il suo disegno *“federale”*.

Vengono create due liste di materie: la prima (art. 117/2) contiene tutte le competenze *“esclusive”* dello Stato. In altre parole in quegli ambiti le regioni non hanno alcun titolo per confezionare leggi.

Al comma seguente (art. 117/3) vi è un secondo catalogo di competenze *“concorrenti”*: la regione può legiferare ma deve rispettare puntualmente i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (si ripropongono le vecchie *“leggi-cornice”*). Subito dopo, con l'impeto di un vero federalista, il legislatore costituzionale del 2001 ha creato la competenza regionale residuale: *“spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento a ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”*.

Formalmente il passo in avanti è veramente notevole: si è letteralmente invertito il precedente criterio di riparto delle competenze. Nella sostanza, però, si è cambiato tutto per non cambiare alcunché.

L'elenco delle competenze *“esclusive”* statali, infatti, giunge sino alla lettera s): sono diciassette e tutte vaste e importantissime. La lista delle competenze *“concorrenti”*, poi, arriva fino a venti. Il totale delle materie in cui lo Stato può fare (di più o di meno ma comunque sempre) quello che vuole è, evidentemente trentasette.

Viene da chiedersi se, onestamente, rimanga un qualche spazio non solo teorico per la competenza residuale, piena, delle regioni.

Dal punto di vista dei controlli sull'operato del legislatore regionale, la riforma del 2001 ha avuto la decenza di eliminare il controllo preventivo (nonché la figura del Commissario del Governo: *deo gratias*), cioè effettuato su iniziativa del Governo prima ancora che la legge della regione venga promulgata. Inoltre non è più impossibile impugnare le leggi regionali davanti al Parlamento di Roma per motivi di merito (opzione peraltro mai usata nella storia): rimane solo la possibilità di ricorrere alla Corte Costituzionale.

Al comma terzo dell'articolo 116 della Costituzione, infine, viene prevista la possibilità di (e le linee generali di una complicatissima procedura per) ottenere *“ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”* a valle di un vero e

proprio accordo tra una eventuale singola regione e lo Stato (ma solo in alcune materie specificamente indicate), al fine di muovere qualche passo verso un regionalismo definibile come “asimmetrico”.

In questo quadro interverrà la riforma sulla “devolution”.

In primo luogo verrà incrementata la lista delle competenze “esclusive” dello Stato, “spostando” in tale ambito alcune (importanti) materie che attualmente rientrano nella competenza “concorrente” (dove, cioè, la regione può almeno mettere il becco nelle regole di dettaglio...). Tanto per gradire, in fondo all’elencazione delle competenze esclusive statali verranno inserite anche le lettere s-bis, s-ter, s-quater) e s-quinquies) che riguardano “inezie” del calibro delle “grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione”, l’ordinamento della comunicazione, delle professioni intellettuali e dello sport, nonché la produzione “strategica” (!) dell’energia elettrica.

Le competenze “concorrenti”, dunque, saranno drasticamente ridotte, ma, in particolare, si procederà all’elencazione anche delle competenze residuali regionali, le materie, cioè, in cui la regione può “muoversi” in modo completamente libero (rispettando, come lo Stato, solo la Costituzione, i vincoli comunitari e gli obblighi internazionali). A differenza dell’enormità delle liste precedenti, questa sarà scarsa sino all’inverosimile: a) assistenza e organizzazione sanitaria; b) organizzazione scolastica, gestione

degli istituti scolastici e di formazione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche; c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della regione; d) polizia amministrativa regionale e locale.

Tutto qui...anzi no, vi è l’immane clausola di chiusura: ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Già, ma quale altra materia rimarrebbe?

E poi, tranne l’inequivocabile ampliamento delle competenze regionali sulla scuola, siamo proprio sicuri che le regioni acquistino ulteriori competenze legislative a fronte, invece, di un certo e comprovato aumento delle competenze “esclusive” statali?

Ma il bello deve ancora venire. Al fine di salvaguardare “l’interesse nazionale della Repubblica”, la riforma della devolution introdurrà nuovamente ciò che era stato eliminato nel 2001: il controllo del Governo sul merito della legge regionale: il Parlamento in seduta comune potrà annullare una legge regionale per motivi diversi da quelli di legittimità costituzionale.

Infine, per eliminare ogni (seppur remota) eventualità che una qualche regione riesca a ottenere una forma particolare di autonomia grazie a uno specifico accordo con il centro – magari innescando anche un virtuoso processo “concorrenziale”, non si sa mai... - la riforma “federalista” della “devolution” pensa bene di abrogare il comma terzo dell’attuale articolo 116 della Costituzione, escludendo, così, ogni futuribile tentativo di “regionalismo asimmetrico”.

# Scusi, da voi come si dice Federalismo?

## Intervista a Tania Groppi

di Alessia Quiriconi

L'approvazione del Federalismo è stato un argomento che ha catalizzato l'attenzione di politici, politologi e studiosi nei mesi scorsi. E vista l'importanza storica che per la Lega questo risultato ha rappresentato, abbiamo deciso di tornare sull'argomento, per non dimenticare e per approfondire, per avvicinarci sempre di più, a quello che sarà lo Stato di domani. Ci è venuta in soccorso, anche se non ha risparmiato critiche al testo approvato in Parlamento, la Professoressa Tania Groppi, Ordinaria di Istituzioni di Diritto pubblico all'Università di Siena e autrice, per l'appunto de *Il federalismo*, un testo in cui ci accompagna in giro per il mondo alla scoperta delle varie tipologie di Federalismo.

*Perché il Federalismo è una parola che spaventa tanto in Italia, mentre in altri Paesi è la "benvenuta"?*

“Ogni Paese ha la sua storia e la sua tradizione. Dal 1861 in poi la preoccupazione principale in Italia è stata quella dell'unità di un Paese che sembrava troppo frammentato. A questo fine si è scelto di dar vita a uno Stato accentrato, sul modello francese. La soluzione federale, che si era affermata negli Stati Uniti dal 1787, e, in Europa, in Svizzera e nell'Impero tedesco, era vista come un pericolo per l'unità. Anche in epoca più recente, negli anni della Costituente, 1946-1947, per esempio, la soluzione federale, pure proposta da alcuni (come il Partito d'Azione) è sempre stata vista come un pericolo. Penso che l'uso che del termine Federalismo è stato fatto negli anni più recenti (a volte legato a quello di secessione) abbia ancora accentuato questa tendenza, che, ripeto, si spiega sulla base della storia. In altri Paesi la situazione è diversa, e anche l'uso che si fa della parola. Per esempio, in Canada, Federalismo significa “unione più stretta tra le province”, e coloro che sostengono tale posizione si chiamano federalisti, mentre coloro

che vogliono più autonomia (ad esempio in Quebec), o addirittura la secessione si chiamano sovranisti”.

*Ci aiuta a far chiarezza su un termine così ambiguo, che a seconda della parte politica che la utilizza, sembra cambiare significato...*

“Mi pare che il termine sia utilizzato, non solo in Italia, in modi molto diversi, al punto che spesso, non vuol dire più nulla. Riprendendo quello che dicevo prima, per noi Federalismo vuol dire più autonomia alle regioni; in Canada vuol dire meno autonomia: mi sembra emblematico della distorsione della parola. Io credo che l'unico significato sul quale ci si può trovare d'accordo è quello che ha la sua radice storica negli Stati Uniti. Si può dire cioè che Stato federale è un modo molto originale (per l'epoca) di organizzare il potere politico, creato negli Usa nel 1787, basato su una separazione dei poteri su base territoriale, costituzionalmente garantita. Tutte le funzioni pubbliche, legislative, amministrative, giudiziarie, vengono ripartite tra un governo centrale, che si estende su tutto il territorio, e Stati membri, che ricoprono porzioni limitate. Le linee fondamentali di questa ripartizione sono contenute nella Costituzione federale: un documento scritto che si pone al vertice delle fonti del Diritto e che è modificabile soltanto con un ampio consenso, tanto a livello centrale che negli Stati membri. Al modello statunitense si sono ispirati gruppi di Stati che volevano unirsi in entità più vaste, confederazioni che volevano stringere i propri legami, Stati unitari che volevano trasformarsi radicalmente. Gli esiti della diffusione del modello sono variegati, in quanto ogni esperienza presenta peculiarità tali da essere ormai difficilmente accostabile al modello originario, al punto che si può usare la parola in termine generico, fino a ricomprendervi tutte le esperienze di divisione

territoriale del potere costituzionalmente garantita (che sarebbe più corretto qualificare come "Stati politicamente decentrati": d'ora in poi io userò questo termine e non quello di Federalismo nda).

*Cosa pensa del Federalismo che è stato di recente approvato? Un giudizio più tecnico che politico, un giudizio dato per i cittadini.*

"Temo purtroppo di dover dare una delusione ai suoi lettori. Il testo del disegno di legge di riforma costituzionale approvato alla Camera il 15 ottobre 2004 non ha niente di federale, al di là del nome che si dà al Senato! Non solo infatti non assomiglia per nulla al modello degli Usa, ma non aumenta il grado di decentramento del potere nel nostro sistema, rispetto alla Costituzione vigente. Anzi, accentra ulteriore potere nella mani dello Stato centrale e diminuisce le competenze delle Regioni. È paradossale!".

*Ci spieghi meglio*

"In estrema sintesi: la composizione del Senato (che si chiama federale) non ha alcun particolare legame con le comunità regionali, se non per la circoscrizione elettorale (come oggi) e perché i candidati debbono essere persone che hanno ricoperto cariche elettive nella regione; mi pare davvero poco, così come la concomitanza dell'elezione con quella dei Consigli regionali; anche quanto ai poteri, alla fine questo Senato non ha mai l'ultima parola in nome delle Regioni! Le competenze: aumentano le materie di competenza dello Stato, cui si riattribuiscono materie che oggi sono delle Regioni; apparentemente si attribuiscono nuove competenze alle Regioni (come assistenza e organizzazione sanitaria e scolastica eccetera), ma sono competenze che le Regioni hanno già oggi e che, come le attuali competenze regionali residuali, finiranno per incappare nei moltissimi limiti derivanti dall'intreccio con competenze statali. Niente di nuovo. Aumentano di molto i controlli (questo sì è nuovo), in quanto si introduce un incredibile meccanismo di controllo del rispetto dell'interesse nazionale, svolto dal presidente della Repubblica e dal Senato, che non esiste in alcun Paese del mondo ed è incompatibile con il Federalismo (comunque lo si intenda)".

*A suo avviso il Federalismo fa bene o male al Sud Italia?*

"Come sempre, dipende quale tipo di Federalismo! Questo argomento è stato usato fin dal

1861 per rifiutare in Italia la soluzione federale (e per molto tempo anche regionale). In effetti, i territori più poveri rischiano di essere penalizzati da un incremento di autonomia, perché hanno meno risorse economiche e una classe dirigente meno attrezzata a gestire in prima persona competenze rilevanti".

*In che cosa il Federalismo approvato poteva essere migliorato?*

"Partendo dal testo del 2001 (che, buono o cattivo, ormai c'è), quello che mancava in quel testo era soprattutto una vera camera delle Regioni. A mio avviso (ma le opinioni sono tante tra gli studiosi) la Camera che meglio rappresenta le Regioni è una Conferenza dei presidenti, come il Bundesrat tedesco. Bastava costituzionalizzare la conferenza Stato-Regioni, con la possibilità di partecipare anche al procedimento legislativo. Nel testo del 2001, poi, mancava un meccanismo che consentisse, quando ci sono interessi unitari (per esempio per le grandi opere), di dare la competenza allo Stato, ma in accordo con le Regioni, al punto che è stata la Corte costituzionale a dover creare questo meccanismo con una sentenza del 2003. Sarebbe stato meglio prevedere questo meccanismo direttamente nella Costituzione (anche qui, il modello è la Germania, nell'art.72 Costituzione). Queste erano alcune cose che mancavano nel 2001. Per migliorare il testo del 15 ottobre, in senso più autonomista, è indispensabile poi eliminare il controllo in nome dell'interesse nazionale introdotto nell'art. 127, attraverso un meccanismo davvero assurdo, ripeto".

*Il Federalismo perché fa così tanta paura ai poteri forti?*

"Non saprei dire se il Federalismo fa paura ai poteri forti. Anzi, non saprei dire nemmeno quali sono i poteri forti. Quel che è certo è che il decentramento del potere in uno Stato accentrato complica sempre la vita dei gruppi di pressione, che trovano molto più semplice avere un interlocutore unico: lo Stato. Le lobbies devono organizzarsi per agire anche presso i governi regionali, nel caso del decentramento del potere: e questo è complicato. Tanto più che l'attività dei governi regionali e locali è molto più facilmente controllabile dai cittadini: il decentramento è un "amico" della democrazia, perché contribuisce a rendere i cittadini più vigili e partecipi rispetto alle scelte che fanno i politici. Questo non piace molto ai gruppi di pressione".

*Federalismo dovrebbe essere sinonimo di semplificazione, di "sburocratizzazione": è così, oppure come dice l'opposizione, si duplicheranno tutte le competenze?*

"Il decentramento politico ha un duplice effetto: rende più semplici le decisioni (poche, però) che possono essere prese dal livello regionale da solo; rende però più complicati molti processi decisionali a livello di Stato centrale, perché lo Stato si trova a non poter decidere quasi più niente da solo, ma ogni scelta la deve fare insieme alle regioni. Non direi che si duplicano le competenze: poiché le competenze diventano più intrecciate, nel complesso i procedimenti di decisione diventano più lunghi. Ma è un prezzo da pagare se si vuole avvicinare il potere ai cittadini. Se vediamo il decentramento come un aspetto della democrazia, capiamo anche che è possibile che certe decisioni diventino più complicate. In democrazia decidere è più complicato che dove governa uno solo: quando governa uno solo, lì sì che c'è semplificazione!".

*Può esistere un vero Federalismo, senza il Federalismo fiscale?*

"La risposta è breve: no. Anche se occorrerebbe definire cosa si intende per Federalismo fiscale. Io lo intendo qui come sinonimo di decentramento finanziario, per indicare il principio per cui ogni livello di governo è in grado di svolgere le proprie funzioni mediante risorse finanziarie proprie".

*Qual è un modello federalista, europeo o internazionale, che potrebbe essere il modello più adatto per l'Italia?*

"Ogni Paese ha la sua storia e i suoi caratteri, per cui è difficile importare un modello dall'e-

stero di sana pianta. In Italia l'elemento forte da tenere presente è che accanto alle Regioni (che non hanno molta tradizione) ci sono gli enti locali, e che qualsiasi tipo di decentramento politico si scelga, questo deve riconoscere l'autonomia dei Comuni e delle Province. Se proprio dovessi indicare un modello, direi quello della Germania, che accanto al livello regionale prevede enti locali dotati di ampia autonomia".

*L'Europa è, a suo avviso, un "gigante" che può esaltare o soffocare i regionalismi?*

"Secondo me, l'idea che l'Unione europea soffochi i regionalismi, diffusa anche tra gli studiosi, non è condivisibile. Certamente, in questa fase l'Unione europea è ancora un'Unione di Stati, dalla quale le Regioni sono emarginate. Credo però che, in prospettiva, l'Unione europea sia la principale alleata delle Regioni. Infatti l'integrazione europea erode il potere (la parola giuridica che si usa è la sovranità) degli Stati nazionali, ne favorisce la crisi. Sono gli Stati che sono in crisi, non le Regioni. Anzi, si è visto che, in conseguenza dell'ingresso nell'Unione europea, anche Paesi che non avevano Regioni, come Regno Unito, Francia o Polonia, le hanno dovute creare. La prospettiva, certo ancora lontana, è quella di un'Europa delle Regioni, dove il livello degli Stati nazionali abbia meno peso di oggi. Certo, per questo è importante che, all'interno dei singoli Stati nazionali, le Regioni possano partecipare alle decisioni europee e anche avere rapporti con altre Regioni e altri Stati europei. Dal 2001 la Costituzione italiana permette queste attività delle regioni. È importante che esse utilizzino tali possibilità, e che la legislazione statale di attuazione della Costituzione non svuoti questi poteri, come tante volte ha fatto in questi anni".

# Breve pensiero sulla riforma federale

di Eva Klotz

**Q**uello che si sta discutendo in Parlamento a Roma non ha niente o poco a vedere con il vero federalismo: si tratta nella migliore delle ipotesi di un atto di decentralizzazione.

Il vero federalismo non viene imposto dall'alto, ma cresce dal basso. Un modello di federalismo che sia degno di questo nome non prevede che l'ultimo anello della catena, cioè lo Stato, possa decidere quante competenze lasciare ai livelli più bassi; ma devono essere questi a stabilire quanto decidere autonomamente e quanto delegare all'istanza superiore.

La sola novità positiva riscontrabile è costituita dal fatto che i comuni ricevono più competenze, anche se però dovrebbero essere gli stessi comuni, e non lo Stato, a stabilire quanta parte delle risorse fiscali assumere a proprio carico.

Con lo strumento dell'"interesse nazionale" lo Stato si sta costruendo un vero strumento di killeraggio contro ogni progetto di federalismo o autonomia locale!

Nel caso del Sudtirolo, lo Stato italiano potrà con questa formula svuotare e perfino azzerare ogni competenza o atto legislativo autonomo. Anche se questo "interesse nazionale" è in qualche modo sempre esistito, adesso diventa assai più micidiale, perchè vengono stabilite procedure e modalità precise per il suo utilizzo: nel giro di 30 giorni una legge provinciale, basata su competenze legislative devolute, può praticamente essere cancellata per volontà centrale romana sulla base di una formula estremamente elastica. Sotto l'"interesse nazionale" si può mettere e intendere tutto!

# Nunc non est bibendum!

di Ettore Micol

“**N**unc est bibendum” ebbe a dire Bossi qualche anno fa. E non mancò allora l’inevitabile urlatore che ci derise dagli schermi di una televisione non amica facendoci rammentare a scanso di equivoci che il “*bibendum*” era un verbo latino e non il pupazzo della Michelin. Ma tant’è, e fummo in molti a comprare una bottiglia di ottimo spumante per aderire all’invito del nostro segretario e festeggiare quello che appariva una speranza certo ancora lontana ma finalmente concreta e possibile. Oggi, alla luce di quanto successo alla Camera dei deputati con l’approvazione del disegno di legge costituzionale sulla devolution, spero che nessuno abbia bevuto, o, se proprio ha voluto farlo, si sia almeno limitato a un bicchiere d’acqua del rubinetto di casa. Perché nonostante tutti i proclami e gli striscioni ostentati dai parlamentari leghisti quella approvata non è neppure lontanamente definibile come riforma federalista. Chiamiamola devoluzione magari senza la “e” finale che fa più elegante, decentramento, regionalismo, allargamento di poteri alle strutture locali, pasticcio autoritario o quanto dir si voglia ma non federalismo perché questo nel miscuglio partorito dalla camera dei deputati non c’è neppure in dose omeopatica. E tanto meno può essere definito un primo passo nella direzione auspicata da chi da anni ha creduto nel movimento nato attorno alla Lega. Perché è la direzione a essere sbagliata, il percorso a essere troppo determinato da amicizie tanto incongrue da portare, a livello centrale, soprattutto a un aumento del potere del premier con la contemporanea diminuzione del peso popolare e, nelle Regioni, a rendere incolmabile il già pesante iato fra chi comanda e chi è sempre più costretto a subire.

In definitiva quello che il parlamento sta facendo rischierà di tradursi in una crescita del peso della burocrazia, aumento delle spese improduttive, diffusione sul territorio dei difetti già insostenibili del potere centrale che ora ci regge. Né, in base all’esperienza, è oggi pensabile che l’accordo pesantemente indissolubile con partiti che si chiamano Alleanza Nazionale e Forza Italia e che hanno una loro storia nella

quale non compare traccia di federalismo o di considerazione per il volere del popolo possa in futuro portare a qualcosa di meglio. La scelta improvvida fatta a suo tempo di preferire una rappresentanza parlamentare sicura perché protetta da un ombrello di schieramento non poteva certamente produrre molto di più, ma questo non toglie che si debba fare ai parlamentari leghisti una serie di rilievi. Erano stati eletti per dirigere il paese verso il federalismo e si sono sistematicamente occupati di tutt’altro. Da una legge sulla procreazione assistita che potrebbe fare invidia se non proprio all’Afghanistan dei Talebani, almeno a un paese di radicata cultura maomettana, a una riforma della giustizia che è ancora a venire ma certamente non snellerà la macchina giudiziaria e non darà migliore certezza al diritto, a una evoluzione sociale che mira non a distruggere lo statalismo ma a colpevolizzare gli statali. E questo per non parlare della difesa delle pensioni di anzianità da sempre proclamata dalla Lega e ottenuta nella forma che tutti sappiamo dal lavoro di Maroni, o, per restare in argomento, delle pensioni cilene di Pagliarini. O, ancora, all’assegno di natalità certamente gradito ma altrettanto inadeguato fino a sfiorare l’insulto per chi lo riceve.

E che dire delle trovate estemporanee contro il caro Euro? Farlo di carta, come ebbe a dire un ministro leghista in appoggio a Tremonti, poteva essere una buona idea ma non tale da risolvere i problemi che l’ignavia di questa maggioranza ha lasciato esplodere. E questo risultato certo non esaltante è stato ottenuto in un quadro di insulti generalizzati verso chiunque non fosse più che succube ai dettati di via Bellerio. Il primo oggetto degli insulti è stata la sinistra nel suo complesso, in un’operazione tendente a negare e vilipendere gli spazi di cultura federalista e autonomista che ad essa si richiamano, poi i già citati lavoratori dello Stato, i giudici, i libertari o libertini come li ha indifferentemente definiti un dentista bresciano, gli omosessuali altrimenti definiti da Speroni (tg.5 del 20 ottobre) con un’assenza di classe che ha più a che fare con i fascisti che con la padanità. Poi la

Chiesa post conciliare spesso offesa nella persona dei suoi massimi rappresentanti, le opere di assistenza sociale che ad essa si richiamano, gli immigrati comunque presenti e via cantando. E non parliamo dei pacifisti e della loro bandiera o anche soltanto di chi non ha condiviso la guerra in Irak. E qui mi fermo un po' per stanchezza, un po' per sconforto. Di una cosa sono comunque certo: la Padania è cosa seria: non è e non sarà certamente mai come la Lega attuale troppo spesso la presenta e la dipinge. Che fare allora? Forse bisognerebbe chiudere il palazzo di Via Bellerio e tornare in mezzo alla gente, disposti ad ascoltare e a proporre un futuro migliore della sudditanza servile al potente di turno, recuperare il sapere e l'impegno di chi lavora da una vita per la libertà della sua terra e non è disposto a inseguire i giochi meschini troppo bene appresi da molti rappresentanti della Lega nelle istituzioni, ricordare gli ideali dell'inizio quando sapevamo di dover cambiare il paese che ci ospitava e non pretendevamo di governarlo prima che fosse cambiato, tornare al disinteresse dei fondatori, sostituire rapidamente una congrua par-

te dei nostri quadri dirigenti che hanno dimostrato di volersi occupare di tutto e spesso male, fuorché di quanto sono stati eletti a fare. Solo allora potremo pensare di tornare ad essere presenti nel dibattito politico senza dover ricorrere a parole urlate e puntualmente smentite il giorno dopo o a stupidaggini quali il passare sui cadaveri o il definirsi leoni dimenticando che in Padania questi sono pochi e soltanto tristi belve da circo.

Ringrazio chi vorrà pubblicare questo mio sfogo. Resta la domanda: chi scrive una lettera come la mia si pone al di fuori della Lega? Forse, ma questo non è problema e in ogni caso non sono io ad aver dimenticato le ragioni per le quali la Lega è nata.

Con l'occasione, auguro ad Umberto Bossi un rapido ritorno alla politica attiva: se lo vorrà, solo lui potrà operare il cambiamento radicale del quale c'è assoluto bisogno. L'alternativa, molto vicina, sarà il pantano del velleitarismo impotente e di una servitù sempre più accentuata nei confronti di forze con le quali possiamo spartire solo brandelli di clientela e di potere inutile.

# Aspettando la Devolution\*

di Silvia Garbelli

L'intento di questa analisi è porre l'attenzione su un particolare momento storico in cui l'azione politica del movimento della Lega Nord potrebbe segnare il destino di una terra, la Padania, in modo decisivo. Al di là di ogni valutazione "tecnica", si è qui voluto fare il punto della situazione attraverso il contenuto di un certo numero di articoli di alcuni quotidiani. Relativamente alla fase iniziale si è scelto *La Padania*, perché organo ufficiale della Lega Nord che ha proposto la devoluzione; per le fasi seguenti si è preferito osservare il dibattito con commenti e opinioni differenziate, avvalendosi prevalentemente di due quotidiani a maggior diffusione come *Il Corriere della Sera*, considerato da sempre "non allineato" alla Lega Nord e *Il Giornale*, talvolta ufficialmente creduto "vicino" alle posizioni del Movimento poiché di proprietà di familiari del Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, che dall'inizio si è fatto garante dell'attuazione del federalismo come uno dei principali punti del programma del suo governo.

## Il programma

"Federalismo: il Programma" è il titolo che compare su *LaPadania* di venerdì 18 febbraio 2000<sup>(1)</sup>. È senza firma poiché quanto scritto nell'intera pagina costituiva il manifesto politico del movimento Lega Nord come proposto dal Segretario Federale Umberto Bossi. In sei punti programmatici si illustrava la strada per conseguire un federalismo inteso come "essenziale reazione a quell'eccesso di centralismo", così da restituire ai popoli padani una lieve ma essenziale forma di autonomismo in alcune competenze giuridiche. Nei primi due si affermava la volontà di "realizzarlo nella fase costituente", che si sarebbe dovuta tenere "nelle nostre Regioni" dopo le elezioni del 16 Aprile 2001. Premessa la volontà dell'alleanza politica per la concreta realizzazione del Progetto e la necessità di concentrarne gli sforzi "sugli obiettivi centrali fondamentali, che dello Stato costituiscono la ragion d'essere" e contro lo statalismo "paralizzante", si individuava dunque nella devoluzione la forma più adeguata per modificare

uno Stato di cui non era richiesta alcuna dissoluzione"; al contrario, avrebbe permesso d'integrare "il secondo pilastro, su cui si basa l'Unione europea: la sussidiarietà". Nel quarto punto è ribadito l'impegno "a chiedere subito la devoluzione prioritaria alle nostre Regioni (le altre competenze seguiranno): sanità, istruzione e sicurezza dei cittadini". Si afferma, infatti, che "Tutta la competenza in materia di sanità è trasferita alle Regioni", rispettando i "vincoli costituzionali e comunitari". Relativamente all'istruzione, oltre alla gestione di "organizzazione scolastica, programmi educativi, e degli istituti scolastici", l'obiettivo principale era conseguire "il massimo grado di libertà di insegnamento... forma prioritaria di investimento in modernizzazione". Mentre la polizia locale era intesa come "una più efficace azione di prevenzione e repressione, sul territorio, dei cosiddetti piccoli crimini. Che per la povera gente sono in realtà, grandi crimini". Al quinto punto, riconoscendo che la devoluzione è "anche economica" e che "postula e presuppone un federalismo non illusorio", si avanza la richiesta di un sistema fiscale che "dovrà articolarsi, su base regionale, secondo il modello tedesco". Inoltre, "In merito al demanio statale," allo Stato sarebbe restata solo "la titolarità dei beni di assoluta necessità" per "lo svolgimento delle sue funzioni". Al sesto punto si sottolineano le condizioni essenziali per la realizzazione dell'intero progetto: nuovi Statuti regionali, nuove leggi costituzionali e ordinarie, oltre a ribadire il federalismo "parte essenziale del programma politico del Polo e dei suoi Alleati". "Per sostenerlo prima e realizzarlo poi" si ribadisce la "comune azione politica" articolata in "cinque punti essenziali" compren-

\*Il titolo è pensato parafrasando la tragi-commedia "Aspettando Godot" di Samuel Beckett, autore irlandese appartenente al "Teatro dell'Assurdo" della metà del Novecento. La similitudine si riscontra nella trama, dove due vagabondi aspettano invano che arrivi un certo Godot per i due tempi. Al di là della ripetitività delle battute, i due attori si rendono conto di essere stati presi in giro e il pessimismo trionfa sovrano.

(1) "Federalismo: il Programma", in *LaPadania*, 18-02-2000

denti: a) un Coordinamento, “forma di collaborazione dei rispettivi Governi e Assemblee Regionali, nei rapporti con lo Stato e con l’Europa”; b) relativo calendario di riunioni; c) sollecitare in Parlamento devoluzione, federalismo fiscale e un “Ufficio per la questione settentrionale e uno per quella meridionale”... all’interno delle Istituzioni; d) la promozione, “su base regionale, di referendum propositivi coerenti con questo progetto”; e) utilizzo del Coordinamento come “strumento per proporre e gestire concretamente il piano di infrastrutture essenziali per sostenere lo sviluppo e la competitività delle nostre Regioni”.

È una fase di grande entusiasmo che coinvolge molti, nonostante gli indipendentisti padani restino piuttosto scettici circa l’effettiva realizzazione. Compaiono su *La Padania* di quel tempo diversi articoli sulla rilevanza della riforma costituzionale. Fra questi si registra anche quello firmato dall’assessore alle Culture e Identità della Regione Lombardia, Ettore Adalberto Albertoni, dove, a fronte di un’esauriente panorama storico, si sottolinea che al “nuovo consociativismo delle forze governative, - i post-comunisti DS ed i post-democristiani PPI, entrambi profondamente condizionati dalla ideologia italiana – “va contrapposto il Blocco politico federalista del lavoro, dell’impresa...”. Interessante il riferimento giuridico all’articolo 1 e 5 della Costituzione italiana, in base a cui “l’inciso unitarista... non è né un dogma, né un articolo di fede...”<sup>(2)</sup>.

Altrettanto esaltanti sono le dichiarazioni rilasciate nel raduno di Pontida del giugno 2000 da diverse personalità della Lega Nord. Il senatore Roberto Castelli ribadisce che “il nostro obiettivo finale è e rimane la libertà della Padania...”<sup>(3)</sup>; ricorda che l’anno precedente “fu contrassegnato dall’infelicissima frase di Domenico Comino contro i secessionisti...”; afferma che “...Pontida non è schiava di Roma” e ribadisce la volontà di non transigere sul “cambiamento della costituzione e sull’istituzione di un parlamento del Nord, anche all’interno di un contesto istituzionale”<sup>(4)</sup>. L’articolo sulla cronaca della giornata di festa si conclude con il riferimento all’incontro avvenuto fra la Lega e i presidenti polisti delle Regioni del Nord<sup>(5)</sup>. Anche Enrico Cavaliere, presidente del Consiglio Regionale del Veneto ostenta fiducia garantendo alla gente “grande sicurezza” per l’autonomia<sup>(6)</sup>. Nelle parole profetiche dell’onorevole Umberto Bossi a Pontida è forte il richiamo al Polo a far rispetta-

re “la parola data al popolo”<sup>(7)</sup>; mentre il deputato Roberto Maroni dichiara che sono state “depositate in tutte le Regioni le richieste di referendum”, oltre alle “iniziative legislative nelle tre materie oggetto di devoluzione “da presentarsi contemporaneamente”<sup>(8)</sup>. Come aveva già scritto Claudio Brambilla, dell’Ufficio legislativo Lega Nord: “Nella Costituzione c’è già il federalismo”<sup>(9)</sup>. Sì, ma quale? Benché nella Costituzione italiana vi fossero contenuti articoli che avrebbero permesso una trasformazione in senso federalista, gli elementi di autonomia per le Regioni padane non sono mai stati attuati e tutto ciò perché prevalse sempre la forte volontà – a sfondo economico-nazionalista e centralista che accomuna le più diverse ideologie.

### La riforma

Dopo vari rinvii e una serie infinita di manovre centraliste, di commissioni e riunioni svoltesi in sedi ufficiali e non – nell’estate del 2003 gli incontri si erano tenuti più o meno informalmente in una residenza alpina fra i cosiddetti “Quattro Saggi”, rappresentanti dei quattro principali partiti coinvolti nella realizzazione della Riforma – si assiste a un sussulto di orgoglio legislativo. Martedì 28 Settembre 2004 a Montecitorio con l’approvazione dell’articolo 34 del decreto legge di riforma costituzionale sono attribuite le competenze legislative esclusive di Stato e Regioni. Si definiscono le materie concorrenti, su cui le Regioni legiferano nell’ambito dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato italiano.

La devoluzione di materie supera il primo vaglio legislativo ma rispetta quanto promesso nel programma elettorale del 2001? È andata nella tanto desiderata forma di autonomia sperata dai Padani? Il nuovo articolo 34 approvato va a mo-

<sup>(2)</sup> Ettore Adalberto Albertoni, “Un blocco federalista per il cambiamento”, in *LaPadania*, 06 e 07-02-2000

<sup>(3)</sup> Paolo Bassi, “La Lega, motore del cambiamento”, in *LaPadania*, 04 e 05-06-2000

<sup>(4)</sup> Paolo Bassi e Carlo Passera, “Roma non ci farà mai più schiavi”, in *LaPadania*, 06-06-2000

<sup>(5)</sup> Domenico Ghigliazza, “Pontida, una storia di libertà”, in *LaPadania*, 04 e 05-06-2000

<sup>(6)</sup> “Al raduno un clima di grande sicurezza”, in *LaPadania*, 06-06-2000

<sup>(7)</sup> Matteo Mauri, “È la devolution la strada delle rose”, in *LaPadania*, 06-06-2000

<sup>(8)</sup> Paolo Bassi, “Maroni: Siamo vicini alla meta”, in *LaPadania*, 06-06-2000

<sup>(9)</sup> Claudio Brambilla, “Nella Costituzione c’è già il federalismo”, in *LaPadania*, 27-01-2000

dificare di conseguenza l'articolo 117 della Costituzione delimitando la fisionomia di un assetto da analizzare con attenzione. Infatti, alle Regioni viene riconosciuta "la potestà esclusiva..." ma "su alcune specifiche materie (assistenza e organizzazione sanitaria, assistenza e organizzazione scolastica e gestione degli istituti di formazione di interesse specifico delle Regioni, sulla polizia amministrativa regionale e locale)... e su ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato". Ma quale rilevanza assume ancora lo Stato? Ancora eccessiva nei confronti delle aspettative iniziali? Infatti, alcune materie che prima erano di competenza concorrente tra Stato e Regioni ritornano esclusive allo Stato e solo per rendersene conto vale la pena citarle: norme generali sulla tutela della salute, le reti strategiche di trasporto e navigazione, il trasporto e distribuzione dell'energia, la promozione internazionale del sistema economico, l'ordinamento di Roma. Quanto è autonomista? Oltre a tutto ciò, si aggiunge il fatto che la "Bozza Calderoli" (dal nome del nuovo Ministro delle Riforme, in sostituzione di Umberto Bossi, dimissionatosi per seri motivi di salute) è stravolta da norme "redatte dal Comitato dei Nove della Commissione Affari Costituzionali", che attivano la "clausola di supremazia, o tutela dell'interesse nazionale". Cosicché il solo Parlamento riunito in seduta comune potrà decidere se una legge regionale o la scelta di un Consiglio regionale violi l'interesse nazionale. In tal caso, i tempi per la revisione sarebbero piuttosto ristretti – solo quindici giorni – che, se scaduti, farebbero tornare in gioco l'intervento della Camera con il conseguente annullamento della legge stessa attraverso l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica italiana<sup>(10)</sup>.

### I punti fondamentali

È dunque fondamentale conoscere i punti di cui la Riforma si compone, così da comprendere le obiezioni che sono state rivolte nel corso del tempo da personalità politiche e istituzionali<sup>(11)</sup>. Presentato nell'autunno del 2003 e approvato dal Senato in prima stesura nel marzo seguente, il disegno di legge del Titolo V della Costituzione aveva subito numerose modifiche da parte di esponenti di Alleanza Nazionale e dei cosiddetti "Centristi", componenti della medesima coalizione governativa – nota come Casa delle Libertà (CdL) – che lo aveva proposto agli elettori nel 2001. Le istanze unitariste dei partiti politici "alleati" della Lega Nord non si sono d'altra par-

te mai sopite, nonostante – giova ricordarlo – fosse stato sottoscritto dai loro leader il programma contenente l'attuazione della Devoluzione. Sottoposto a una revisione nell'estate 2004 e ai nuovi 37 emendamenti della stessa maggioranza di governo, il testo ritorna al Senato per essere approvato, ma la natura costituzionale prevede un iter di doppio passaggio in entrambe le Camere con intervalli di almeno tre mesi, e con l'eventuale richiesta dell'opposizione di centrosinistra di effettuare un referendum confermativo, così da evitarne la promulgazione.

Quali sono le principali modifiche?

*Camera e Senato.* Per il Senato federale la riduzione del numero dei componenti (252 rispetto agli attuali 315 oltre i senatori a vita) da scegliersi attraverso le elezioni a livello regionale – sei per ogni regione (uno per la Valle d'Aosta e due per il Molise). L'età si abbassa ai venticinque anni. Novità assoluta è la presenza senza diritto di voto di rappresentanti di Regioni e autonomie locali. Identica prospettiva per la Camera (ridotta a 500 eletti rispetto agli attuali 630), benché si preveda la partecipazione "dei deputati a vita che prenderanno il posto dei senatori a vita" (tre invece di cinque). Novità assoluta è la futura presenza di ben diciotto – 18! – deputati eletti all'estero da cittadini in possesso di residenza e documenti della penisola italiana. E' dunque utile prestare attenzione al seguente passaggio virgolettato, che così recita: "la Camera si occuperà di materia legislativa riservata allo Stato (politica estera, immigrazione, difesa...); il Senato avrà 30 giorni per le modifiche, ma... sarà comunque la Camera a decidere in via definitiva." "Il Senato si occuperà di "leggi che riguardano materie riservate sia allo Stato sia alle Regioni: materie concorrenti stabilite dall'articolo 117 – commercio con l'estero, protezione civile e governo del territorio...". "In questo caso la Camera potrà proporre modifiche ma sarà il Senato ad avere l'ultima parola". Inoltre, "La legittimità costituzionale delle leggi nazionali e regionali" in caso di "conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni" è affidata alla *tutela* - il corsivo è nostro - della Corte costituzionale (quindici giudi-

<sup>(10)</sup> Lorenzo Fuccaro, "Devolution, via libera ai poteri delle Regioni", in *Corriere della Sera*, 29-09-2004

<sup>(11)</sup> L. Mi., "La Riforma. Senato federale e premierato. Il nodo dei tempi: 2011 o 2016?", in *Corriere della Sera*, 14-10-2000

ci, di cui “sette di nomina parlamentare: quattro dal Senato federale e tre dalla Camera”, quattro indicati sia dal presidente della Repubblica e altrettanti dalle “supreme magistrature”).

*Presidente del Consiglio e Capo dello Stato.* Se esce rafforzata la figura del Premier, nominato “dal Capo dello Stato sulla base del risultato elettorale della coalizione vincente” e che potrà, inoltre, “nominare e revocare i ministri... e sciogliere la Camera”, l’elezione del Capo dello Stato sarà il frutto della decisione della “Assemblea della Repubblica”. Istituzione “composta da deputati, senatori, presidenti delle Regioni e due delegati per ogni Consiglio regionale”. Il Capo dello Stato è anche “garante dell’unità federale” e “potrà sciogliere la Camera ma solo su riserva del premier, di dimissioni dello stesso o in caso di voto di sfiducia”.

*Devolution.* Le competenze specifiche devolute alle Regioni già citate sono sottoposte “alla clausola di interesse nazionale” (italiano), ma solo nelle “norme transitorie” si stabilisce “che entro tre anni dall’entrata in vigore della legge venga attuato il federalismo fiscale”.

*Tempi di attuazione.* Oltre alle tre letture future in sede istituzionale, la data in cui entrerà in vigore la nuova riforma assume una connotazione quasi ai limiti dell’incredibile: in sintesi, si ipotizza possa realizzarsi nell’anno 2011 nel caso in cui, senza emendamenti, il testo fosse “approvato tra gennaio e febbraio 2005”, e dopo “la seguente indizione dell’eventuale referendum in autunno”. Nel 2006 ne consegue l’“adeguamento del ruolo del premier, del capo dello Stato e la ripartizione dei poteri tra Camera e Senato federale”, le cui elezioni si terrebbero appunto nel 2011. Viceversa, un semplice ritardo nei lavori parlamentari significherebbe uno slittamento al 2016!

## Le prime reazioni

A fronte di questi risultati si registrarono giudizi differenti. Se le forze di opposizione (di centrosinistra) al governo (di centrodestra) si sono sempre pronunciate contrarie, i risultati suscitano nella maggioranza forti entusiasmi già al momento dell’approvazione alla Camera. Dai vertici della Lega Nord e dal suo Segretario Federale Bossi giunge un plauso per quanto ottenuto e “un richiamo formale” nei confronti di alcuni esponenti del Movimento che, muovendo

critiche al testo, sono accusati di non esserne a conoscenza. Le loro perplessità, nate da “un po’ di delusione” e dalla “richiesta di maggior incisività” ospitate sul quotidiano *La Padania*<sup>(12)</sup>, rispecchiavano le reazioni negative della “base” leghista, di militanti e simpatizzanti, soprattutto di quelli indipendentisti su *Radio Padania Libera*, l’emittente del Movimento<sup>(13)</sup>. Era ancora viva la memoria del progetto iniziale.

Ma vi è anche chi osa elevare toni di vittoria per quanto raggiunto, come dichiarato sul quotidiano fonte d’informazione vicina al Presidente del Consiglio. Si sbandiera addirittura una “nuova Italia federale” - autodenunciando così la profonda ignoranza in materia federalista - per sottolinearne prevalentemente la tempistica relativa alle tre future letture e approvazioni della Riforma. L’articolo è una sorta di strumentalizzante battaglia contro lo schieramento politico avversario. Si evidenzia, anzi, “la necessità di procedere all’attuazione del premierato” o il rafforzamento dei poteri del Premier<sup>(14)</sup>.

*I Pareri “istituzionali”.* Già nell’estate del 2004, Vittorio Grilli, Ragioniere generale dello Stato italiano nella sua relazione annuale definisce il federalismo “processo estremamente delicato”; obietta che “il decentramento dei poteri” potrebbe “comportare un aumento dei centri di spesa” come conseguenza del “trasferimento di flussi finanziari crescenti dal centro alla periferia”; aggiunge che “la trasformazione della Ragioneria in un istituto operante in coordinamento a livello centrale e sul territorio va anche nella direzione di monitorare il processo di decentramento delle decisioni di spesa”<sup>(15)</sup>. Il giudizio del presidente della Regione Emilia Romagna, Vasco Errani (DS), è molto critico verso la proposta di legge costituzionale riscontrandovi rischi di regionalismi e “ambiti di sovrapposizione che produrranno dei conflitti”. Suggerisce “un equilibrio tra le diverse istituzioni” per “co-

<sup>(12)</sup> Alessandro Trocino, “E il Senatùr sconfessa i ribelli: Basta critiche, si va avanti così”, in *Corriere della Sera*, 29-09-2004

<sup>(13)</sup> “Proteste a Radio Padania: No a questo federalismo”, in *Corriere della Sera*, 26-09-2004; Alessandro Trocino, “Malumore tra gli amministratori leghisti: questo federalismo non va”, in *Corriere della Sera*, 28-09-2004

<sup>(14)</sup> Gianni Pennacchi, “La Camera dice sì alla Nuova Italia federale”, in *Il Giornale*, 29-09-2004

<sup>(15)</sup> S. Riz., “L’avvertimento di Grilli: il federalismo è delicato; fa crescere i centri di spesa”, in *Corriere della Sera*, 08-07-2004

struire un sistema che definisce le competenze”. Più sfumata la posizione dell’omologo piemontese Enzo Ghigo, che, pur condividendo la temuta sovrapposizione di competenze, ritiene fondamentale risolvere “il problema di cosa accadrebbe se Senato e Camera avessero maggioranze diverse...”<sup>(16)</sup>. Decisamente più diretto è il commento sul federalismo fiscale del presidente della Regione Lombardia, Roberto Formigoni, in relazione alla Finanziaria 2005: “Nessun passo avanti sul federalismo fiscale nè premi alle Regioni più virtuose; caro Governo così non va bene<sup>(17)</sup>”.

Nel solco della più spudorata sincerità sono degni di nota i pareri di due “cosiddetti alleati”. Critiche di notevole dissenso sono mosse a sorpresa da Egidio Sterpa, deputato di Forza Italia: in preda a timori italopatriottardi, arriva a definire il federalismo “immotivato” perché “non esistono davvero ragioni storiche valide per contestare seriamente risorgimento e unità d’Italia.” e “disastroso” non solo per i costi ma perché nella “desovranizzazione” dello Stato” Sterpa individua un regionalismo fonte di disuguaglianza e contrasti d’ordine giuridico-sociale e anche morale...”<sup>(18)</sup>. L’altro alleato insoddisfatto è il deputato Giorgio La Malfa, presidente del Partito Repubblicano Italiano, secondo cui “la nuova Camera è troppo indipendente e mette a rischio l’equilibrio tra Governo e Parlamento”; apprezza “il peso all’interesse nazionale” ma definisce “il rafforzamento dei poteri del Premier una formula ibrida che può risultare ingestibile”<sup>(19)</sup>.

Si assiste, inoltre, a una sorta di dibattito, velato di lieve polemica, fra il politologo Giovanni Sartori e il Ministro Calderoli inizialmente relativo all’aspetto finanziario della nuova Riforma. La preoccupazione del politologo circa i costi nell’applicazione del federalismo e dell’eventuale aumento della spesa pubblica pari al 40% si fonda sul presupposto che sia impossibile non solo quantificare i costi della devolution - poiché “gli Stati federali sono nati federali” - ma anche “il costo centralizzato”. Calderoli risponde citando economisti e studiosi internazionali e sostiene vari “fatti a favore della trasformazione in senso federale degli stati centralizzati”; il Ministro rassicura, inoltre, che “con questa Riforma... il nostro Paese avrà finalmente una struttura pienamente adeguata alla governance di una grande democrazia...” poiché “il vero costo per l’Italia non è quello del cambiamento federalistico, ma quello dell’immobilismo”<sup>(20)</sup>. Poco

più tardi, Sartori ribatte a Calderoli con un articolo ancora più acceso nei toni e nei contenuti: convinto che “I nostri conti ce li dobbiamo fare noi... perché noi siamo il primo e unico caso, ad oggi, di radicale riconversione di un sistema centralizzato in un sistema federale”, il politologo dichiara che le sue “obiezioni vertono su come il nostro federalismo è stato progettato”. Rileva che “la tradizione del nostro decentramento è caratterizzata da un reclutamento clientelare di partito di un personale poco qualificato”, teme che “i soldi (sicuramente insufficienti) che andranno a finanziare i servizi decentrati verranno assorbiti da stipendi più che dall’erogazione di servizi migliorati di sanità e di istruzione” e non individua nella decentralizzazione regionale la miglior soluzione alla corruzione<sup>(21)</sup>. E Sartori rincara la dose proprio in occasione del licenziamento della Riforma. Individua nei “costi aggiuntivi i costi in più. Che dipenderanno da quanti impiegati dello Stato non si lasceranno trasferire da Roma alle capitali regionali, e da quanti saranno i nuovi uffici che le Regioni istituiranno per espletare le nuove funzioni”. Lancia anche una pesante accusa relativa alla “cattiva ingegneria...” della Riforma medesima, perché “...attuata a dispetto degli esperti, e cioè dei costituzionalisti...”; aggiunge: “Se i politici li ignorano, si deve presumere che non sanno quello che fanno”. Convinto che il “federalismo in salsa italiana” non funzioni perché fondato su “un Senato federale... non federale (come i futuri governatori delle Regioni hanno capito)” e su “un sistema complessivo di dissennata macchinosità che sarà anche un paradiso di litigi e di conflitti di competenze”, Sartori teme anche eventuali “costi decisionali”<sup>(22)</sup>. Ma è altresì opportuno citare qualche tratto personale del presidente della commissione Affari Costituzionali della Camera, l’onorevole Donato Bruno, l’avvocato di Forza Italia che gioca un ruolo rilevante

<sup>(16)</sup> Gian Guido Vecchi, “Errani: così si producono conflitti.” “Ghigo: siamo la guida dei Comuni. Però il Parlamento chiarisca i ruoli”, in *Corriere della Sera*, 08-07-2004

<sup>(17)</sup> M. Cremonesi, “Pochi fondi, il governo ci penalizza”, in *Corriere della Sera*, 16-12-2004

<sup>(18)</sup> Egidio Sterpa, “Sterpa : federalismo immotivato e disastroso”, in *Corriere della Sera*, 13-09-2004

<sup>(19)</sup> Marco Galluzzo, “La Malfa: un pasticcio fare le leggi con il Senato federale”, in *Corriere della Sera*, 19-09-2004

<sup>(20)</sup> Roberto Calderoli, “Calderoli e i costi della riforma federalista dello Stato”, in *Corriere della Sera*, 05-09-2004

<sup>(21)</sup> Giovanni Sartori, “Federalismo, i costi inesistenti”, in *Corriere della Sera*, 09-09-2004

<sup>(22)</sup> Giovanni Sartori, “Devoluzione in salsa italiana”, in *Corriere della Sera*, 28-09-2004

nella Riforma. “previtiano”, “guidò la commissione d’indagine sui fatti del G8 di Genova...”; forse si occuperà della revisione della futura legge elettorale italiana, ma si dice convinto di non poter “cambiare le regole del gioco nel finale della legislatura senza un’intesa con l’opposizione”<sup>(23)</sup>.

L’obiezione avanzata anche dal presidente dell’attuale Senato italiano, Marcello Pera, è relativa all’istituzione della “Conferenza Stato-Regioni per realizzare la leale collaborazione e promuovere accordi e intese”. Egli teme che l’inserimento nell’articolo 120 in Costituzione della clausola di supremazia dello Stato vada a sostituirsi “anche con provvedimenti legislativi” agli Enti Locali e Città metropolitane, con “il rischio che il Senato federale si riduca a una Camera di ratifica di accordi presi in altre sedi, senza garanzie di pubblicità e trasparenza”: ciò potrebbe verificarsi a seguito di una trattativa che i governatori svolgerebbero in “una sede istituzionale inadeguata perché non implica una discussione pubblica”, “un negoziato fatto in Conferenza che non approdi a nulla”. Il potere decisionale autentico resterebbe alla Corte Costituzionale. Il Ministro Calderoli rassicurò Pera che la Commissione (Affari costituzionali) ritenne più corretta lessicalmente la dizione Stato-Regioni piuttosto che Governo-Regioni e che “significati diversi da quelli meramente amministrativi sarebbero stati specificati”<sup>(24)</sup>. A fronte di questa prospettiva ci permettiamo di avanzare grosse perplessità circa le prerogative di autonomia decisionale che dovrebbero spettare ai nuovi Statuti regionali, come, a esempio, quello piemontese approvato lo scorso 19 Novembre 2004 e pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione il 25, diviene dopo tre mesi legge esecutiva nel febbraio 2005.

Resta comunque sconcerto il parere di Arturo Diaconale, giornalista vicino allo schieramento governativo, su quanto ottenuto, definito come un “risultato straordinario conseguito da Bossi e dalla Lega... conferma clamorosa della validità del metodo e del sistema democratico” e via con i toni lusinganti di chi è solito blandire le vere esigenze di cambiamento un Popolo. Nella strumentalizzazione squisitamente politica, il giornalista ricorda che “la conquista dell’obbiettivo primario dell’azione politica della Lega rappresenta anche l’esaurimento della ragione sociale del movimento...”<sup>(25)</sup>. Ringraziando Diaconale per la sincerità mostrata, lasciamo questa preziosa testimonianza di autonomismo al giudizio di tutti i Padani!

*Obiezioni di natura economica.* Molte sono infatti le contrarietà finora incontrate, anche a livello finanziario. Nel palleggiarsi, con abilità tutta italiana, meriti e critiche per limitare al meglio le aspettative di indipendenza padana, i due opposti schieramenti politici pare abbiano davvero fatto a gara a utilizzare non solo lo scenario mediatico, tutto sempre squisitamente centralista. Ci riferiamo all’aspetto economico. Così, nel più idilliaco clima di unità nazionale (italiana), nell’ambito del convegno sul “Cammino delle riforme”, tenutosi a Monopoli (BA) – viene alla mente un omonimo “gioco di società” – a metà settembre, il senatore di Alleanza Nazionale (!) Domenico Nania “difende la costituzione antifascista del 1948 dalla nuova costituzione in vigore, quella approvata dall’Ulivo quando era al governo, a colpi di maggioranza, che ha abrogato i principi di solidarietà e di compensazione.” In quella sede, a fianco del citato nazionalista “si ritrova Raffaele Fitto, presidente della giunta regionale pugliese, Riccardo Bruno, della direzione nazionale del Partito repubblicano e soprattutto il ministro leghista Roberto Calderoli”. Sono tutti “convinti che il governo, per dar prova di volere un federalismo solidale... debba ritirare subito il decreto firmato da Silvio Berlusconi in attuazione del decreto D’Alema-Visco, cioè quel decreto che..., nella speranza di intercettare i voti nordisti,... a fine legislatura, ha penalizzato le regioni più deboli, quelle meridionali”. E l’articolo continua riportando la testimonianza di Nania, che “ringrazia Calderoli e la Lega Nord per aver evitato la secessione mascherata a cui avrebbe portato la riforma dell’articolo 116 della Costituzione voluta dall’Ulivo”; inoltre, Nania “ricorda che fu proprio Calderoli a fargli notare quel *vulnus*”, così come dichiarò Salvatore Sechi, consigliere del presidente – italiano - Ciampi”<sup>(26)</sup>. Sempre in materia fiscale sorgono poi polemiche tra Lega e AN. Infatti, “Con un emendamento al decreto sul Consiglio nazionale (!) dell’informatica per la pubblica amministrazione, approvato due giorni fa - 28 Settembre 2004 - dall’Aula del Senato nell’indifferenza più assoluta, l’Alta Commissione per il federalismo fi-

<sup>(23)</sup> Francesco Verderami, “Donato Bruno, l’avvocato bipartisan”, in *Corriere della Sera*, 23-10-2004

<sup>(24)</sup> Lorenzo Fuccaro, “Pera : troppi limiti al Senato federale”, in *Corriere della Sera*, 30-09-2004

<sup>(25)</sup> Arturo Diaconale, “La Lega del dopo federalismo”, in *Corriere della Sera*, 21-09-2004

<sup>(26)</sup> Vulpio, C., “Asse tra Calderoli e Fitto. Il Premier ha sbagliato sul federalismo fiscale”, in *Corriere della Sera*, 13-09-2004

scale che doveva consegnare ieri le sue opzioni al governo sul finanziamento della devolution, ha ottenuto la proroga di un anno. I lavori finiranno il 30 settembre 2005, mentre il governo dovrà presentare al Parlamento le sue proposte il 30 settembre dell'anno prossimo." E si aggiunge: "la Commissione che la Lega aveva voluto a tutti i costi nella Finanziaria dell'anno scorso... doveva essere insediata a gennaio 2003 e terminare i lavori tre mesi dopo, ma venne nominata solo a maggio, e ancora attende l'accordo tra Stato e Regioni sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale..."<sup>(27)</sup>. Poteri del solito centralismo burocratico-lessicale italico? Ma l'eco delle critiche non si spegne col passare del tempo. Vanno registrati i pareri di altri economisti. Piuttosto perplesso è Corrado Passera, amministratore delegato di Banca Intesa. Pur considerando potenzialmente formidabile "il decentramento a favore delle autonomie locali...", vi individua anche il rischio che possa "moltiplicare per venti" la complessità amministrativa del Paese, "vera e unica ragione per la quale non riusciamo ad attrarre investimenti esteri"<sup>(28)</sup>. Simili sono gli interventi di altri esperti finanziari circa l'eventuale attuazione del federalismo. Gianfranco Polillo, ex-responsabile del Dipartimento economico di Palazzo Chigi e docente universitario, a fronte di "tabelle e classifiche" è scettico a causa delle "differenze strutturali profonde" dopo "il fiume di denaro... destinato al Mezzogiorno". Indica proprio come "punto critico l'articolo 119 della Costituzione che prevede il federalismo fiscale". Alessandro De Nicola, "avvocato societario e liberista", citando il positivo esempio dell'esperienza svizzera, dove "le tasse vanno per metà allo Stato e l'altra metà ai singoli cantoni", teme "un passo indietro" per la "troppa confusione sulle competenze" cosicché "lo Stato centrale resterà il controllore principale". Massimo Bordignon, docente di Scienza delle finanze all'Università Cattolica di Milano, relativamente ai costi del federalismo, in "una sua ricerca cita la cifra complessiva massima di 70 miliardi di euro come indicatore per i trasferimenti locali dal Centro agli enti locali". E "sulla base delle varie riforme Bassanini"<sup>(29)</sup>. È un altro aspetto da sondare.

### Come avrebbe potuto essere

Alla luce di questa analisi, risulta piuttosto difficile esprimere un parere soddisfacente su quanto riguarda le riforme finora ottenute. A tal proposito, è particolarmente interessante proporre quello che costituisce una sorta di "modello" co-

stituzionale: la Devolution scozzese. Grazie a un articolo apparso sul quotidiano cattolico *Avvenire*<sup>(30)</sup>, è possibile confrontare la formula di Edimburgo e quella di Roma. Mentre la capitale scozzese ha un'ingente autonomia finanziaria – "un budget di 26 milioni di sterline" – e un proprio esecutivo con il diritto di "aumentare o abbassare le tasse" –, la Padania continuerà a versare i tributi allo Stato italiano; inoltre, se le competenze "devolute" da Roma alle Regioni sembrano riguardare quasi esclusivamente l'aspetto amministrativo, il potere decisionale assoluto di Edimburgo non è solo relativo alle medesime tre ma a ben altre, alcune rilevanti come i servizi sociali o il turismo, lo sviluppo economico e l'assistenza finanziaria all'industria... e qui limitiamo l'elenco confessando di provare una punta di ragionevole invidia per ciò che anche i Padani avrebbero potuto richiedere. La ragione di tanto successo va ricercata nella parte dedicata alla ricostruzione cronologica della devolution in Scozia. Definita dal politologo di Edimburgo Eberhart Bort "Una soluzione ai problemi locali... che chiedeva la gente", la devolution scozzese vanta "un'economia salda, un'università tra le migliori del mondo, un sistema sanitario che funziona, un governo autonomo, e... l'oro nero"<sup>(31)</sup>.(29b) "Tutto è Scottish", ci viene detto, frutto di un'identità nazionale tanto forte che non necessita di essere manifestata con la violenza perché viva e onnipresente con orgoglio nella vita di tutti i giorni. Da autonomisti padani ne siamo sempre stati convinti, nonostante tutto e tutti. Siamo anche consapevoli che la ricetta da seguire per avere la garanzia di un po' di libertà o almeno di autonomia per la Padania - in un futuro non lontano – sia proprio quella scozzese, rinforzando lo spirito identitario che vive in noi. Aspettando dunque la devolution di Roma e alcune risposte che qualche politico e il tempo ci forniranno, sapremo comunque continuare il cammino indipendentista sostenuti dalla forza dei nostri ideali.

<sup>(27)</sup> Mario Sensini, "Federalismo fiscale, alt di Fini", in *Corriere della Sera*, 01-10-2004

<sup>(28)</sup> R.F., "Corrado Passera: Federalismo male applicato, un rischio per la competitività", in *Corriere della Sera*, 20-10-2004

<sup>(29)</sup> Roberto Bagnoli, "Il federalismo può aiutare. Se fatto bene", in *Corriere Economia*, 25-10-2004

<sup>(30)</sup> Elisabetta Del Soldato, "L'altro federalismo. Scozia. La devolution vista da Edimburgo.", in *Avvenire*, 19-10-2004

<sup>(31)</sup> Elisabetta Del Soldato, "Una soluzione ai problemi locali", in *Avvenire*, 19-10-2004

### RIFORMA GRANDE SOLO NEI DIFETTI

di Giovanni Sartori  
*Corriere della Sera, 26 marzo 2004*

È stata una corsa frenetica contro il tempo. Vittoriosa (la corsa). Bossi aveva stabilito *motu proprio* che la riforma costituzionale che include la sua bramattissima devolution doveva essere approvata "incontaminata" al Senato entro e non oltre giovedì 25 marzo (sennò guai). E così ieri è stato. Tutti al galoppo, minuti contati, per accontentare la Lega.

Ma, leghisti a parte, nessuna persona seria e sensata dovrebbe essere contenta. Sul federalismo bossiano una larghissima maggioranza di costituzionalisti ha sempre espresso montagne di perplessità e di riserve. Vedi, per esempio, l'indagine conoscitiva effettuata al Senato tra l'ottobre e il dicembre 2001; indagine della quale il Bossismo si è fatto un baffo. Di baffo in baffo, l'altro giorno, il 22, Sabino Cassese ha scritto sul *Corriere* che "la questione del federalismo si sta caricando di una gran quantità di contraddizioni", che poi elenca perché si deve sapere "in quale ginepraio ci stiamo andando a ficcare". E il minimo che si possa dire. E persino la ferrea disciplina di maggioranza imposta da Berlusconi in questa occasione non riesce a impedire che il vice-presidente del Senato Fisichella, di An, continui a esprimere il suo dissenso (di studioso), e che il ministro della Difesa Martino (che nasce economista) scriva che le proposte federaliste "produrranno con ogni probabilità l'aumento della fiscalità, della spesa pubblica e della complessità burocratica, amministrativa e istituzionale". Paolo Mieli commenta: "Stiamo freschi". Sì, freschissimi. Stiamo sfasciando un Paese che di sfascio costituzionale non ha certo bisogno. Ma è ancora peggio di così. Perché la riforma della Co-

stituzione approvata ieri dal Senato non verte soltanto sulla forma di Stato (il federalismo), ma investe anche la forma di governo, e cioè la trasformazione di un sistema parlamentare in un diversissimo sistema di premierato elettivo, e pertanto di premierato di tipo israeliano (già defunto in Israele ma che a Berlusconi piace lo stesso). Il relatore D'Onofrio (Udc) si affanna a smentire che il disegno di legge affidato alle sue cure sia di tipo israeliano. Se lo era - argomenta - nel testo di iniziativa governativa, ora non lo è più nel testo da lui riproposto.

Davvero? Anche a costo di tediare il lettore, questo è un punto che deve essere chiarito perché ne dipende tutta la interpretazione del nuovo sistema di governo. Il testo di partenza, articolo 26, conteneva questo disposto: che la candidatura alla carica di primo ministro è assicurata dalla "pubblicazione del nome del candidato primo ministro sulla scheda elettorale". Il che ammetteva senza infingimenti che eravamo al cospetto di una elezione diretta; ma perciò stesso esponeva il progetto a un diluvio di critiche. D'Onofrio, che è un ex dc di lunga navigazione, capisce che se cancella queste due righe tutto si annebbia; e quindi tutto va a posto. Abracadabra.

Ma no. Rileggiamo assieme tutto il testo residuo dell'articolo 26: "La candidatura alla carica di primo ministro avviene mediante il collegamento con i candidati alla elezione della Camera dei deputati secondo modalità stabilite dalla legge. La legge disciplina l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza collegata al candidato alla carica di primo ministro. Il presidente della Repubblica, sulla base dei risultati delle elezioni alla Camera dei deputati, nomina il primo ministro". Il trucco è di rinviare e far dire alla legge ordinaria quel che non si dice più nella legge costituzionale.

Ma la sostanza (annebbiata) resta che ci viene propinato un premierato diretto di tipo israeliano ingigantito nei suoi difetti. Chi lo vota deve capire che cosa sta votando.

### IL FEDERALISMO RAGIONEVOLE. AGGIORNARE (SENZA RISCHI) LE REGIONI

di Alberto Ronchey  
*Corriere della Sera, 2 luglio 2004*

L'approvazione della riforma federale che i leghisti sollecitano a Montecitorio, dopo il voto di marzo a Palazzo Madama, è un pacco da maneggiare con cura.

La proposta di conversione del Senato in assemblea federale, rappresentativa delle regioni, suscita dubbi per vari aspetti. Nelle norme che dispongono il trasferimento alle regioni delle competenze legislative su scuola, sanità, polizia locale, vengono ravvisate formule incaute. Sembrano ambigue le regole prescritte per i casi di legislazione con-

corrente tra Montecitorio e Palazzo Madama su grandi servizi e infrastrutture, che implicano la prospettiva di troppi conflitti d'attribuzione. Si temono, fra l'altro, crescenti costi assembleari e amministrativi.

Ma ci sarà forse modo, secondo la procedura di riforma costituzionale, per emendare il testo approvato in prima lettura. L'innovazione sarebbe augurabile in sé; anche perché verrebbe finalmente superata l'affannosa ripetitività dell'attuale bicameralismo, che affida le stesse funzioni alle due assemblee con danno per la coerenza e la tempestività legislativa. Insieme alla diversificazione dei lavori parlamentari, fra l'altro, viene proposta un'opportuna riduzione del numero dei deputati e senatori, oggi quasi un migliaio.

Al di là d'ogni obiezione sulle norme in discussione o della polemica sui troppi consiglieri regionali, affiorano anche avversioni pregiudiziali o ideologiche alla concezione federalista, quasi che sia un ripudio dell'unitarismo risorgimentale anziché del centralismo che tanti guasti ha provocato per lungo tempo. Eppure il federalismo in Italia può vantare una storia illustre, dai tempi di Carlo Cattaneo e del suo Politecnico. Sarebbe opportuno ricordare quella seria tradizione di studi pragmatici e sapienti, anziché polemizzare sull'argomento - con tanti comizi o pregiudizi. Se n'era discusso con impegno alla Costituente, Commissione dei 75, anche se nelle incerte condizioni del dopoguerra fu deciso poi di sperimentare l'ordinamento regio-

nale secondo l'articolo 5 e gli altri dal 114 al 133. Quel regionalismo, se propriamente amministrato, avrebbe potuto conciliare le diversità persistenti nella nazione dopo la sua lunga storia policentrica e deflazionare la legislazione dello Stato centralizzatore. L'esperimento, in larga misura, non ha raggiunto per decenni lo sperato successo.

Alle burocrazie dei ministeri romani si sono aggiunte con gravosi costi quelle regionali, spesso viziate da interessi clientelari. Sono sopravvissute le amministrazioni provinciali, malgrado pareri contrari come quello di Luigi Einaudi. È mancata la percezione che non si potevano più fare leggi dettagliate minutamente per l'intero territorio nazionale, come avevano chiarito autorevoli costituenti fautori di appropriate "leggi cornice".

Si tratta ora d'aggiornare secondo l'esperienza le autonomie regionali, senza improvvisazioni e azzardi o tanto meno rischi per l'unità nazionale. Perché un ragionevole federalismo sarebbe irrealizzabile, nell'ambito dell'unità? Dopo tutto l'assetto federale della Germania, Länder, Bundesrat, Bundestag, non compromette l'unione tra 83 milioni di tedeschi.

È simile il caso dell'Austria. S'intende che il sistema comporta chiare potestà normative, amministrazioni locali non più inclini a mendicare con ogni pretesto i sussidi del potere centrale, competenze adeguate.

"La libertà - ripeteva Cattaneo ai suoi tempi - è pianta di molte radici". Vero, purché siano radici non malate.

## FEDERALISMO. MADRE DI TUTTE LE RIFORME

di Stefania Piazza

*Il Federalismo, 5 luglio 2004*

Federalismo, le occasioni mancate, le speranze nelle contraddizioni di un sistema politico che subisce la nostalgia della restaurazione, nel clima da Prima Repubblica. E poi il voto, lo scenario politico che cambia.

"Appare evidente che la sconfitta del Polo non possa essere nascosta, messa sotto il tappeto", ci spiega il professor Massimo Cacciari, docente di Estetica all'Università Vita-Salute San Raffaele, ad un passo da Milano. Presidente del Comitato ordinatore della Facoltà di Filosofia, un passato molto prossimo nella politica da sindaco di Venezia ed eurodeputato, Cacciari parte proprio dalle ultime consultazioni per interpretare la filosofia del magma politico.

*Sconfitta del Polo o della Cdl, professor Cacciari?*

"Trattandosi di una coalizione di governo, la sconfitta di una parte va a incidere sull'insieme. La batosta l'ha presa Forza Italia ma ciò, in realtà, ha complicato la convi-

venza di tutto l'insieme: ciascun alleato ha avuto o pensato di avere buone ragioni da far valere al tavolo delle trattative".

*Al di là di queste algebre, la sostanza politica qual è?*

"Non so dirle davvero come, su alcune questioni, i giochi possano tornare. Se la trattativa è condotta in modo programmaticamente definito, margini di mediazione non ne esistono".

*Perché le quadre politiche sono sempre così difficili?*

"Perché in certe circostanze sono possibili se tutti si accontentano di qualcosa che io definirei comunque come una "finta soluzione". Non mi stupisco se Berlusconi stesso ad un certo punto arrivasse a dire: "andiamo a votare".

*Gli ex democristiani dell'Udc chiedono il ritorno al sistema elettorale proporzionale. Lo ritiene auspicabile e come potrebbe cambiare il sistema italiano?*

"È la "grande cosa trasversale" che, badi bene, lega settori di tutte le forze politiche. Sa cosa ne penso? Tornare al sistema proporzionale in questo clima vuol dire tornare alla Prima Repubblica. Non ci piove sopra".

*Un insidioso ritorno al passato?*

“Adesso come adesso si tornerebbe agli inciuci, ai pate-racchi, ai governi fatti dai partiti invece che dalla gente. È evidente che forze diverse mirano ad un accordo puramente di potere”.

*L'Udc ha affermato che la Devoluzione è un pretesto della Lega e che non è in cima alle priorità della gente. Lei condivide questa bocciatura?*

“Se si parla di Devolution traducendola solo in un banale “più potere alle Regioni” sono d'accordo. Ma se la Lega parla di Federalismo serio, allora, altro che! Questa è la riforma delle riforme”.

*Professore, che intende per “Federalismo serio”?*

“Intendo un riassetto che mantenga al di là e al di fuori di ogni dubbio l'unità del Paese, senza ritornare alle piccole patrie, per capirci; intendo una riforma che preveda meccanismi di compensazione, di solidarietà come in tutti gli assetti federalisti di questo mondo; deve esservi la piena, assoluta responsabilità delle regioni e poi il Federalismo fiscale. Vede, fin tanto che non si affronta il problema della distribuzione delle risorse, ogni Devolution è puramente fittizia, nominale”.

*La casa che si costruisce dal tetto?*

“No, dico che non si può partire solo dalla forma, dal suppellettile piuttosto che dal mobile. Sono convinto che il Federalismo che ci stiamo giocando è la madre di tutte le riforme. Ma che Federalismo sia, che non si tratti insomma di un neoregionalismo centralistico. Si deve partire dall' ente locale, dal Comune, dalla comunità originaria, dalle autonomie istituzionali e sociali. Si parte da lì, da questo pilastro, dal principio di sussidiarietà e di solidarietà che, se vuole, possiamo politicamente tradurre in “meccanismi redistributivi adeguati tra le Regioni”. In sintesi: unità, responsabilità delle Regioni, solidarietà”.

*Le sta molto a cuore il principio di solidarietà. Perché?*

“Perché mi è incomprensibile la ragione per cui un'appendicite possa costare 10 volte di più da una regione all'altra. Laddove ci sono situazioni di partenza svantaggiate ritengo che la comunità nazionale debba intervenire. Così come si fa carico delle opere di restauro a Venezia, o in altre situazioni di emergenza, di disuguaglianza di partenza. Salvo restando il principio di responsabilità di ciascuna regione”.

*Professore, lei crede sia più facile fare il Federalismo con la sinistra o con la destra?*

“Sono convinto da quel di che sia più semplice farlo con la sinistra. Ma purtroppo a suo tempo la sinistra non ha capito nulla. L'occasione più propizia si ebbe dopo la crisi del governo Berlusconi. Lì, in quel preciso istante, doveva esserci una proposta forte da parte della sinistra, che

avrebbe raccolto il consenso anche della Lega. L'unico ad aver capito la chance fu Bassanini, ma non bastò. Eppure il Federalismo è un leit motiv delle “correnti buone” della sinistra. Da Spinelli ai cattolici popolari ai liberali alla Einaudi. Ma quando mai, scusi, i liberisti scatenati o l'individualismo proprietario si sono fatti carico del Federalismo? Semmai quelli sono globalisti assoluti. Sa quanto al gran capitale mediatico finanziario interessa culturalmente il Federalismo? Zero”.

*Il Federalismo avrà ora un'altra chance?*

“Lo spero. Ma non posso non dire che negli anni scorsi è stata persa un' occasione formidabile da parte della sinistra di riconoscere il buono di una prospettiva federalista che veniva agitata dalla Lega. Che però a sua volta, mi permetto di dire, ha declinato il Federalismo a volte in chiave regionalista piuttosto che marcando solo l'aspetto identitario della Padania. In altre parole, ci siamo giocati una carta strategica, che era quella di mettere insieme i “federalisti federalisti”. Era il tavolo sul quale si discuteva con Miglio allora”.

*Tempo davvero scaduto?*

“Mai dire mai”.

*Qual è il suo modello federale?*

“Anche se con approcci diversi rispetto alla situazione di quel Paese, direi proprio la Svizzera. Sì, la Confederazione Elvetica”.

*Dopo la “madre delle riforme”, lei cosa metterebbe in testa alle priorità di governo?*

“Sul fronte economico l'Italia sta rimanendo schiacciata sul piano delle grandi produzioni di massa e dell'innovazione. Credo nell' opportunità di concentrare le risorse in un grande piano che vada dal sistema formativo sino al sostegno di ricerca e sviluppo senza perdere una lira, perché di soldi ne abbiamo già pochi. La riforma del sistema formativo dall' asilo all'università e la promozione della ricerca: mi creda, è il problema dei problemi da risolvere”.

*La sinistra ha vinto o perso le elezioni?*

“Non c'è dubbio che il centrosinistra si sia affermato sul piano amministrativo e locale. Che questo possa tradursi in possibilità di una svolta dipenderà da quanto il centrosinistra dimosterà di saper far politica d'ora in poi. Se cioè saprà comprendere il significato di questo voto e intervenire positivamente e non solo distruttivamente all'interno delle contraddizioni del Polo. Allora il centro sinistra potrà ricordare il 12 e 13 giugno come data di una svolta.

Se invece continuerà solo a prendersela con Berlusconi, francamente la vedo più dura vincere quando si tratterà di affermarsi sul piano politico nazionale”.

# IL FEDERALISMO BUROCRATICO. LE CONTRADDIZIONI DEL DECENTRAMENTO

di Sabino Cassese  
*Corriere della Sera, 17 agosto 2004*

Il mese di settembre si aprirà con le riunioni del ministero delle Riforme sul federalismo. E questo sarà il tema dominante dell'anno prossimo, tra accelerazione della lenta preparazione dei nuovi statuti regionali, elezioni regionali e discussione della riforma costituzionale (di cui la devolution è gran parte). Provo a fare il punto delle molte contraddizioni che si annidano nel tema.

Innanzitutto, mentre si discute del Senato federale e delle nuove competenze da assegnare alle Regioni, bisogna tradurre in realtà la riforma del titolo V della Costituzione, frettolosamente approvata nel 2002. ai due cantieri aperti se ne aggiunge un terzo, quello del federalismo fiscale, che riguarda la finanza regionale. Il nuovo ministro delle Riforme prevede che di questo si interesserà il prossimo Parlamento.

La stessa attuazione del nuovo titolo V, a sua volta, comporta numerose difficoltà. Materie come energia, telecomunicazioni, infrastrutture, grandi reti sono affidate alle Regioni o sono a mezzadria tra Stato e Regioni: qui bisognerebbe restituire al centro quello che le periferie non possono fare.

Quanto al resto, la riforma costituzionale del 2001 è ancora sulla carta, perché non si sono trasferiti alle Regioni uffici, personale, mezzi, finanza statali. Anzi, quasi ogni legge approvata dal Parlamento assegna nuovi compiti al centro, per cui le funzioni stanno, in teoria, in periferia, di fatto al centro, che dispone anche dei mezzi. Con la Corte costituzionale chiamata a dirimere gli inevitabili conflitti. Ne è un esempio la recente legge

di riordino del settore energetico, che erode insieme competenze regionali e dell'Autorità dell'energia elettrica e del gas, quest'ultima ridotta ad ufficio strumentale del ministero. Insomma, la riforma regionale rischia di diventare una tela di Penelope.

Intanto, procede l'ulteriore decentramento, previsto dal disegno di legge costituzionale, Il tema ora più discusso è l'introduzione di una clausola di salvaguardia, che consenta l'intervento statale anche su materie riservate alle Regioni. Basterebbe guardarsi intorno per notare che tutti gli Stati a struttura regionale e federale hanno dato il centro di un potere di intervento, in casi limitati ed eccezionali: se la casa brucia, non ci si chiede di chi sia la competenza ad intervenire.

A questo tema si è aggiunto quello dei costi. Regioni costeranno molto se gli uffici statali corrispondenti alle funzioni trasferite non verranno chiusi. Anche a questa condizione il loro costo sarà alto, perché ad una struttura, se ne sostituiranno venti.

Ma c'è un terzo tema che mi preoccupa: si discute molto delle competenze regionali, non di quanto sono attrezzate le Regioni per svolgerle. Con lodevoli eccezioni, le strutture regionali sono precarie, mal gestite, dominate dal clientelismo. Il merito, i concorsi, le promozioni sulla base di valutazioni comparative ed aperte, la misurazione dell'efficienza, l'attenzione per i bisogni dell'utenza, sono sconosciuti nella maggior parte delle Regioni. Il "fronte delle Regioni" ha oscurato le diversità ed ha finito per coprire le maggiori pratiche amministrative delle Regioni di coda. Si dà così ragione a quanti si chiedono perché non si rafforzino i Comuni, che hanno una lunga tradizione e spesso maggiore efficacia dello Stato, piuttosto che le Regioni, organismi recenti, sviluppatisi male e prigionieri della sempre risorgente tentazione all'accentramento regionale.

In uno Stato ben ordinato, quando si affacciano tante questioni insieme, si fa una pausa, per considerare le esperienze compiute, riflettere sui costi e sui benefici, valutare le alternative possibili.

---

## FEDERALISMO: LA SPADA CHE TAGLIA LA TESTA AGLI SPRECHI

di Paolo Bassi  
*Il Federalismo, 23 agosto 2004*

“Sapevo benissimo che questo viaggio sarebbe stato in salita. E che agli ostacoli “naturali”, si sarebbero aggiunti anche quelli artificialmente creati da chi ha tutto l'interesse a non fare arrivare a destinazione. Siamo tem-

prati alle difficoltà. Personalmente, non sono affatto preoccupato, anche perché le polemiche degli ultimi giorni magari fanno fracasso, ma sono un palese segnale di debolezza di chi le ha orchestrate”.

*A parlare è il ministro delle Riforme istituzionali Roberto Calderoli, che spiega per quale motivo siano da ritenere infondate le accuse di chi cerca di far passare le riforme e il Federalismo in particolare, come un “pericolo” per le tasche dei cittadini.*

“Gli studi economici - osserva l'esponente leghista - vanno fatti secondo criteri scientifici e non seguendo procedure nebulose o strumentalizzando comode contingen-

ze. A favore del fatto che i modelli di Stato federale siano più "economici" di quelli centralisti c'è una bibliografia infinita. Basti guardare al dibattito in corso negli Stati Uniti, dove ultimamente, purtroppo, sono state accentrate alcune funzioni che erano appannaggio degli Stati. Prestigiosissimi studi, come quelli compiuti dall'Università di Harvard, hanno criticato ferocemente l'iniziativa, dimostrando, numeri alla mano, il conseguente aumento della curva dei costi della macchina pubblica".

*Ministro, in Italia allora qualcuno sta cercando di barare e di mescolare le carte in tavola usando un metodo di calcolo falsato, che però gli permetta di ottenere il risultato che vuole?*

"È presto detto. Basti guardare da dove stanno arrivando le bordate più forti: da certi potentati economici e dai grandi burocrati di Stato. I primi, hanno tutto l'interesse a mantenere il potere accentrato in un unico luogo, per giunta facilmente condizionabile. Non dico che siano influenti come in America dove controllano addirittura i governi, ma sicuramente anche da noi contano tanto. Non per niente, in Parlamento quando si toccano certi argomenti, vediamo subito in azione alcuni strani partiti trasversali, che vanno da sinistra a destra, pronti lancia in resta a difendere le posizioni intaccate. Mentre gli altri, ossia la macchina dello Stato, vede nel trasferimento delle competenze al territorio, il pericolo di un'erosione del suo immenso potere".

*Stiamo assistendo all'ultima levata di scudi di sistema auto-referenziale?*

"Il Federalismo è una spada che taglierà la testa ad un sistema che si auto-difende e si auto-mantiene sulle spalle dei cittadini. Quando ci saranno venti interlocutori e soprattutto una gestione sottoposta al controllo diretto del cittadino attraverso il voto, tanto i potentati quanto i burocrati onnipotenti, si troveranno con un pugno di mosche in mano. Quindi, è facile capire i motivi di tanta agitazione e del tentativo, anche facendo pressione sul sistema mediatico, di far passare cose che non esistono al mondo".

*Una mossa che, mi sembra, non la stia preoccupando molto.*

"Infatti. Quello cui stiamo assistendo è per sino un segnale di debolezza da parte di chi lo sta mettendo in atto. Questa gente, non è avversa alle riforme da oggi. Anche in passato ha fatto il possibile per gettare discredito sulle nostre proposte. Ma lo faceva andando in giro a dire che il Federalismo avrebbe spaccato il Paese e creato disparità fra le regioni a svantaggio di quelle meno sviluppate. Esauriti questi pretesti, perché ormai anche al Sud nessuno crede più alle favole, bisognava inventarsi qualcosa di nuovo. Ecco pronta la storiella che racconta di un federalismo costoso e sprecone".

*Un suo collega La Loggia, i "saggi" di Forza Italia e An Pastore e Nania, il relatore Donato Bruno e anche molti esponenti della Cdl stanno facendo quadrato intorno al ddl di riforma. Forse più che in passato. Mi sbaglio?*

"No, i nomi che ha citato, sono tutti di persone che hanno seguito da vicino il provvedimento e che conoscono bene la materia. E chi conosce la materia non può credere a certe baggiate".

*Anche il ministro Alemanno, che certo non può essere annoverato fra i maggiori alfieri del Federalismo, a suo modo l'ha difesa. Però, le ha anche consigliato di non "liquidare le preoccupazioni di Montezemolo come il solito attacco dei poteri forti".*

"Vede, io non ho affatto liquidato il presidente di Confindustria con una battuta. Non per niente, l'ho incontrato di persona per spiegargli in quale modo intendiamo superare i problemi che lui ha segnalato. Per contro Montezemolo mi ha detto che gli industriali non hanno preclusioni politiche, ma che sono interessati solo ad avere un sistema che funzioni meglio di quello attuale. Se l'obiettivo rimane questo, io continuo ad essere disponibilissimo al dialogo, tanto che anche questa settimana ho in agenda un incontro con il direttore generale di Confindustria. Però, il presidente della Ferrati, non deve uscirsene con dichiarazioni che non centrano nulla con il confronto che abbiamo avuto. Perché se ci si parla, ma poi uno fa comunque dichiarazioni come quelle che abbiamo letto tutti, allora è lecito immaginare che sotto ci sia davvero qualcos'altro".

*Oltre ai poteri forti e ai burocrati, anche certi giornali stanno criticando il Federalismo. E lo fanno prendendo spunto da alcune inchieste sugli sprechi compiuti dalle Regioni e dagli Enti locali attraverso consulenze d'oro, finanziamenti ad amici degli amici e così via. La teoria che sembra si voglia dimostrare è: se già oggi si sperano tanti quattrini, quando queste realtà avranno più poteri, sarà cento volte peggio. Come replica?*

"Semplice, basta osservare la situazione attuale e leggersi il testo della nostra riforma. Il nostro Federalismo porta il trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni. Ma a differenza di quanto fatto con la modifica del Titolo V, noi abbiamo fissato alcuni paletti fondamentali: al trasferimento dei poteri, e quindi anche degli uomini, dei mezzi e delle risorse per poterli esercitare, contestualmente deve corrispondere una riduzione in misura proporzionale delle strutture centrali che fino a quel momento esercitavano la medesima materia. E questo cosa vuol dire, se non riduzione dei costi?".

*Cosa che in questo Paese non è mai successa.*

"Oggi, ci troviamo in una situazione "ibrida" che concede molto spazio a chi vuole "razzolare male". La riforma

della seconda parte della Costituzione ha creato una vasta "area grigia" di competenze che dovrebbero essere delle Regioni, ma che esercita ancora lo Stato; di strutture create sul territorio, ma non funzionanti perché i poteri non sono ancora centralizzati e così via. In questa ambiguità, c'è chi ne ha approfittato. Ma mettiamocelo bene in testa, per evitare gli sprechi di denaro pubblico non c'è meccanismo di controllo migliore del Federalismo. Se lo Stato trasferisce qualcosa ad una Regione per gestire un potere devoluto e questa usa male i fondi messi a sua disposizione, l'unica soluzione a cui può fare ricorso è l'autonomia impositiva. Ossia una cosa che la gente non scopre leggendo le inchieste sui giornali, ma guardando la propria busta paga. E tutti sanno che se si aumentano le tasse, statali o regionali che siano, in cabina elettorale si viene puniti".

*Immagino che con un sistema ancora più avanzato di Federalismo fiscale, il feed-back per il controllo della spesa potrebbe essere ancora più diretto.*

"Certamente, e lo sarà. Quando le Regioni per certe competenze avranno anche un potere di riscossione, dovranno far quadrare i conti in maniera ancora più trasparente. Tu sprechi i soldi per le consulenze o per le regalie e sarai costretto ad aumentare le tasse? La gente finalmente avrà chiaro in mente chi sarà il responsabile della situazione e lo punirà con il voto".

*Il presidente della Camera Casini, si è detto favorevole ad un Federalismo dei municipi e delle province, più che ad uno dei lander che non rientra nella tradizione italiana. Il Corriere della Sera ha letto questa dichiara-*

*zione una critica alla vostra riforma.*

"Il giornale di Folli ha preso una cantonata. Queste parole di Casini sono state fortemente federaliste e perfettamente in linea con la nostra concezione di come debba essere il modello da applicare in Italia. Se qualcuno pensa che si vogliono trasferire le competenze alle Regioni e permettere che vengano gestite con la stessa logica centralista con la quale le ha gestite fino ad ora lo Stato, si sbaglia di grosso. Non sarebbe Federalismo, ma vorrebbe dire dare vita a tanti piccoli Stati centrali. Ne abbiamo avuto per troppi uno grande, ora basta...".

*C'è anche un articolo, il 118 della Costituzione sulla sussidiarietà, che a questo fine è molto utile. Non crede?*

"Lo spazio perché ci sia un'ampia autonomia degli Enti locali esiste, certo bisogna vigilare e anche le Regioni devono fare la loro parte attraverso una legislazione che consenta l'effettiva devoluzione delle competenze amministrative alle Province e ai Comuni così da realizzare davvero la sussidiarietà".

*Siamo in un periodo di revisione degli Statuti. Le nuove Costituzioni delle Regioni potrebbero essere una buona occasione per poter fare chiarezza sugli spazi di libertà degli Enti locali?*

"Vero. Vedremo dagli Statuti quali saranno le Regioni più federaliste. Quelle che avranno dedicato maggiore attenzione a studiare sistemi concedere autonomie al territorio e quelle che magari avranno preferito puntare su altre questioni, come la concessione del diritto di voto amministrativo agli extracomunitari o l'apertura al matrimonio fra omosessuali".

## ECCO COME SARÀ L'ITALIA FEDERALE

Intervista a Calderoli di Adalberto Signore  
*Il Giornale, 29 agosto 2004*

**T**re miliardi nella fontana di Trevi. Ed è sempre a secco". Il manifesto che troneggia nell'ufficio di Roberto Calderoli in via Bellerio è un vero e proprio cimelio dell'autonomismo. Il ministro delle Riforme si alza, lo guarda sorridendo e prende a raccontare una storia iniziata più di cinquant'anni fa nelle valli del Bergamasco.

Quando Guido Calderoli fondò il Movimento autonomista bergamasco al grido Bergamo nazione, tutto il resto è meridione e conquistò pure un seggio in Consiglio comunale. "Era il 1956, l'anno in cui mio nonno veniva eletto io venivo al mondo", ricorda il coordinatore delle segreterie della Lega. Poi si gira, alza la testa e punta l'indice. "Questo manifesto - dice orgoglioso - risale alla fine degli

anni Cinquanta, quando le Regioni ancora non esistevano". Sotto il disegno della fontana di Trevi, spicca la sigla dei precursori dell'autonomismo: Marp, Movimento autonomia regionale padana, discendente diretto del Mab di nonno Calderoli. Insomma, chi rinfaccia al ministro delle Riforme il suo passato da chirurgo per lasciare intendere che non è proprio la persona più adatta a riscrivere la Costituzione, forse non sa che Calderoli è nato e cresciuto sotto la buona stella dell'autonomismo padano. E se è riuscito ad arrivare fino alla vicepresidenza del Senato prima e al ministero delle Riforme poi, non è soltanto per quell'incontro un po' fortuito con Umberto Bossi avvenuto alla metà degli anni Ottanta ("pensi, ci siamo conosciuti a una festa di Carnevale"). E ora, mezzo secolo dopo l'ingresso di nonno Guido al Consiglio comunale di Bergamo, tocca proprio a lui mettere nero su bianco i vecchi insegnamenti di famiglia.

*Un'impresa possibile?*

"Sì, direi proprio di sì. Gli incontri che ho tenuto in que-

ste ultime due settimane sono andati abbastanza bene. Credo di poter dire che al tavolo che si aprirà il 2 settembre riuscirò a portare un testo ampiamente condiviso”.

#### *Ampiamente quanto?*

“Il 90 per cento delle richieste che mi sono state presentate possono essere sostanzialmente accolte: E’ per questa ragione che mi dico ottimista. Anche Umberto Bossi è molto soddisfatto e continua a darmi consigli utilissimi: “Di quello ti puoi fidare, di quest’altro neanche a parlarne...”. Ha il fiuto di sempre”.

#### *Resta sempre quel 10 per cento?*

“Certo, ma le riforme vanno fatte nel quadro del patto di maggioranza firmato nel 2001 da Berlusconi per Forza Italia, Fini per An, Bossi per la Lega, Casini per il Ccd e Buttiglione per il Cdu. Insomma, nessuno può chiederci di rinunciare al Senato federale...”.

#### *Partiamo da qui.*

“Rappresenta il punto di sintesi tra le Regioni e lo Stato centrale. E deve essere il più possibile rappresentativo del territorio”.

#### *Ne faranno parte anche i governatori?*

“Vedremo. Come ho detto deve essere espressione del territorio. Certo, i governatori lo sono senz’altro, ma sono anche molto impegnati sulla Regione e hanno poco tempo per fare altro. Io ho una mia soluzione che porterò al tavolo di settembre, vedremo”.

*Un’ipotesi potrebbe essere quella di inserire dei rappresentanti di ogni realtà. Il presidente della Conferenza delle Regioni, dell’Associazione dei Comuni (l’Anci), dell’Unione delle Province (l’Upi)...*

“Sì, è una possibilità. Anche se io sono un po’ scettico sulle rappresentanze interne che non sono espressione diretta del territorio.

E anche in questo caso siamo davanti a persone che hanno altre priorità. Credo che la soluzione migliore sarebbero delle figure destinate esclusivamente a rappresentare il territorio nel Senato”.

*In un modo o nell’altro, comunque, c’è la volontà di rappresentare nel Senato federale anche le Regioni, i Comuni e le Province?*

“Sì”.

#### *La riduzione dei parlamentari è confermata?*

“Un calo sensibile: 500 deputati e 252 senatori”.

#### *Più quelli all’estero...*

“Dodici deputati e sei senatori.

Anche se a mio avviso sono un po’ troppi. Poi, nel mo-

mento in cui il Senato è federale e viene eletto contestualmente a governatori e Consigli regionali non si vede la ragione per cui ci dovrebbero essere sei senatori che vengono dalle circoscrizioni estere. Al limite, Si potrebbe aumentare il numero di quelli che vanno alla Camera dei deputati”.

*Poi c’è il “premierato forte”. Secondo molti si rischia un presidente del Consiglio “despota”.*

“Vede, alcune delle critiche che vengono fatte all’impianto della nostra riforma sono del tutto strumentali. E spesso arrivano da chi non ha neanche letto l’ultima formulazione del testo uscito dalla commissione Affari costituzionali della Camera. Qualche giorno fa è successo anche a Sabino Cassese che in un articolo sul *Corriere della Sera* ha chiesto modifiche già approvate. Faccio questa premessa perché è un errore che si fa soprattutto parlando di premierato. Nel nuovo testo, per esempio, non esiste più il potere di scioglimento delle Camere da parte del premier. L’unico caso rimane quello della mozione di sfiducia da parte del Parlamento. Ma in questa eventualità l’impulso parte dalle Camere perché fanno bene che sfiduciando il presidente del Consiglio sfiduciano anche se stesse. In tutti gli altri casi - di morte, impedimento, dimissioni o mozione di fiducia bocciata dal Parlamento - si può procedere alla sostituzione del premier. Serve un solo requisito: che a chiederlo sia la stessa maggioranza uscita dalle elezioni. E questo è necessario per impedire i ribaltoni. Ecco, la norma “antiribaltoni” fa parte di quel 10 per cento su cui non si può transigere”.

*Un altro punto delicato è quello della produzione delle leggi. Con la riforma si passerebbe da un bicameralismo perfetto a un sostanziale monocameralismo.*

“Stiamo lavorando anche su questo con l’obiettivo di rendere ancora più forte il monocameralismo presente nell’attuale testo.

Ho fatto fare uno studio sui tempi medi di approvazione di un provvedimento. Oggi variano da 354 a 544 giorni, con l’attuale testo di riforma scendono da 286 a 434 mentre con un modello che abbiamo elaborato questa estate e che porterò ai tavoli di settembre i tempi medi si riducono da un minimo di 230 giorni a un massimo di 237. Un calo drastico: da un minimo di quattro a dieci mesi di meno per approvare una legge. E non dimentichiamo i risparmi in termini di costi”.

*Anche la Corte costituzionale è destinata a cambiare fisionomia.*

“I giudici costituzionali rimarranno 15. Oggi sono il capo dello Stato, le supreme magistrature ordinarie e amministrative e il Parlamento in seduta comune a nominare cinque giudici ciascuno. Il nuovo testo prevede che

al Quirinale e alla magistratura spettino quattro nomine ciascuno. I restanti sette giudici toccheranno quattro ai Senato federale e tre alla Camera. E anche dopo i colloqui che ho avuto mi pare che sia la formula più equilibrata”.

*La devoluzione dei poteri alle Regioni ha trovato ostacoli?*

“Su questo nessuno ha sollevato problemi, nessuno. Tutti sanno bene che su assistenza e organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica e polizia locale le Regioni si potranno muovere all'interno di paletti ben precisi fissati dallo Stato. Se vengono rispettati i principi generali, cadono tutte le obiezioni”.

*L'Anci, però, qualche eccezione l'ha sollevata...*

“Sì. E con ragione. I Comuni temono ingerenze delle Regioni nell'amministrazione della polizia municipale. E mentre in casi come questo le Regioni possono fare ricorso alla Corte costituzionale Corte costituzionale, i Comuni no. Comunque proporrò una valvola di sicurezza”.

*Un altro punto di cui molto si è parlato è quello dei costi. Il federalismo è caro ha scritto Il Sole24 Ore...*

“Assolutamente no. Gli Stati federali hanno costi più bassi, è scritto in tutti gli studi sulla materia, Tra le altre cose, i dati pubblicati da alcuni giornali e attribuiti a elaborazioni del ministero dell'Economia sono stati puntualmente smentiti dallo stesso Siniscalco. Il ministro è un grande appassionato di federalismo fiscale e qualche giorno fa mi ha chiamato e mi ha assicurato che il suo ministero non ha nessun dato”.

*A proposito di federalismo fiscale. Confindustria lo chiede con forza.*

“Hanno le loro buone ragioni. Quello del federalismo fi-

scale è un passaggio necessario, ma ci vuole tempo. Ora possiamo solo iniziare a mettere dei paletti”.

*Dopo il federalismo arriverà anche una nuova legge elettorale?*

“È possibile”.

*E la lega sarebbe disponibile a parlare di proporzionale?*

“Assolutamente sì”.

*Le riforme devono essere il più possibile condivise. Lei ha detto di aver incontrato esponenti dell'opposizione.*

“Sì. E' stato un colloquio piacevole tra persone che hanno passione politica e tengono in considerazione l'interesse del Paese. Al di là delle dichiarazioni pubbliche, anche a sinistra sanno che le riforme sono ormai necessarie”.

*I nomi degli ambasciatori dell'opposizione continueranno a restare coperti da segreto?*

“Ho incontrato esponenti di più di un partito e l'ho fatto in un posto sperduto proprio perché nessuno lo venisse a sapere. Pensi, in giro c'era solo qualche tedesco.

Ma ho assicurato che non avrei fatto nomi e manterrò la parola perché a settembre vorrei incontrarli ancora. Vede, non dobbiamo dimenticare che l'Ulivo - anche se lo ha fatto in fretta e furia perché la legislazione era agli sgoccioli - ha avuto il merito di dare il via al federalismo. Se esistono margini di mediazione bisogna sfruttarli”.

*E pensa che ci siano?*

“Il problema è che i tempi sono molto stretti: siamo a un anno e mezzo dal voto e il referendum confermativo arriverebbe poco prima delle elezioni politiche.

L'opposizione farà di tutto affinché la Casa delle libertà non incassi le riforme perché chi fa le riforme vince anche le elezioni. Su questo non ho dubbi”.

## MEZZOGIORNO FEDERALE. LE REGIONI DEL SUD E LA RIFORMA

di Sabino Cassese

*Corriere della Sera, 1 settembre 2004*

Cavour riteneva che bastasse calare le regioni meridionali nelle più moderne istituzioni unitarie per assicurare il loro sviluppo. Fatta l'unificazione, una parte della cultura settentrionale si schierò a favore della istituzione di regioni in tutto il territorio nazionale. La classe politica meridionale, invece, prima ottenne una diffe-

renziamento delle istituzioni a favore del Sud, così rompendo l'iniziale uniformità, poi cominciò la lenta conquista del potere centrale.

Agli inizi del Ventesimo secolo si poteva già parlare di meridionalizzazione dello Stato. Ne risultò un paradosso: lo Stato rimaneva unitario, ma era differenziato; rappresentava la Nazione, ma era gestito da meridionali. La storia smentiva così sia il disegno di Cavour, sia quello di Minghetti.

Con un ritardo di un secolo dalle prime proposte e di più di vent'anni rispetto alla Costituzione, nel 1970 fu avviata l'esperienza regionale. I confini dei nuovi enti territoriali furono quelli delle antiche regioni romane; una storia lunga, ma non rilevante per individuare precise identità, se si escludono i dialetti.

Alle Regioni veniva chiesto di fare meglio dello Stato centrale; hanno fatto, complessivamente, peggio. Le Regioni dovevano ascoltare esigenze diverse, in zone diverse; hanno finito per copiare l'una le leggi dell'altra. Accettare venti legislatori diversi significava ammettere la differenziazione e accettare l'idea che vi fossero i forti e i deboli; si è, invece, richiesto l'intervento perequativo dello Stato non solo per rimediare ai dislivelli territoriali, ma anche per compensare gli errori delle dirigenze regionali. Insomma l'esperienza regionale è stata piena di contraddizioni.

Quali conseguenze possono ora avere per il Sud ulteriori trasferimenti di funzioni dallo Stato alle Regioni, come quello disposto dalla riforma del 2001 e quello previsto dalla riforma costituzionale in corso di esame in Parlamento? Si pongono su spalle poco robuste pesi enormi: scuola e sanità rappresentano circa due terzi del Welfare State.

Le Regioni più gracili, quelle meridionali, sopporteranno un tal peso? È facile prevedere che questo comporterà maggiore politicizzazione, minore efficacia di azione, maggiori costi, più corruzione. Un'alternativa ci sa-

rebbe: accettare un decentramento differenziato, con un passaggio progressivo di compiti alle Regioni, cominciando da quelle più attrezzate, per poi passare alle altre, a mano a mano che esse si dotano di uffici, personale, capacità organizzativa. Questo comporta una organizzazione statale decentrata a macchia di leopardo; un sistema di incentivi alle Regioni, perché si preparino; un programma aperto alla sperimentazione.

Un decentramento progressivo, differenziato, sperimentale, non è lontano dalla prima proposta di riforma costituzionale e corrisponde alla esperienza che si sta facendo in Francia, dopo la loro riforma costituzionale regionale del 2001, che consente di adottare norme derogatorie per zone.

Ma progressività, differenziazione e sperimentazione incontrano due ostacoli. Il primo è quello della direzione strategica: non vedo le strutture idonee per guidare e gestire una operazione così complessa. Il secondo è quello che proviene dalle Regioni stesse, legate da un patto che le porta a farsi strumento di autocentralizzazione. Il "fronte delle Regioni" o avanza tutto insieme, o resta fermo.

## QUANTO COSTA RIFARE L'ITALIA. CALDEROLI E I MILIARDI DELLA "DEVOLUTION"

di Giovanni Sartori  
*Corriere della Sera, 3 settembre 2004*

**F**inalmente, davvero finalmente (con tre anni di ritardo, e anche più) arrivano i conti. Si è mai visto progettare una casa senza un preventivo, senza calcolare quanto costerà e senza sapere se i soldi ci sono? No, non si è mai visto. Eppure noi stiamo per varare un radicale rifacimento della "casa Italia" – la cosiddetta *devolution* – senza che mai nessuno si sia preoccupato di prevedere cosa resterà, senza fare i conti. I progettisti di Lorenzago non se ne sono mai occupati, e nemmeno in Parlamento nessuno se ne è preoccupato più di tanto. I conti cominciano ad arrivare soltanto ora, e cioè a giochi quasi fatti. Comunque, meglio tardissimo che mai. E ancora in tempo, volendo, per metterli in conto.

Pochi sanno che la presidenza del Consiglio è assistita da un dipartimento economico diretto da Gianfranco Polillo. Che l'altro giorno ha valorosamente parlato citando, però, dati non suoi (esistono?) ma dati forniti dall'Isae (Istituto di analisi economiche, controllato dal ministero del Tesoro). Dati dai quali Polillo ricava che "se il titolo V della Costituzione venisse applicato integral-

mente, i trasferimenti delle competenze dello Stato alle Regioni comporterebbero un aumento della spesa pubblica pari al 40%".

Forse un leghista non batterà ciglio, ma io ho avuto un soprassalto e mi sono precipitato a guardare lo studio Isae. Nel quale si legge che il federalismo avviato da noi nel 1997 ha comportato un aggravio per i conti dello Stato di almeno 61 miliardi di euro. E dico almeno perché non si sa quanti finiranno per essere i dipendenti dello Stato che si trasferiranno dal centro alle Regioni. Certo è che quando fu fatta la prima riforma regionalista, allora da città a città si trasferirono in pochi. E davvero mi stupirei se la *devolution* non ripeterà questa esperienza. Eppure, come ha sottolineato su queste colonne Sabino Cassese (17 agosto), il nodo del problema dei "costi aggiuntivi" sta qui.

Esistono anche studi di tutto rispetto di Massimo Bordignon e Floriana Cerniglia dell'Università Cattolica di Milano che contabilizzano, anche loro, attorno ai 60 miliardi di euro le spese aggiuntive per le autonomie che possono lievitare ulteriormente, in misura ancora da determinare con sufficiente sicurezza, se mettiamo in conto anche i costi in più della *devolution*. E siccome queste faccende scappano sempre di mano, il maggior costo burocratico della *devolution* è evidentemente un costo non sostenibile. Finora il governo fa finta di niente. Finora abbiamo soltanto saputo dal ministro delle Riforme Calderoli che il problema non esiste perché "tutti gli Stati federali costano meno di quelli centrali". Davvero? La tesi è sicuramente indimostrabile. Gli Stati federali sono nati federali, e quin-

di non sappiamo quale ne sia il costo "centralizzato". Pertanto nemmeno possiamo sapere se costano meno. Coraggio, signor ministro: i conti si controbattano soltanto con altri conti fatti meglio. Aspettiamo i suoi. E li dobbiamo assolutamente aspettare. Se Bossi ha fretta, se la tenga. Se farà cadere il governo (ammesso e non i concesso che abbia i numeri per farlo), male; ma affossare il Paese nel baratro di una devolution senza copertura è un

male infinitamente peggiore. La maggioranza sembra rassegnata rassegnata (salvo Follini, onore al merito) a subire il ricatto della Lega illudendosi che poi in qualche modo si rimedierà. Invece il danno sarà irreparabile. Una volta insediate, le quasi venti nuove burocrazie di fabbricazione regionale ce le dovremo godere per sempre, con i loro costi non solo di spesa ma anche di appesantimento e disfunzione burocratica.

## CALDEROLI E I COSTI DELLA RIFORMA FEDERALISTA DELLO STATO

di Roberto Calderoli  
*Corriere della Sera, 5 settembre 2004*

Caro Direttore, il Professor Giovanni Sartori, nel suo articolo pubblicato venerdì scorso ("Quanto costa rifare l'Italia") si riferisce ad una mia recente intervista, nella quale ho affermato che non è vero che la trasformazione in senso federale del nostro Paese si accompagnerà ad un aumento della spesa pubblica, in quanto che gli Stati federali costano meno di quelli centralizzati. Il Professor Sartori si mostra meravigliato, e scrive: "Davvero? La tesi è sicuramente indimostrabile. Gli Stati federali sono nati federali, e quindi non sappiamo quale ne sia il costo "centralizzato". Pertanto nemmeno possiamo sapere se costano meno. Coraggio, signor Ministro: i conti si controbattano soltanto con altri conti fatti meglio. Aspettiamo i suoi".

Il Professor Sartori ci ha oramai abituati all'idea che le questioni si risolvono con le battute e l'ironia. Peccato che questo sia uno di quei casi - invero non infrequenti - nei quali più che le battute e l'ironia contano la ricerca scientifica e l'evidenza empirica.

È davvero straordinario come il Professor Sartori ignori, o preferisca ignorare, che vi sono da decenni studi autorevolissimi che attestano come la spesa pubblica aggregata sia più bassa nei Paesi a struttura federale. L'obiezione del Professor Sartori, che "gli Stati federali sono nati federali, e quindi non sappiamo quale ne sia il costo "centralizzato"", proprio non tiene. La ragione, molto semplice, è che quanto uno Stato sia federale o centralizzato è una caratteristica che ammette una continuità di misurazioni.

Non è una dicotomia rigida. Abbiamo numerosissimi esempi di Stati che hanno visto aumentare il loro grado di centralizzazione, ed altri che hanno visto aumentare il loro grado di decentralizzazione (e quindi diventare maggiormente federali). Tutto questo ha permesso di effettuare precise analisi comparate, che portano esattamente alla

conclusione che il costo di uno Stato federale è inferiore a quello di uno Stato centralizzato.

Confesso di avere un certo imbarazzo a dover ricordare al Professor Sartori quanto è stato affermato da James Buchanan (Premio Nobel per l'Economia), Geoffrey Brennan, Allan Meltzer, Pierre Salmon, André Breton, Roland Vaubel, Wallaces Gates, Guido Tabellini, Torsten Persson, Wim Moesen, Philippe van Cauwenberge, Gebhard Kirchgaessner, e da tanti altri illustri studiosi, insieme ad organismi come la Banca Mondiale. I loro lavori hanno evidenziato, in particolare, due fenomeni distinti, e perfettamente convergenti rispetto alla tesi che ho sostenuto.

Il primo fenomeno è che, alla centralizzazione degli Stati che si è avuta per la gran parte del secolo scorso, ha corrisposto un incremento delle dimensioni della spesa pubblica, anche per la burocrazia. Il secondo fenomeno è che gli elementi di federalismo che sono stati introdotti negli ultimi venti anni nei principali Paesi dell'Ocse hanno portato ad una diminuzione della spesa pubblica. Come può vedere il Professor Sartori, e soprattutto come possono vedere i lettori del *Corriere*, i conti (quelli veri!) del federalismo sono stati già fatti. Non può certo essere un caso se tutti i grandi organismi internazionali, dalla Banca Mondiale all'Unione Europea, raccomandano il decentramento federalista per migliorare la qualità della governance, per contenere la spesa pubblica, e per favorire la crescita economica. Ma vi è di più. Gli studi e l'evidenza empirica dimostrano tre ulteriori fatti fondamentali a favore della trasformazione in senso federale degli stati centralizzati. Il primo è che il decentramento federale permette di produrre dei "beni pubblici", come la sanità, l'istruzione, i servizi sociali, che meglio corrispondono alle vere esigenze dei cittadini. Il secondo è che un sistema federale è il più favorevole allo sviluppo dell'economia di mercato, ed alla crescita economica. Il terzo è che un'amministrazione federale è più trasparente, e diminuisce notevolmente il grado di corruzione. Tutto ciò non può sorprendere, perché il federalismo aumenta la partecipazione ed il controllo da parte dei cittadini e delle imprese sul governo e sulla pubblica amministrazione. Attribuire al federalismo un aumento della spesa pubblica è quindi un errore. Bisogna sempre tenere presente che l'essenza del federalismo è il fatto che in una serie fondamentale di questioni le entità federate abbiano piena pode-

stà, all'interno dei principi generali del diritto e dei valori della Costituzione. Soltanto se le entità federate (che nel nostro caso sono ovviamente le Regioni) hanno questa podestà può nascere il circolo virtuoso del federalismo, che porta ad un potere più efficiente e più legittimato dal consenso dei cittadini. Là dove non è chiaro se a decidere veramente sia lo Stato o siano le Regioni si ha una situazione che presenta insieme i difetti del centralismo ed i difetti del localismo irresponsabile. La situazione che questa maggioranza e questo governo ha ereditato dalla passata legislatura è esattamente una situazione di confusione, che genera - essa sì! - inefficienze e costi aggiuntivi dovuti a duplicazioni inutili tra gli apparati dello Stato e quelli delle Regioni, delle Province e dei Comuni. Purtroppo in quell'occasione non

sentimmo la critica forte e chiara del Professor Sartori. Con la nostra riforma questa situazione verrà corretta, ed il nostro Paese avrà finalmente una struttura pienamente adeguata alla governance di una grande democrazia e di una grande economia di mercato.

Ne beneficeranno tutte le aree del Paese, il Nord come il Centro come il Sud. Oggi il vero costo per l'Italia non è quello del cambiamento federalistico, ma quello dell'immobilismo. È proprio come si trova scritto nelle università americane, ben note al Professor Sartori: se pensi che l'istruzione costi cara, pensa a quanto costa l'ignoranza.

Roberto Calderoli  
Ministro delle Riforme

## IERI COMPAGNI. OGGI LUMBARD

di Stefania Piazza

*Il Federalismo, 6 settembre 2004*

I lombardi hanno le tasche sempre più vuote. Lo pensa, lo denuncia e lo trova ingiusto, così come vuole ridiscutere il peso della Lombardia nel fondo di solidarietà nazionale, quanto insomma da qui scende nel ruminare romano per essere redistribuito. Non gli va neppure giù che questo governo di centrodestra abbia saputo metter dentro più ministri lombardi, per di più "pesanti", rispetto a quello di sinistra, che ha risolto la questione con qualche sottosegretario. Sa, e lo ammette, che alle prossime regionali, in Lombardia ci sarà la partita più difficile d'Italia per l'Ulivo. Insomma, se per l'amico Cacciari il Federalismo è la madre di tutte le riforme, la Lombardia per i Ds in vista delle Regionali 2005 sarà la madre di tutte le battaglie. Per questo la regione traino, e lo afferma senza timore di essere accusato di lombardocentrismo, deve diventare una delle priorità. Così deve essere per la sinistra, per i Ds, di cui Luciano Pizzetti, cremunes, è segretario regionale, tanto che il Festival provinciale dell'Unità di Milano alla questione settentrionale ha dedicato una sera di dibattito.

*Pizzetti. non è la prima volta che la sinistra affronta il problema del Nord. A che conclusione siete arrivati?*

"Che la questione settentrionale nasce come elemento più significativo della crisi dello Stato. Sorge nel momento in cui la politica, e quindi lo Stato, non sono stati più in grado di corrispondere né dal punto di vista dei grandi scenari così come nelle cose concrete, alle domande che qui si manifestano".

*È una questione che si intreccia con l'aspetto economico?*

"Sì può tradurre la questione settentrionale anche in que-

stione fiscale. Ma è riduttivo fermarsi qui. Nel senso che si sono aggiunti la difficile congiuntura, il fatto che si fatichi ad agganciare la ripresa, che le casse dello Stato siano messe peggio, il fatto che la politica stia cercando, dentro una transizione infinita, qualche risposta.

Tutto ciò fa mutare i caratteri di questa benedetta questione settentrionale".

*Cosa esprime di nuovo, a suo avviso?*

"Credo chieda una maggior presenza delle istituzioni e più sicurezza sotto il profilo delle condizioni di vita... La stessa guerra sollecita la presenza di uno Stato che abbia un maggior rapporto con l'etica e quindi che sia più incisivo nei processi di cambiamento attorno a sé".

*Non è solo un affare di tasse, quindi?*

"Non è soltanto riduzione fiscale ma ridefinizione del carico e, soprattutto, dei servizi da rendere. Muta un po' il paradigma: da elemento di rivendicazione, la questione settentrionale diventa richiesta di una politica che sappia manifestare coerenza rispetto ai bisogni, rispettando i patiti con i cittadini".

*Un esempio di come intende lei la nuova questione settentrionale?*

"Ad esempio... qui un'impresa la prima cosa che ti pone come domanda è come tu, amministratore, politico, puoi sostenerla nei mercati internazionali. È chiaro che la riduzione del carico fiscale non basta. C'è bisogno di sostegno alla ricerca, all'innovazione per reggere il confronto con l'estero. Se pago meno tasse ma non trovo gli strumenti per investire e difendermi con la qualità, la mia ricchezza è sterile. Lo stesso vale per l'approccio che dobbiamo avere con chi, da semplice operaio, ora è imprenditore di se stesso. Se ragionissimo in una vecchia ottica di classe, quello sarebbe un voto perso. Ma chi l'ha detto?! Insomma, la società è cambiata, e la sinistra deve trovare risposte più ampie".

*Segretario Pizzetti, se però le risorse fossero meglio distribuite non guasterebbe né all'impresa né ai lavoratori.*

“Vede, sono convinto che occorra riequilibrare l'apporto dei lombardi al fondo di solida rietà nazionale. È un problema reale, non l'ha scoperto Formigoni”.

*Ma da un bel pezzo lo dice soprattutto la Lega...*

“D'accordo. Non ci piove. Ma Uovo demagogica e discutibile la proposta del governatore lombardo di discutere tra Regioni, come fosse un accordo tra privati, l'utilizzo dei fondi di solidarietà”.

*Lei ha affermato che la partita più importante la sinistra se la giocherà in Lombardia. Cosa vi preoccupa di più? L'equilibrio al vostro interno o gli avversari?*

“La Lombardia è il core-business del centrodestra. Qui c'è la Lega, Bossi, c'è Tremonti, Berlusconi... Qui è nato il Carroccio non solo come fenomeno protestatario ma anche come rivendicazione politica di un territorio. La cultura di centro-destra è promanata da questa regione, la Cdl e la Lega sono i nostri competitori”.

*Il centro-sinistra ha già preso la rincorsa?*

“L'659888 essere stato a lungo tempo sotto lo scacco della vicenda Tangentopoli l'ha, per così dire, “tenuto lontano” da risultati diversi rispetto a quelli sperati. Dopo la crisi tra l'etica e la politica è stata la volta della crisi della grande impresa, fenomeno sociale che ha generato a sua volta la piccola imprenditoria familiare, spesso costituita dall' operaio espulso dalla grande fabbrica. È quello che prima votava comunista e che poi si è ritrovato a votare Forza Italia.

Insomma, siamo stati attraversati da tanti e diversi fenomeni sociali, ma sarebbe un errore ragionare in termini di “classe”, di contrapposizione sociale. I problemi del lavoro non si risolvono negando il tema dell'imprenditoria ma dialogando con i nuovi soggetti sociali”.

*La sinistra deve ascoltare tutti e di più?*

“È un compito difficile e complesso anche per i livelli nazionali del partito che, in tutti questi anni, non hanno creduto nella Lombardia, pensando fosse tutta appannaggio del centro-destra. Lo dimostra il fatto che nel governo dell'Ulivo la rappresentanza ministeriale lombarda fosse ridotta a zero. Questo dà l'idea”.

*Un momento, avete Patrizia Toia.*

“Ministro per i Rapporti col Parlamento. Ti saluto... Insomma, l'assenza di rappresentanza significa non aver individuato strategicamente una priorità. Questo è l'errore da non compiere più. La Lombardia deve essere una priorità e su questo ci deve essere l'investitura dello stesso leader nazionale dell'Ulivo. E sto parlando di Romano Prodi”.

*La Lombardia come sfida?*

“Sì, la più difficile ma anche la più interessante. Il centro-destra è in difficoltà, il centro-sinistra ha dato segni di miglioramento. So quali sono le distanze, ma questa è la strada, ne sono convinto”.

*Pizzetti, secondo lei il Federalismo arriverà entro questa legislatura?*

“Se è questo il Federalismo che hanno in mente spero non lo facciano. Se invece vengono fatte le dovute correzioni, perché no, c'è margine”.

*Cosa non le piace della riforma?*

“Mi sembra un Federalismo troppo ideologico. Non hanno senso una scuola lombarda, piemontese... così come una polizia ligure piuttosto che veneta o laziale. Sono paliativi, nulla di più”.

*Un vostro amico, Massimo Cacciari, dice che la sinistra dieci anni fa, “non capendo nulla”, perse un'occasione storica per fare il Federalismo. Condividi?*

“Non ha tutti i torti. Prenda ad esempio la riforma del Titolo V; voluta dalla sinistra: oggi è figlia di nessuno. Persino Fassino l'altro giorno si è espresso criticamente”.

*Cosa non è stato capito, dunque?*

“Il Federalismo è stato visto come tentativo di arginare un'operazione politica condotta dalla Lega. Arginando il fenomeno, si è, cercato di cavalcarlo, senza in realtà comprenderlo. Ciò ha prodotto degli “svarioni” sulla legislazione concorrente. Il punto è che il Federalismo non era nel Dna della sinistra, è un'acquisizione recente e come tutte le cose nuove va tarato, con gli opportuni contrappesi, per evitare un Federalismo neocentralista che ammazza la sussidiarietà”.

*Qual è il modello federale che piace ai Ds lombardi?*

“Penso a quello tedesco, in Germania lo Stato beneficia dell'ottimo funzionamento dei lander. È vero, le Regioni per noi sono una realtà recente, tuttavia abbiamo una forte tradizione nei comuni, che affondano la loro storia nelle vicende delle Leghe. La Lega stessa si è chiamata così per rimarcare un'identità storica... Troveremo prima o poi il nostro abito federalista”.

*Immigrazione: è un altro tassello della questione settentrionale?*

“L'immigrazione è un fenomeno di tutto il Paese. Le imprese hanno bisogno di mano d'opera, non necessariamente qualificata, e non la trovano. Per questo chiedono di allargare le quote d'ingresso. I limiti della Bossi-Fini sono troppo bassi rispetto alle necessità del mercato. Detto questo, io non sono per la liberalizzazione, ma per il governo di questo fenomeno, compreso l'aspetto della sicurezza”.

# FEDERALISMO. I CONTI INESISTENTI REPLICA A CALDEROLI

di Giovanni Sartori  
*Corriere della Sera, 9 settembre 2004*

La risposta del ministro Calderoli (*Corriere*, 5 settembre) al mio editoriale del 3 settembre è istruttiva. Il mio era un quesito specifico e molto concreto: quanto costerà, in soldi sonanti e ballanti, la devolution bossiana? E citavo cifre e calcoli. La risposta del ministro delle Riforme è istruttiva perché non cita nessun numero, non richiama nessun calcolo. Il che conferma il sospetto che già avevo, e cioè che il futuro costo della riforma che caldeggia è ignoto, ignotissimo, anche a lui. E allora poveri italiani. Per dire che siamo destinati, a quanto pare, a una povertà crescente.

Calderoli non dà numeri perché, sostiene, “i conti (quelli veri) del federalismo sono già stati fatti”. Talvolta sì; e in tal uni casi, per esempio il Brasile, risultano disastrosamente paralizzanti. Ma a noi interessano i conti italiani; conti che noi non abbiamo e che non possono essere sostituiti da vaghe generalizzazioni (spesso false o comunque opinabili), che raccontano che “gli elementi di federalismo che sono stati introdotti negli ultimi venti anni nei Paesi dell’Ocse hanno portato a una diminuzione della spesa pubblica”.

I nostri conti ce li dobbiamo fare noi - con buona pace del ministro e del ministero che li dovrebbe fare - perché noi siamo il primo e unico caso, ad oggi, di radicale riconversione di un sistema centralizzato in un sistema federale.

Sul punto Calderoli mi pizzica osservando che «quanto uno Stato sia federale o centralizzato è una caratteristica che ammette una continuità di misurazioni. Non è una dicotomia rigida». Sì e no. La questione dipende dal principio del terzo escluso della logica di Aristotele. Per esempio Calderoli è uomo o donna? La domanda è giustamente dicotomica, e la risposta è che è uomo (e non in che misura sia uomo).

---

## LE ALLEGRE CICALI

di Sabino Cassese  
*Corriere della Sera, 16 settembre 2004*

Il presidente della Repubblica ha auspicato ieri che, nel ridefinire i compiti delle Regioni, si eviti l’“aumento degli oneri finanziari per la pubblica amministrazione che deriverebbe da una duplicazione di competenze o da una moltiplicazione delle strutture amministrative”. Il ministro per le Riforme istituzionali, Calderoli, parlando lunedì scorso alla Camera dei deputati, ha annunciato che, nelle

Calderoli ha la febbre? Qui è bene ricorrere a un termometro e misurarla in gradi. Di queste cose mi intendo anch’io, e certo non mi lascio spaventare dalla obiezione «continuista». A dispetto della quale la contrapposizione tra federalismo e centralismo tiene benissimo.

Sia chiaro: in teoria io non sono contrario al federalismo. Ma la teoria è una cosa e la pratica (l’attuazione pratica di una teoria) è tutt’altra cosa. E le mie obiezioni vertono sull’attuazione, su come il nostro federalismo è stato progettato. Calderoli lo sostiene citando «tre fatti fondamentali». «Il primo è che il decentramento federale permette di produrre dei “beni pubblici” come la sanità, l’istruzione, i servizi sociali che meglio corrispondono alle vere esigenze dei cittadini. Il secondo è che un sistema federale è più favorevole allo sviluppo dell’economia di mercato... Il terzo è che una amministrazione federale è più trasparente e diminuisce notevolmente il grado di corruzione».

Rispondo nell’ordine. Sul primo punto osservo che il miglior servizio (di beni pubblici) ci viene da burocrazie competenti e da uffici adeguatamente finanziati. Invece tutta la tradizione del nostro decentramento è caratterizzata da un reclutamento clientelare di partito (o peggio) di un personale poco qualificato.

Ed è altamente probabile che i soldi (sicuramente insufficienti) che andranno a finanziare i servizi decentrati verranno assorbiti da stipendi più che dalla erogazione di servizi migliorati di sanità e di istruzione regionale. Il secondo punto - che il federalismo favorisce l’economia di mercato - è davvero campato in aria: tra le due cose non c’è nessun nesso. E sul terzo punto - maggiore trasparenza e minore corruzione - posso solo esprimere forti perplessità. Una amministrazione regionale può benissimo battere, in opacità, una amministrazione centrale. E non vedo perché sia più facile controllare una corruzione dispersa tra venti regioni piuttosto che concentrata a Roma.

Previsioni contabili a parte (visto che non ci sono), il ministro Calderoli crede davvero che i suoi argomenti siano fondati sulla “ricerca scientifica e l’evidenza empirica”. Mi permetto di dubitarne. A me proprio non risulta.

---

norme finali della nuova versione di riforma costituzionale, è stato previsto che il trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni avvenga “senza un aggravio di costi complessivi”. Basta una clausola generale di questo tipo per soddisfare il criterio enunciato dal presidente della Repubblica?

Sono molto scettico circa il valore effettivo di clausole del tipo indicato e ancor più quando esse sono usate nel contesto dei rapporti Stato-Regioni. Infatti, innanzi tutto, non c’è una autorità competente a fare un calcolo complessivo dei costi. Le Regioni hanno autonomia di bilancio e la Ragioneria generale dello Stato ha da tempo

perduto il controllo del quadro d'insieme, salvo ciò che riguarda il patto di stabilità interno. In secondo luogo, valutazioni dei costi vanno compiute prima, non ex post, quando il danno si è già prodotto. E, purtroppo, i nostri federali si sono dimostrati finora allegre cicale. Infatti, dal 2002, mentre funzioni, uffici e personale statali dovevano essere trasferiti alle Regioni, le strutture centrali dello Stato hanno visto aumentare in modo cospicuo dipartimenti, direzioni generali ed altri uffici centrali. E in periferia è accaduto anche di peggio: sono aumentate le direzioni generali periferiche e sono state ripristinate strutture statali prima confluite negli uffici territoriali del governo (presso questi ultimi avrebbero dovuto confluire i residui uffici decentrati dello Stato, in modo da limitare il numero dei doppioni).

Se si vogliono evitare doppioni, occorre agire sulla mobilità del personale, trasferendo dipendenti alle Regioni cui vengono attribuite le funzioni. Ma questa è una operazione difficile, di cui il governo si è dimostrato incapace.

## LA MALFA: UN PASTICCIO FARE LE LEGGI CON IL SENATO FEDERALE

Intervista di Marco Galluzzo  
*Corriere della Sera, 19 settembre 2004*

Non è mai stato d'accordo "perché fosse per me non avrei toccato nulla, avrei lasciato intatta la Costituzione vigente, che rimane eccellente. Purtroppo ha cominciato il centrosinistra, con i cambiamenti, per giunta a colpi di maggioranza". Ma se proprio deve entrare nel merito, Giorgio La Malfa considera "il Senato federale e il nuovo iter di formazione delle leggi un vero pasticcio, che mette a rischio l'equilibrio fra Parlamento e governo". Corollario sulle cause del pasticcio: "In Italia si continua a pensare di cambiare la Costituzione anche per motivi puramente politici, per conseguire alcuni obiettivi".

*Cosa salva della riforma?*

"Considero migliorativo e di molto la revisione del Titolo V, a parte la parola federale, che non mi piace. Innanzitutto perché si dà più peso all'interesse nazionale, dando al governo e al Parlamento un potere di iniziativa legislativa per tutelare questo interesse.

Altro punto molto importante è il principio di sussidiarietà. E poi per fortuna sono riportate alla competenza statale alcune materie molto importanti, dalle reti di trasporto a quelle energetiche. Io limiterei la riforma costituzionale a questi punti, lasciando perdere tutti gli altri aspetti, rinviandoli al più alla prossima legislatura e

Basta ricordare che in Piemonte, Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Friuli, negli uffici statali, ci sono vuoti di organico del 60 per cento, mentre all'opposto, in Campania, Calabria e Sicilia vi sono eccedenze di organico del 70 per cento.

Nonostante questa situazione, il 98 per cento della mobilità; è avvenuta, in questi anni, su richiesta dei dipendenti o sulla esclusiva base delle loro preferenze; senza che venissero stabiliti incentivi per avere una più razionale distribuzione del personale.

Per questi motivi sono scettico circa l'efficacia di formule costituzionali di salvaguardia, che avranno un mero valore retorico. E temo che i buoni intenti di chi governa l'economia, di introdurre lo zero-base budgeting, si scontreranno con una realtà amministrativa tutt'altro che razionale, ma di fronte alla quale si dovrà cedere, perché la macchina burocratica messa in moto nel 2002 ha un costo più alto e comporta impegni obbligatori, che dovranno essere onorati.

meditandoli in modo più approfondito".

*Su produzione legislativa e Senato lei parla di pasticcio. Perché?*

"Con questo Senato, che non ha il vincolo della legge elettorale che elegge il premier, c'è il rischio di fare un misto fra il sistema americano - dove c'è una Camera completamente libera e dialettica rispetto all'esecutivo - e un sistema opposto. In sintesi ci ritroveremmo un sistema con una Camera dei deputati troppo debole, soggetta all'esecutivo e una troppo indipendente, autonoma. Con il rischio di un processo legislativo fra le due Camere che diventa un pasticcio.

E con due conseguenze, entrambe negative: un indebolimento complessivo del ruolo del Parlamento e una dialettica fortissima del Senato rispetto al sistema".

*È pur vero però che il Senato subisce forti limitazioni.*

"Sì, ma scalerà probabilmente per riottenere alcuni poteri. Credo che ci stiamo inutilmente complicando la vita. Avrebbe un senso se introducessimo un Senato alla tedesca, che rappresenta i consigli regionali. Ma se è elettivo come fa a rappresentare le istanze federali? Tanto valeva abolirlo".

*La commissione paritetica chiamata a dirimere eventuali contrasti fra le due Camere: la convince?*

"Beh questo sì, mi sembra inevitabile. È una sorta di comitato di conciliazione. C'è anche nel Parlamento europeo, quando è in contrasto con la Commissione o con il Consiglio dei ministri europeo".

*Boccia anche il rafforzamento dei poteri del premier?*

“Si introduce una forma di governo ibrida, con una designazione del primo ministro dai parte dei cittadini in un sistema che rimane formalmente parlamentare.

Un connubio che può diventare ingestibile. Allora sarebbe meglio scegliere il modello americano. Ho paura che ci stiamo allontanando troppo dal modello prevalente in Europa, saldamente parlamentare, in cui il rapporto fra Camere e capo del governo è fiduciario e non si può vincolare il capo dello Stato a una scelta basata

solo su una legge elettorale. E poi c'è un legame troppo stretto, che può diventare rischioso, fra capo del governo e maggioranza elettorale. Penso al caso in cui il premier è costretto a dimettersi se ottiene una fiducia che coinvolge anche pezzi di opposizione o se la sua maggioranza si modifica. Pongo solo una domanda. E se avessimo nuovamente bisogno di fare un governo di unità nazionale? Con questa riforma forse non potremmo vararlo”.

## REGIONI, L'EFFICIENZA NON SEGUE LO SCHEMA NORD-SUD

di Giuseppe Galasso

*Corriere della Sera, 20 settembre 2004*

È difficile dare torto a chi si preoccupa, come Cassese, prima ancora che dei costi, del grado di preparazione delle Regioni alla gestione degli ampi poteri previsti dalla riforma in discussione. Il regionalismo nacque in Italia da esigenze e disegni di autonomia amministrativa: avvicinare al massimo lo stato al cittadino superando lungaggini e mali o inconvenienti della troppa burocrazia e uniformità del moderno stato accentrato. Poi vi fu una concezione diversa: le Regioni come organo di indirizzo e di programmazione (compiti legislativi e impianti burocratici leggeri, forte capacità di stimolo e di controllo, oltre che di sollecitazione, delle energie locali, e quindi lieve profilo gestionale ed esecutivo). Non è stato affatto così. Più ancora che copiare l'una dall'altra, le Regioni hanno copiato dallo Stato: struttura ministeriale, elefantiasi burocratica e legislativa, netta prevalenza della gestione e dell'esecutivo su ogni altra funzione. Insomma 21 Rome invece di una, 21 Parlamenti, 21 centralizzazioni regionali con le relative 21 burocrazie.

Naturalmente, un giudizio così negativo riesce ingeneroso e, quel che è peggio, infondato. La sostanza è, però, quella, e il suo senso storico è che l'autonomia regionale è riuscita meglio là dove preesistevano robuste tradizioni di autonomia locale. Se, perciò, si volesse parlare, dopo alcuni decenni, di nuove classi dirigenti grazie all'esercizio dei poteri regionali, e quindi di un arricchimento, in tal senso, del tessuto nazionale e locale, ci troveremmo in imbarazzo, poiché il meno (ciò in cui non si è riusciti) è senz'altro prevalso sul più (ciò che si è ottenuto).

Ha senso, allora, la distinzione fra Regioni migliori e Regioni peggiori? Un certo senso lo ha, sicuramente, anche perché si lega all'accennato rapporto fra sviluppi regionali e preesistenti tradizioni municipali.

Ma non più di un certo senso, che non si vede come si possa utilizzare politicamente per attuare gradatamente da luogo a luogo la riforma dei poteri regionali.

Ancora più sicuro è poi che una tale distinzione non possa essere schematizzata nella distinzione tra Nord e Sud del paese. Solo per un esempio, e anche per esperienza personale, ricordo che nell'attuazione della legge sulla tutela del paesaggio qualche Regione del Nord, e non delle minori, non si comportò per nulla meglio delle “peggiori” del Sud. E quanto alla meridionalizzazione dello Stato, non direi affatto che c'è stata.

Si è meridionalizzata, e largamente, la burocrazia: ma non è per nulla la stessa cosa. Lo Stato (ossia, la complessiva ed effettiva forza di indirizzo e di gestione, di potere decisionale e di condotta e sviluppo degli affari nazionali) è stato davvero assai poco meridionalizzato.

Anche gli impulsi decisivi della storia nazionale sono molto più venuti dal Nord al Sud che vice versa: l'unità nazionale, i movimenti socialisti e cattolici, cooperazione e sindacato, l'economia industriale, il Fascismo, la Repubblica, la diffusione del comunismo, e si potrebbe continuare e dettagliare.

Necessario è, comunque, superare, in ciò, la divisione antica, ma infondata e infeconda, tra gli Italiani che vedono lo Stato occupato e stravolto dai meridionali e quelli che lo vedono come conquistatore e indefesso oppressore del Sud dal 1860 a oggi. La storia e la realtà nazionali sono state e sono, per fortuna, molto più complesse, con responsabilità e meriti poco inegualmente distribuiti, in un viluppo solidale, interdipendente e, nel complesso, positivo e vitale (lasciamo stare i vantaggi): come poi tutti in effetti, dentro di sé, sanno (e, infatti, l'Italia è perciò molto più nazione di quanto non creda e non dica).

Un federalismo a scaglioni territoriali (una bella idea teorica) anche per tutto ciò, e non solo perché è di inverosimile accoglienza nel mondo politico (l'accoglienza dell'opinione pubblica sarebbe anche peggio), appare di fatto difficilmente proponibile. Che il fronte delle Regioni o proceda tutto insieme o (evenienza che ora pare difficile) resti fermo è una giusta considerazione di Cassese, ma che va letta anche alla luce di quanto si è qui cercato di fare presente.

# IL CATTIVO COSTITUENTE. SENATO FEDERALE E CODA DI PAGLIA DELLA SINISTRA

di Giovanni Sartori  
*Corriere della Sera, 21 settembre 2004*

L'altro giorno, giovedì, ho letto quasi dappertutto questo titolo: la Camera vota il Senato federale. E mi è venuta in mente l'Araba fenice immortalata dal verso di Metastasio: "Che vi sia ciascun lo dice, dove sia nessuno lo sa". Che si adatta così al nostro cosiddetto Senato federale: che ci sia ciascun lo dice, ma in Italia proprio non c'è. Non c'è perché il nostro sbandierato Senato federale tale (federale) non è. La rappresentanza può essere individuale oppure territoriale; è in questo secondo caso l'eletto rappresenta il territorio, e cioè la regione o lo Stato nel quale viene eletto. Questa architettura è nitidissima nel primo Stato federale dell'evo moderno, gli Stati Uniti. Lì la Camera bassa esprime la rappresentanza individuale (ogni cittadino pesa eguale) e il Senato la rappresentanza territoriale (ogni Stato pesa eguale, con due senatori ciascuno, a prescindere dalla sua popolazione). Il che equivale a dire che la natura federale di un'assemblea è stabilita dalla sua composizione, cioè dal criterio con il quale viene eletta. Questa elezione può essere diretta (negli Stati Uniti) oppure indiretta e di secondo grado, come in Austria o Germania, dove il "Bundesrat" accoglie i rappresentanti delle assemblee regionali oppure dei governi regionali eletti come tali. In Italia invece no. Noi abbiamo escogitato un Senato che dovrebbe essere delle regioni senza rappresentanza territoriale, e che dunque non riflette la struttura federale alla quale si reclama.

Ma se il nostro Senato federale è finto, riesce lo stesso a creare molte più complicazioni di un Senato federale ve-

ro. A parte le materie scorporate e passate alla potestà legislativa esclusiva delle regioni - la ben nota *devolution* di sanità, scuola e polizia (amministrativa?) - nel nuovo sistema avremo: 1) leggi monocamerali a volontà prevalente della Camera; 2) leggi monocamerali a volontà prevalente del Senato; 3) leggi bicamerali a partecipazione paritaria; una tripartizione fondata su lunghi elenchi di materie. Che è come avere una vasca piena di anguille che scappano di mano e che aprono una voragine di conflitti di giurisdizione e di competenze. E già molto se il lettore mi avrà seguito sin qui; e quindi gli risparmio le molte (moltissime) bellurie restanti.

Dalle quali emerge un insieme di incredibile macchinosità che nasce già grippato.

Dunque i nostri legislatori sono dei pessimi costituenti. Ma questo si sapeva, la loro incompetenza non è una sorpresa. La sorpresa è, invece, che nel voto di giovedì scorso il grosso dei Ds e della Margherita si sia astenuto. Resto stecchito (dalla sorpresa). Possibile? La riforma costituzionale è ormai in dirittura di arrivo. Ed è stata interamente disegnata da una maggioranza che per anni si è chiusa a riccio. Pertanto l'opposizione sa che l'unica battaglia che può vincere è quella del referendum.

Eppure la sua prima mossa è un voto di astensione. A me sembra incredibile. Tanto più che risulta che Fassino e Violante si proponevano addirittura di votare sì, e che è stato Rutelli a fermarli. Fassino e Violante hanno spiegato di voler soltanto dimostrare, votando a favore, "di non avere pregiudizi".

Pregiudizi? Direi che la sinistra sta sempre più dimostrando di non avere "giudizi", cioè di non avere più capacità di giudicare e di pensare.

La verità è che la sinistra ha la coda di paglia: i guasti del federalismo (e altri) cominciano da lì, da loro. Ricordo che ad un convegno Cesare Salvi disse: ammetto di avere sbagliato, è quindi cambio idea. Perché D'Alema, Fassino (e altri) non sottoscrivono, e non si liberano così della falsa coscienza che li onubila?

---

## DEVOLUZIONE IN SALSA ITALIANA

di Giovanni Sartori  
*Corriere della Sera, 28 settembre 2004*

Oggi la Camera approverà con la consueta maggioranza a prova di bomba la cosiddetta *devolution* (detta in inglese per sottolineare il poliglottismo dei padani), e cioè approverà l'elemento caratterizzante dell'assetto federale che si vuole dare al Paese. E così come è scontato che tutta la riforma costituzionale passerà come la impone la maggioranza, in queste condizioni è anche scontato che

l'opposizione si opporrà a oltranza. Ma che una opposizione si opponga è anche normale, e non è motivo di scandalo. Quel che non è normale, e che fa scandalo, è che una riforma costituzionale venga attuata a dispetto degli esperti, e cioè dei costituzionalisti, e platealmente infischandosi del loro parere. E' noto, dovrebbe essere noto, che in larghissima maggioranza i nostri costituzionalisti giudicano la riforma Bossi-Berlusconi una pessima riforma. Ora, siccome studiare le Costituzioni è il loro mestiere, si deve presumere che i costituzionalisti sanno quello che dicono. E se i politici li ignorano, si deve presumere che non sanno quello che fanno.

Difatti. Scrivendo su queste colonne ho sollevato due problemi: uno di costo, l'altro di cattiva ingegneria. Ho chie-

sto: questo federalismo quanto costerà? E poi mi sono chiesto: sta in piedi o no?

Sul costo Berlusconi ci ha fatto sapere che non costerà niente. Troppo bravo; è anche bravissimo chi gli crede (io, senza offesa, no). Invece il ministro Calderoli ha dichiarato che le riforme costituzionali affermano principi che non possono essere sottoposti a valutazioni di costo. Sì e no. Sì, se il costo sarà prevedibilmente modesto; ma no se potrà essere colossale. Una delle stime che circolano arriva a prevedere addirittura 100 miliardi di euro (200 mila miliardi di vecchie lire) gradualizzati in cinque anni. E dunque c'è poco da scherzare.

Però, attenzione. Le cifre che circolano talvolta confondono tra consuntivi e preventivi, e anche fra trasferimenti (dal bilancio dello Stato a quello delle Regioni) e costi aggiuntivi. E il problema sono i costi aggiuntivi, i costi in più. Che dipenderanno da quanti impiegati dello Stato non si lasceranno trasferire da Roma alle capitali regionali, e da quanti saranno i nuovi uffici che le Regioni istituiranno per espletare le nuove funzioni.

Un costo zero richiede che lo Stato centrale si sgonfi esattamente di quanto i sotto-Stati regionali si andranno a gonfiare. Invece lo Stato centrale non si sgonfia (Sabino

Cassese nota che dal 2002, da quando funzioni, uffici e personale statali dovevano essere trasferiti alle Regioni, è successo invece che le strutture centrali dello Stato sono "aumentate in modo cospicuo"); ed è sicuro che i sotto-Stati regionali si gonfieranno ben oltre il necessario per sistemare clientele e compagnumi di partito. Il costo zero è davvero una favola per bambini di 5 anni (a massimo). Il costo vero sarà quello di una ventina di duplicazioni gonfiate.

L'altro quesito è se il federalismo in salsa italiana stia in piedi oppure no. Ho già risposto no una settimana fa. No, perché si fonda su gambe sbagliate, su un Senato federale che non è federale (come i futuri governatori delle Regioni hanno capito), e anche perché fabbrica un sistema complessivo di dissennata macchinosità che sarà anche un paradiso di litigi e di conflitti di competenze. Prima parlavo di costo finanziario. Ma esistono anche "costi decisionali", il danno provocato da ritardi, non-decisioni e disfunzionalità.

E anche questi costi andranno sicuramente a crescere. Di questo papocchio devolutivo federale chi vuol esser lieto sia. Ma lo sono davvero, nel segreto del loro cuore, i deputati che lo stanno votando?

---

## DOVE VA IL FEDERALISMO LO STATALISMO ITALIANO SI CONFRONTA CON IL MODELLO DELLA VICINA SVIZZERA

di Brenno (...)

*LaPadania 3/4 ottobre 2004*

**“Dove va il Federalismo?”** È questa una domanda che molti si pongono in questi giorni, in cui alla Camera si discute della riforma federale – quella che, con un brutto termine, è chiamata “Devolution”.

Brutto termine, perché “devolution”, in inglese, porta con sé il significato di “delega”, quindi di un qualcosa che lo stato può concedere agli enti locali, ma che può anche in qualunque momento ritirare: il contrario quindi del federalismo.

Vediamo dunque di dare una risposta al quesito. Diciamo subito che il federalismo – se avanza questa pretesa “riforma” – non andrà avanti, ma farà parecchi passi indietro.

Che cos'è innanzitutto il federalismo? Possiamo partire dalle semplici e chiare parole di un grande padano, Luigi Einaudi, che, nel 1944, quando era esule in Svizzera, così scriveva: “Gli Svizzeri sanno che la democrazia comincia dal Comune, che è cosa dei cittadini, i quali non solo eleggono i loro consiglieri e sindaci, ma da sé, senza intervento e tutela e comando di gente posta fuori dal Comune o

da questo sovrapposta, se lo amministrano, se lo mandano in malore o lo fanno prosperare. L'autogoverno continua nel Cantone, il quale è un vero Stato, il quale da sé si fa le sue leggi, se le vota nel suo Parlamento e le applica per mezzo dei propri Consiglieri di Stato, senza bisogno di ottenere approvazioni da Berna; e Berna, ossia il Governo Federale, a sua volta, per le cose di sua competenza, ha un Parlamento per deliberare le leggi sue proprie ed un Consiglio Federale (il Governo) per applicarle ed amministrarle. E tutti questi consessi ed i Cantoni e la Confederazione hanno così numerosissimi legislatori e centinaia di ministri grossi e piccoli, tutti eletti, ognuno dei quali attente alle cose proprie, senza che vi sia nessuno che insegni ed ordini il modo di sbrigare le faccende proprie”.

Il disegno di legge in discussione al Parlamento di Roma si avvicina a questo modello? Neanche per un po'. Il centrosinistra aveva approvato una riforma della Costituzione, che introduceva dei principi di federalismo, pur non trasformando l'Italia in uno Stato federale. Ciò non per intima convinzione – come si vede dall'attuale discussione politica – ma nel vano tentativo di accaparrarsi le simpatie e l'alleanza della Lega, che – non per nulla – è nata in prossimità del confine elvetico, per iniziativa di chi ha profondamente studiato i costituzionalisti svizzeri. Ebbene – rispetto alla riforma del centrosinistra – l'attuale disegno di legge rappresenta un forte arretramento, in senso statalistico.

Scompare infatti il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, quello che consente – con una semplice leg-

ge dello Stato e senza dover quindi modificare la Costituzione – di attribuire a singole regioni che lo richiedano la competenza esclusiva nelle materie cosiddette “concorrenti”. Sono materie assai importanti, per le quali allo Stato spetta di determinare i principi fondamentali ed alle regioni la potestà legislativa.

Si tratta – per fare qualche esempio – dei rapporti internazionali e con l’Unione Europea; del commercio con l’estero; dell’istruzione; delle professioni; della tutela della salute; dei porti e degli aeroporti e della navigazione; dell’energia; delle casse di risparmio. A queste materie se ne aggiungono altre tre di competenza esclusiva dello Stato. Si tratta dei giudici di pace, delle norme generali sull’istruzione e dell’ambiente e dei beni culturali. È chiaro che in quelle Regioni – come la Lombardia ed il Veneto – dove il voto della Lega è determinante, si sarebbe potuto ottenere un trasferimento di queste competenze dallo Stato.

Ora, questa possibilità scomparirà del tutto, se il progetto di legge governativo verrà approvato. Ma v’è di più. Mentre il progetto Bossi originario prevedeva il trasferimento a tutte le regioni delle competenze in materia di salute, scuola e polizia, ora le norme generali sulla salute tornano ad essere di competenza esclusiva dello Stato, facendo addirittura un passo indietro, rispetto al testo attuale della Costituzione, che prevedeva una concorrenza concorrente tra Stato e Regioni.

Quanto alla polizia, alle Regioni viene concessa solo la possibilità di istituire una polizia amministrativa – cosa

che c’è già. Qui si è fatto indebitamente riferimento, da parte governativa, al modello lombardo. Non è così. La legge lombarda prevede che la polizia locale possa anche provvedere all’ordine pubblico. Ebbene, se passerà il progetto in discussione alla Camera, questa legge diventerà incostituzionale e dovrà essere abrogata.

Quanto alla scuola, la competenza regionale è limitata all’organizzazione ed alla gestione degli istituti scolastici, salva l’autonomia delle singole scuole. Anche qui è aria fritta. Si tratta di una competenza che c’è già. Allo Stato passerà anche la competenza esclusiva relativa al credito, alle grandi reti di trasporto e di navigazione, alle professioni, allo sport, alla comunicazione, che nel testo sono di competenza concorrente con le Regioni.

V’è da dire quindi che le forze centraliste della maggioranza – rappresentate da AN e UDC – hanno prevalso in tutto. Più che di una riforma, si tratta di una Caporetto del federalismo.

Non parliamo poi di quel gran pasticcio che è il Senato Federale. La confusa ripartizione di competenze tra Camera e Senato porterà alla paralisi legislativa. Ci sarebbe altro da aggiungere, ma preferiamo fermarci qui. Ci pare di aver dimostrato sufficientemente che questa non è una riforma, ma una controriforma.

Dai monti della libera Elvezia mando un caro e fraterno saluto agli amici padani, ricordando le parole del poeta: “Un popol disperso repente si desta, intende l’orecchio, solleva la testa...” Speriamo che il richiamo di questo popolo non venga tradito.

---

## INTERVISTA A STEFANO CECCANTI

di Roberto I. Zanini  
*Avvenire 16 ottobre 2004*

Questo testo “non sarà quello definitivo. Sono convinto che all’interno della maggioranza ci sia la volontà di apportare alcune modifiche al Senato. Insomma, la prima lettura del provvedimento non si è ancora compiuta”. A parlare in questi termini è Stefano Ceccanti. Costituzionalista vicino alla sinistra, convinto nel ritenere profondamente sbagliata la riforma della CdL, ma per motivi spesso opposti a quelli sui quali si fonda l’opposizione del resto del centrosinistra. Berlusconi dice che non ci saranno più modifiche perché la CdL è compatta.

Credo che il Senato debba comunque reintrodurre il passaggio sulla riforma dei poteri del capo dello Stato, che è stato bocciato per un infortunio. Poi ci sono modifiche da apportare in tema di Conferenza Stato-Regioni. E a quel punto non escludo modifiche sulle norme che regolano il processo legislativo. Lo ripeto, la prima lettura

non si è ancora conclusa. Si tornerà alla Camera con delle modifiche. A quel punto Montecitorio confermerà il testo del Senato. Del resto ci sono i tempi per arrivare all’approvazione prima della fine della legislatura.

E il referendum?

Quello, comunque, si dovrebbe tenere dopo le politiche del 2006. E per quel motivo sarà un passaggio doppiamente delicato: verrà considerato come una rivincita o una conferma del risultato elettorale, oltre che una promozione o una bocciatura della riforma costituzionale della CdL.

Lei è sempre stato critico su questo testo, ma alla nsua maniera...

Diciamo che le correzioni alla devoluzione hanno raccolto consensi, mentre le altre hanno aggravato i problemi. Il meccanismo attraverso il quale si fanno le leggi non funziona. Non si sa come distribuire le competenze fra Camera e Senato federale. La conseguenza è che spesso l’iter legislativo potrebbe entrare in stallo con frequenti situazioni di paralisi. Persino il dispositivo messo a punto per evitare la possibilità di ribaltoni a Palazzo Chigi, in realtà potrebbe finire per paralizzare la maggioranza.

Il centrosinistra parla di premierato forte.

A prima vista lo sembra, ma è stato messo in piedi una

sorta di "regime della verifica permanente".

Si dice che il premier scioglie le Camere, in realtà si sono moltiplicati i soggetti in grado di far cadere non il governo, ma la legislatura. Ogni partito di maggioranza, anche il più piccolo potrebbe farlo. E allora si renderebbe necessaria una contrattazione continua fra premier e segreterie: una verifica permanente, appunto. Niente dittatura del premier?

Questa riforma indebolisce il premier. I poteri di veto sono così tanti da bloccare nei fatti ogni processo legislativo e decisionale. Di fronte non avremmo una democrazia, ma una "vetocrazia"

L'alternativa?

Occorre spiegare ai cittadini qual è la vera posta in gioco per convincerli a bocciare col referendum questa riforma sgangherata.

## ADESSO LA DEVOLUTION DI BOSSI RISCHIA L'ARCHIVIAZIONE

di Mariolina Sesto

*Il Sole 24 Ore, 27 gennaio 2005-01-28*

Doveva essere la legislatura del federalismo, della devolution e del riscatto delle Regioni. Eppure, il Ddl sulla devolution rischia di non vedere la luce, mentre i provvedimenti di attuazione del Titolo V targato Ulivo giacciono su un binario morto.

Non è un caso che a suonare l'allarme siano le stesse Regioni. L'ultimo sfogo è del governatore della Lombardia Roberto Formigoni: "Regioni, autonomie locali e cittadini si sono sentiti presi in giro dal ministero delle Riforme; sul federalismo registriamo un arretramento molto grave rispetto alle aspettative". Delusione che fa il paio con le apprensioni sempre più forti fra i banchi parlamentari della Lega: "Se non si riesce a mettere a segno la devolution - confida un deputato del Carroccio - il rischio è quello di portare il decentramento indietro di due legislature".

**Devolution.** Il Ddl riforma l'intera seconda parte della Costituzione non è ancora arrivato neppure a metà percorso. L'iter è cominciato al Senato, poi la Camera ne ha cambiato (pesantemente) il testo. Ora Palazzo Madama dovrà decidere se modificare ulteriormente il provvedimento, sul quale pesano 1.500 emendamenti in gran parte (ma non solo) dell'opposizione. Anche nell'ipotesi che la maggioranza tiri diritto da sola, approvando il Ddl nello stesso testo licenziato da Montecitorio, serviranno ancora altri due voti. Lo impone il procedimento "rafforzato" previsto dall'Articolo 138 della Costituzione. Articolo che richiede, inoltre, una pausa di tre mesi fra la prima approvazione completa e l'inizio della seconda.

Insomma, una procedura che mal si concilia con i tempi brevi e concitatissimi di fine legislatura: se il sì del Senato arrivasse ad aprile, il secondo "giro" parlamentare non potrebbe iniziare prima di settembre. Ma la sessione di bilancio e la pausa natalizia farebbero slittare l'esame a gennaio 2006. Di lì a fine legislatura resterebbero quattro

mesi risicati per incassare due "via libera" tanto pesanti. Eppure la Cdl per ora mantiene il punto: "Il nostro obiettivo rimane immutato" assicura Andrea Pastore di Fi, presidente della prima commissione di Palazzo Madama. "Tutto è possibile - aggiunge -, compresa un'accelerazione dell'iter in Senato che potrebbe portare il Ddl in Aula senza l'approvazione in commissione".

**Federalismo al palo.** Ma a lasciare insoddisfatti i governatori di destra e di sinistra non è soltanto la riforma costituzionale che ridisegna i rapporti Stato-Regioni. Nel mirino c'è un pacchetto ben più nutrito di provvedimenti che, mattone dopo mattone, hanno svuotato l'originario programma federalista, garantendo allo Stato nuove riserve di potere.

Le spinte centraliste hanno cominciato a far capolino a fine 2001 con la Finanziaria per il 2002. con l'articolo 70 - poi dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale - il ministero del Lavoro metteva bocca su una materia di stretta competenza regionale, come gli asili nido. Poi, nel 2003, è stata la volta della riforma del corpo forestale. Con il Ddl Alemanno, tra le ire della Lega, fu bocciata la regionalizzazione delle guardie forestali voluta dal Centro-sinistra: oggi costituiscono il quinto corpo di polizia dello Stato. "Un atteggiamento schizofrenico - commenta il senatore ds Franco Bassanini -: un effetto della linea ideologica che ha accompagnato la discussione sul federalismo e che ha portato a tagliare con l'accetta le competenze di Stato e Regioni. Questo atteggiamento produce solo conflittualità".

Non c'è dubbio, tuttavia, che il vero grande vuoto sulla strada del decentramento riguardi l'attuazione del federalismo fiscale. L'articolo 119 della Costituzione, riformato dall'Ulivo e condiviso dalla Cdl, rimane lettera morta in attesa che l'apposita Alta commissione presso il Tesoro produca un piano in base al quale gli Enti locali possano conquistare quell'"Autonomia finanziaria di entrata e di spesa" per ora solo promessa. Nel frattempo, pure il decreto Visco (primo abbozzo di fisco federale) è stato sospeso sotto il pressing delle Regioni del Sud penalizzate dal riparto dei fondi. Il risultato: Regioni del Nord in assetto di guerra per il blocco dei finanziamenti. E nuove polemiche contro Roma, che di giorno predica il federalismo e di notte si riprende poteri e risorse faticosamente concessi alle autonomie.

# MA NASCERÀ DAVVERO LA SUPER REGIONE DELLA PADANIA?

FANTI SPIEGA

## LA SUA PROPOSTA PER UNA GRANDE “LEGA DEL PO”

di Francesco Santini

*La Stampa, 6 novembre 1975*

*L'accordo tra Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto ed Emilia per superare la crisi è giudicato dal Presidente emiliano "improcrastinabile". Quest'area geografica "ha in comune un groviglio di problemi irrisolti".*

Alla vigilia dell'incontro Governo-Regioni fissato a Roma per metà novembre, Guido Fanti Presidente della Giunta dell'Emilia Romagna, rilancia con il tema Padania il ruolo dell'area del Po e giudica improcrastinabile un accordo tra Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto ed Emilia per superare la crisi che ha colpito il Paese.

C'è sul tavolo del governo Moro il piano di intervento a medio termine e Guido Fanti propone la partecipazione delle Regioni al dialogo per il rilancio economico.

Chiede perciò che al discorso con i Sindacati, il Governo affianchi in parallelo quello con le Regioni impegnate in queste settimane ad attuare i decreti anticongiunturali e a preparare i bilanci del prossimo anno.

“È un'occasione che il Paese non può perdere – dice – un appuntamento al quale gli Enti locali, proprio per le funzioni loro attribuite, non possono mancare”.

Inserisce su questo punto il progetto di un accordo tra le cinque Regioni dell'area del Po e subito aggiunge che la proposta non nasconde l'insidia di scaricare una nuova forza sul governo centrale: vuole al contrario, “convogliare l'apporto coordinato di un'area geografica che ha in comune un groviglio di problemi irrisolti, di scelte non fatte”.

“Nessuno vuole indebolire il governo Moro – dice – anzi la nostra è una proposta di sostegno” e liquida i timori di una aggregazione tra Regioni forti, fatalmente contrapposte ad un Mezzogiorno debole, chiarendo: “Nel Centro-Nord la crisi economica non si è tradotta come al

Sud, in crisi sociale: quindi in un discorso ampio di programmazione, la strategia di intervento non si deve risolvere sulla testa del Meridione d'Italia, anzi le cinque Regioni del Po sono chiamate a incidere come fattore di equilibrio”.

Fa un esempio, quello dei Servizi sociali che sempre è stato molto a cuore agli amministratori emiliani e si dice pronto a “non pochi sacrifici”. Ricorda che in questo settore il livello raggiunto dalla sua Regione rappresenta una “singolare eccezione” ma si domanda: “In una situazione di crisi e di dissesto generale dell'economia, è giusto continuare con le scuole materne e gli asili nido addebitati alla spesa nazionale? Si possono ancora spendere somme così ingenti?”

Per Fanti è necessario un coordinamento della spesa pubblica sul piano nazionale e subito aggiunge: “Noi siamo pronti a sacrificare parte delle nostre risorse purché si sappia dove vanno a finire questi quattrini e insieme si decida come utilizzarli, si esige quindi un coordinamento secondo priorità valutate e programmate complessivamente”.

In questo quadro che parte da un'analisi di crisi per il sistema economico “senza precedenza in 40 anni”, il Presidente della Giunta emiliana, individua nel superamento delle vecchie strutture dello Stato centralistico e nella rapida attuazione del nuovo Stato decentrato, “la via d'uscita per il Paese”.

“Le Regioni – dice Fanti – rifiutandosi di chiudersi in se stesse, sono chiamate a svolgere il ruolo di protagoniste della politica nazionale e il consolidarsi dei rapporti permanenti, nell'area padana, rappresenta un contributo decisivo”.

Le singole realtà regionali sono per Fanti limitate e i grandi temi, da quello dell'industrializzazione e dell'occupazione a quello degli investimenti “si estendono su aree geografiche ben più vaste; le risorse potenziali del Po sono disperse e inutilizzate, la crisi dell'agricoltura investe pesantemente anche le zone padane tradizionalmente più avanzate. Il patrimonio zootecnico si depaupera di giorno in giorno mentre il più grande fiume italiano è oggi una minaccia naturale, non una fonte di ricchezza”.

Il progetto di aggregazione per le Regioni della Valle Padana è in formazione e si annunciano i primi contatti tra i Presidenti delle Giunte regionali. Fanti individua i punti al primo posto e le Regioni padane, nel tentativo di collaborare debbono tenere presenti essenzialmente, con

gli sbocchi professionali dei giovani, il lavoro nelle campagne.

“Ed è proprio nell'agricoltura che si fa necessario uno sviluppo coordinato tra le Regioni padane e quelle meridionali, non si può continuare a produrre disordinatamente senza confrontarsi sui problemi dell'irrigazione agricola, dei rapporti di produzione in agricoltura, delle colture pregiate, dell'industrializzazione agricola, della connessione agricoltura-industria”.

Dall'agricoltura passa all'industria: “C'è da tener conto della domanda sociale, ma è necessario individuare tutti insieme, gli sbocchi sui mercati interni e su quelli esteri, ecco la necessità del confronto fra le Regioni del Po. Non si può ignorare la politica delle localizzazioni industriali, per uno sviluppo equilibrato del territorio”.

Fa l'esempio dell'Innocenti, della necessità di riconversione produttiva da programmare con una base di organicità comune. Ecco la via d'uscita in nuovi indirizzi di politica industriale capace di promuovere l'ammodernamento e la ristrutturazione di alcuni comparti e di favo-

rire processi programmati di riconversione nei settori destinati a un ridimensionamento.

Dall'agricoltura, all'industria, alla ricerca scientifica, alla utilizzazione delle risorse naturali nell'area del Po, ad una diversa politica finanziaria che consenta un reale coordinamento.

“Non c'è dubbio – dice – che non possiamo parlare di una programmazione nazionale e regionale senza lo strumento essenziale della politica finanziaria ed è qui che è necessaria un'iniziativa consona delle Regioni: non solo per la loro autonomia, ma nella direzione più generale di una riforma complessiva della finanza centrale”.

Questa della Padania, è per Fanti una proposta essenzialmente politica. Ne ha parlato a Bruxelles, la settimana scorsa in sede CEE con il Presidente Ortoli e dice: “E' inutile andare a Bruxelles a chiedere soldi per le Regioni quando non ci sono: la nostra proposta è stata diversa: chiediamo piuttosto che siano le Regioni e non la Cassa per il Mezzogiorno a gestire i fondi riservati in sede comunitaria, alle aree depresse del nostro Paese”.

# COMMENTO ALL'ARTICOLO- INTERVISTA DI FRANCESCO SANTINI A GUIDO FANTI, PRESIDENTE DELLA REGIONE "ROSSA" EMILIA ROMAGNA

di Mariella Pintus

Non senza qualche difficoltà, ho ritrovato, su richiesta de *La Libera Compagnia Padana*, l'intervista che Francesco Santini, giornalista de *La Stampa* di Torino, aveva fatto al Presidente della Regione Emilia Romagna nell'ormai lontano 6 novembre 1975.

Davvero non riuscivo a capacitarmi che un esponente della Sinistra auspicasse l'avvento di una "Lega del Po" per risolvere i problemi di quel paese da sempre disastroso che è l'Italia.

È stata una piacevole sorpresa scoprire che la nostra ricetta padanista era la stessa con cui Guido Fanti pensava di migliorare l'economia, non soltanto della Padania ma anche del Meridione.

Non oso pensare che cosa sarebbe successo se il governo Moro avesse accolto l'idea di autonomia delle Regioni, "unica via d'uscita per il Paese" secondo le parole del Presidente Fanti.

Questo purtroppo non è successo: non era davvero possibile che un meridionale come Moro e tutta la classe dirigente di allora accettasse nemmeno lontana-

mente la nascita di una macro-regione, poi auspicata dal grande Gianfranco Miglio, che ben conosceva gli intenti di Guido Fanti, e che sarebbe diventata fortissima grazie al lavoro e alla tenacia delle popolazioni padane.

Le risorse del Po sono ancora inutilizzate, la crisi dell'agricoltura si è maggiormente acuita con l'ingresso in Europa dell'Italia (ricordiamo le quote latte, quel latte barattato dal ministro Pandolfi per l'acciaio meridionale che - come tutti sanno - si coltiva in Calabria e in Sicilia).

Per quanto riguarda l'industrializzazione, ci ritroviamo oggi a fare i conti con i costi esorbitanti di gestione, con la cassa integrazione, con la disoccupazione crescente e con una immigrazione selvaggia, collegata a false promesse di lavoro o altro...

Nulla di quanto richiesto da Guido Fanti è stato realizzato, anzi... La Cassa del Mezzogiorno, sotto nomi diversi, ha continuato a spremere le Regioni padane, e i Governi che si sono succeduti (di destra o sinistra, poco importa) non si vergognavano e non si vergognano tutt'ora di andare in Europa con il cappello in mano e con un debito pubblico mostruosamente grande.

Nella Padania ricordava Fanti: "La crisi economica non si è tradotta in crisi sociale come al Sud", una crisi aggiungo io, che non sarà mai finita se non riusciremo a tradurre in realtà le nostre aspirazioni. Nel frattempo continueremo a mantenere migliaia di forestali, migliaia di statali, migliaia di lavoratori socialmente utili...

A Guido Fanti bisognava erigere un monumento invece le sue parole sono state dimenticate anche dai suoi "compagni": forse perché aveva usato imprudentemente il termine "Padania"?

Non sarà certo stata la paura per quella parola, allora ancora priva di significato politico, a spaventare il governo allora in carica, ma la forza delle idee. Anche allora è prevalso il timore che la Padania smettesse di mantenere tutto l'apparato statale: esattamente come avviene oggi.

# UN'OPERAZIONE QUASI IMPOSSIBILE\*

di Gianfranco Miglio

## Un Federalismo autentico e moderno

Una volta delineate le principali istituzioni di una "vera" Costituzione federale, per concludere il mio lavoro, mi restano da assolvere due compiti: sviluppare alcune considerazioni esplicative, e poi esporre e riassumere le ragioni che rendono estremamente difficili queste riforme. Passare da una Costituzione "unitaria" ed accentrata ad una invece "pluralistica" e "federale", implica un rivolgimento totale di concezione. Una moderna Costituzione federale non deve essere qualcosa di *accessorio*, di *annesso* all'ordinamento principale dei poteri (come, in fondo, è il Titolo V della Costituzione vigente). Essa invece deve *coincidere* con l'asse principale del potere: il governo federale deve nascere dai vertici delle Comunità politico-territoriali che compongono la Repubblica, e l'Assemblea federale deve nascere dalle Diete comunitarie, radunate in un solo collegio.

Tutte le Costituzioni federali esistenti hanno una struttura imperfetta ed equivoca, perché "binaria"; il cittadino è soggetto contemporaneamente ad un doppio vincolo: quello tradizionale che lo lega ad un partito politico (e al governo legittimato dal parlamento) e quello che lo allaccia ai suoi reali interessi *locali*. Nella prima camera dovrebbe ragionare da "cittadino universale", nella seconda assemblea dovrebbe comportarsi da individuo attento ai suoi bisogni concreti.

Il cambiamento consiste nel far invece coincidere i due momenti (artificialmente ancora distinti) in una rappresentanza ed in un governo che muovano dagli interessi concreti (locali) e salgano a determinare le scelte di fondo (politiche). Il confronto partitico si colloca così in un momento *successivo* a quello in cui si definiscono i vincoli primari di posizionamento del cittadino.

Gli italiani cercano oscuramente una soluzione "federale" all'assetto del paese, non perché abbiano un'idea chiara e precisa di che cosa sia una "federazione", ma perché constatano, ogni giorno, che si dovrebbero adottare politiche economiche differenziate per le diverse parti in cui il paese stesso è articolato. E sanno che questo moderno pluralismo non può essere deciso e gestito dall'amministrazione centrale, ma soltanto da governi locali i quali nascano - coinvolgendole - dalle relative popolazioni.

Attribuire questa facoltà a *tutte* le Regioni, grandi e piccole, indifferenziatamente, *senza previamente raggrupparle*, è insensato perché produrrebbe una eccessiva

frammentazione degli obiettivi, e la fuga delle Regioni più deboli, incapaci di svolgere il loro compito, fra le braccia protettrici del vecchio e inefficiente Stato nazionale.

Il Direttorio federale è il vero organo collegiale di governo della Repubblica, e sostituisce l'attuale Consiglio dei ministri.

Per il numero ridotto dei suoi componenti, esso agisce come comitato ristretto di decisione, coadiuvato da Segretari di Stato che prendono il posto dei vecchi ministri, senza costituire un apposito organo collegiale. Questi collaboratori fungono da "collante" del governo, perché sono scelti dal Presidente, ma devono avere la fiducia dei membri del Direttorio.

La competenza del governo direttoriale è quella tradizionale: difesa, politica estera, moneta, e giustizia di grado superiore. Spetterà però al Direttorio promuovere la normativa di coordinamento per l'esercizio delle competenze delle Comunità regionali, là dove questa risulti opportuna, o indispensabile.

Nel modello proposto, il Direttorio elimina il pericolo (tipico di molte costituzioni federali) di un conflitto fra autorità federale e comunità territoriali che compongono la Federazione: poiché i vertici delle comunità compongono il Direttorio; e la "procedura d'emergenza" consente di risolvere anche i casi in cui sia difficile ottenere (dove è richiesta) l'unanimità.

Questa regola dell'"unanimità" del Direttorio (per pochissime materie, e specialmente per la legge finanziaria) è il punto di forza dell'intero modello, perché elimina il pericolo di sopraffazioni "maggioritarie" dentro la Federazione.

Tutte le cariche (elettive) della Repubblica - se la legge non prescrive un termine più breve - durano quattro anni. I termini più lunghi - cinque, o addirittura sette anni - erano propri di un tempo in cui il ritmo dell'innovazione amministrativa era più lento di oggi. È probabile che presto i mandati politici o amministrativi siano concessi per tre anni: tempi più lunghi rendono possibili non cambiamenti gestionali, ma mutazioni di regime.

L'attuale Parlamento italiano è stato avviato, dalla maggioranza che lo controlla, ad una sostanziale riduzione di importanza; fino al 1996 (e in pratica dall'unificazione) il governo aveva fatto largamente uso, ed abuso, dei decreti-legge, finché la Corte costituzionale ha richiamato la classe politica al rispetto dell'articolo 77, che li circoscrive severamente. Allora la maggioranza di centro-sinistra si è affrettata a trovare un altro pertugio: la "delega legislativa" dell'articolo 76, usata peraltro in modo disinvolto, come già il decreto-legge. Nella prima

\* Testo tratto da *L'asino di Buridano. Gli italiani alle prese con l'ultima occasione di cambiare il loro destino* (Neri Pozza: Vicenza, 1999)

informata di “deleghe legislative”, si cercò di far passare, in pratica, tutto il programma di un governo quinquennale. Io personalmente, in Senato, mi opposi, rivendicando lettera e spirito dell'articolo 76, che venivano marchianamente violati.

Ma nel mio intimo ero d'accordo con l'operazione, convinto come sono che il regime parlamentare, “puro ed integrale”, stia ormai per uscire dalla storia.

E infatti, nel modello proposto, si noterà che il lavoro, tipicamente “parlamentare”, è stato concentrato a livello di “Diete comunitarie”, mentre l'Assemblea federale - unica camera politica della Repubblica, composta dalla riunione periodica delle Diete - agisce per sessioni limitate, ed è in-dotta, anche per ragioni di tempo, ad occuparsi solo dei maggiori problemi della Repubblica.

Scompare il problema della “seconda camera (senato) delle Regioni (o degli Stati)”: perché gli interessi delle Comunità Regionali, e delle Regioni a statuto speciale, sono direttamente rappresentati nell'Assemblea federale. Ecco come, partendo dal pluralismo federale, si può arrivare all'unità del sistema: una unità ignota a tutti gli “Stati parlamentari”.

D'altra parte, il fatto che i deputati debbano operare, contemporaneamente, come membri delle Diete e dell'Assemblea, cioè debbano sostenere un doppio ruolo, consiglia di approfittare dell'occasione per risolvere un problema emergente in tutti i moderni ordinamenti parlamentari: e cioè separare il compito di rappresentanza e gestione politica, dalla funzione legislativa, attribuendo quest'ultima in esclusiva al Senato.

Chiunque abbia ricoperto il ruolo di parlamentare, conosce i problemi che scaturiscono dal lavoro assorbente delle commissioni legislative e dal loro intrecciarsi: funzione politica e funzione legislativa, per essere chiaramente svolte, devono essere separate.

Il Presidente, eletto da tutti i cittadini della Repubblica, rappresenta il momento unitario del sistema. Ha un ruolo essenziale come presidente “governante”; ma le sue funzioni di garanzia possono essere esercitate soltanto per il tramite del Presidente della Corte costituzionale. Questo accresciuto ruolo della Corte, implica un rafforzamento della stessa; in primo luogo attraverso la nomina dei giudici, affidata (soluzione francese) ai presidenti delle assemblee: in modo da evitare la vergogna delle innumerevoli votazioni a vuoto, e del permanere del collegio a ranghi incompleti. E in secondo luogo mediante la creazione di un Procuratore della Costituzione, con i poteri a suo luogo precisati, in modo da risolvere anche il problema della unità di esercizio della funzione dei Pubblici Ministri.

L'istituzione delle Consulte municipali è prevista presso gli organi di governo, e non presso le assemblee rappresentative, allo scopo di evitare conflitti di funzionalità. Essa consente ai Comuni di partecipare alla vita della Fede-

razione, e di essere determinanti nei campi dell'ambiente, delle comunicazioni e dell'urbanistica.

Una Costituzione federale è, per sua natura, solo difficilmente modificabile; ma questa realtà induce ad affrontare di petto il problema: le costituzioni invecchiano oggi molto più rapidamente di quanto accadeva in passato. Qui, infatti, si è prevista una revisione *periodica* della Costituzione; e, in secondo luogo, si è proposta una procedura atta a far partecipare i cittadini stessi alle eventuali iniziative di revisione.

Nel suo complesso, il modello di costituzione federale qui proposto ha un merito: prevede una sostanziale riduzione e concentrazione del personale politico ed amministrativo; sia a livello di governo, che di collegi rappresentativi. E non sarà questo l'ultimo motivo per cui il modello verrà avvertito.

### **Due negazioni opposte e il destino degli italiani**

Ho già chiarito il mio punto di vista sulle difficoltà che incontra un mutamento costituzionale; specialmente quando si tratta di cambiare tutta la base di un sistema politico. Sono convinto che, per rendere efficienti le nostre istituzioni, i “rappezzii” immaginati dalla “terza” Bicamerale sono assolutamente inutili, o addirittura dannosi: il “federalismo” è falso e coincide con il vecchio “autonomismo”; il “semi-presidenzialismo” è un regime ibrido che prepara un “presidenzialismo” fattuale e incostituzionale; il problema dei rapporti fra potere giudiziario e potere politico, non è risolto. E l'impianto della Costituzione che va radicalmente cambiato: da “unitaria” a “pluralistica”.

Questa prospettiva sembra giustificare la convocazione di un'Assemblea costituente, munita di potere illimitato, e quindi in grado di rifare liberamente il lavoro della classe politica che operò fra il 1946 e il 1947. Ma una Costituente - a base necessariamente “proporzionale” - operante contemporaneamente ad un Parlamento “maggioritario” (come quello attuale), promette di creare attriti e conflitti ignoti alla vita dell'altra assemblea, convocata alla fine della guerra e che agì solitaria.

Nella legge istitutiva, alcuni di questi problemi possono essere previamente risolti. Ma la questione principale è il fatto che nel paese *non esiste* una cultura “federale”.

L'altra volta i costituenti si trovavano davanti ad un compito abbastanza facile, dato che avevano deciso di resuscitare il regime “parlamentare”, soppresso dalla dittatura, ma di cui tutti ricordavano le istituzioni.

Questa volta invece non esiste una traccia da seguire; e anche fuori dal nostro paese, un federalismo “vero” è ancora problematico ed incerto: gli italiani (come ai tempi dei liberi Comuni) dovrebbero fare da battistrada, da apripista, a livello europeo. È una prospettiva, per un certo verso, entusiasmante; ma non è materia di lavoro “corale”: è piuttosto faccenda che può essere gestita da un gruppo di costituzionalisti, i quali siano autorizzati a

“pensare” anche per gli altri concittadini; salvo ottenere il loro consenso in un referendum popolare.

Già ho detto, del resto, che una costituzione “veramente” federale è un meccanismo di orologeria, che può essere soltanto disegnato e proposto “dall’alto”: immaginare di crearlo con un dibattito al quale siano invitati tutti i cittadini è una prospettiva assurda. I greci dell’antichità classica, quando cambiavano costituzione, la facevano redigere da pochissime persone, al limite da un “legislatore” solitario: ma anche quando erano “democratici”, non amavano le chiacchiere, come le amiamo noi.

L’ostacolo principale al cambiamento sta però nella generale propensione dei nostri concittadini a non mutare nulla. È una specie di pigrizia, la quale nasce da una convinzione abbastanza precisa: che, comunque cambino le regole, i detentori del potere continueranno a fare i loro comodi, e i governati saranno costretti a sopportarli. Tutta la storia degli italiani si è svolta sotto questo segno. È la sfiducia nella politica, che investe anche le istituzioni e chi le gestisce; chi lotta per il potere il più delle volte lo fa soltanto per arricchirsi: e questa situazione viene ai giorni nostri rafforzata dalla eccezionale dimensione dei mezzi finanziari che maneggia la pubblica amministrazione, e di cui ha la disponibilità chi detiene l’autorità.

C’è una minoranza di persone in grado di andare oltre queste rozze semplicionerie, e di valutare come un certo sistema istituzionale, più degli altri, consenta di limitare la corruzione, e costringa i detentori del potere a rispettare le leggi, e a condizionarne l’arbitrio che li affascina: ma sono appunto una “minoranza”, in grado di diventare determinante soltanto in certe congiunture storiche.

E poi, a rendere “conservatori” i nostri concittadini, ci sono i piccoli vantaggi della vita quotidiana, che si temono di perdere; ci sono le relazioni con i *potentes* di turno, coltivate per anni, che si ha paura di dovere rimpiazzare; c’è insomma tutto il reticolo delle abitudini, che legano le persone al sistema di potere tradizionale, e le fa diventare sostenitrici passive di quest’ultimo.

Più profonda ancora è la ragione che induce gli italiani a difendere (senza ammetterlo) la Prima Repubblica: uno dei segreti della tecnica di governo del quarantennio democristiano-socialista (ma forse anche dei governi precedenti) è consistito nel produrre una legislazione fiscale distruttiva, ma nel consentire che singole categorie, o persone, potessero sfuggire a tale pressione, ricorrendo ad una mascherata, e tollerata, evasione delle norme vigenti. L’evasione fiscale - e, al contrario, la persecuzione di determinati gruppi di contribuenti - sono le armi con cui il governo centrale gestisce l’equilibrio sociale del paese, trasformando la propria inefficienza in un mezzo con il quale combattere l’eguaglianza dei cittadini. E naturalmente coloro i quali, a torto o a ragione, credono che i loro piccoli o grandi torti verso l’amministrazione finanziaria, siano ignorati da quest’ultima, si sentono privilegiati

e impegnati a difendere il sistema.

Questo è il motivo per cui i movimenti di protesta (la Lega Nord) vedono precluso lo strumento efficace con cui attaccare e disarmare il regime vigente: lo sciopero fiscale; non appena essi prospettano la possibilità di ricorrere a questa misura, la grande maggioranza dei cittadini si defila, terrorizzata dall’idea di risvegliare il “can che dorme”: cioè la Guardia di finanza.

Non bisogna dimenticare, infatti, che in questo paese, fin dall’Unificazione, alla riscossione dei tributi è preposto addirittura un corpo armato, munito non di armi da parata, ma di una struttura militare efficiente.

Infine, nei confronti delle “riforme”, e nell’atteggiamento dell’opinione pubblica verso la gestione del dibattito su queste ultime, c’è ormai dilagante in tutto il paese - nei mass media e nella letteratura a buon mercato - una preferenza per la politica-spettacolo, per il pettegolezzo sulle posizioni personali e private dei leader, che toglie serietà alle soluzioni tecniche ed al loro confronto approfondito. È un clima da operetta, assolutamente incompatibile con la serietà del lavoro che dovrebbe essere svolto.

Ma, al di là di questa resistenza di fondo, ci sono precise categorie di persone, le quali si schierano a difesa dei vizi e degli abusi della Prima Repubblica: perché i loro redditi e la loro dignità professionale derivano da questa matrice. Se (come si è visto) il nodo cruciale della riforma è la sostituzione dello “Stato unitario” con tre grandi “Comunità regionali”, il primo passo da fare sarà la creazione degli apparati di gestione di queste Comunità: si tratterà di unificare, selezionandole, le burocrazie regionali già esistenti, per ottenere l’apparato amministrativo, verso il territorio, e di attrezzare un minimo di “governo” attorno al Direttorio comunitario.

Non si tratterà di arruolare nuovo personale, ma di spostare e ricollocare quello esistente, combinandolo con i quadri che verranno ricavati dalla progressiva smobilitazione dei ministeri romani. C’è insomma gente che dovrà abbandonare “poltrone” comode ed abitudini inveterate, per inventarsi funzioni e ruoli in qualche caso totalmente nuovi. Come reagirà a questa operazione la vecchia burocrazia, incrostata su posizioni di potere, improduttive, ma tutelate da una solida tradizione generazionale? Non è difficile prevedere una resistenza all’ultimo sangue, ed una non-collaborazione spinta fino al limite della disobbedienza.

Cambiamenti di questa portata, riescono soltanto a classi politiche di “ferro”, le quali operino in regime di totale franchigia, senza impedimento di “garanzie” legali, ed in pratica in un clima “rivoluzionario”. Perché allora, anche un grande burocrate, messo alle strette, trova il coraggio di inventarsi una nuova carriera: non sono pochi gli autorevoli *commis d’État*, che hanno cultura e competenza professionale, sufficienti per spezzare la devozione al vecchio *ius publicum europaeum* e ripartire alla scoperta del nuovo “diritto pubblico federativo”.

Qualche mese fa il Nord-Est (i veneti) hanno chiesto, per il loro territorio uno "Statuto speciale": era una buonissima iniziativa, perché avrebbe consentito di cominciare a studiare regole nuove, e mettere in crisi il vecchio modello centralista.

Ma gli occhiuti difensori di quest'ultimo (anche "politici") hanno intuito che quello poteva essere l'inizio della fine del loro regno, e si sono opposti alla richiesta come un sol uomo.

Perché, dopo l'iniziativa dei veneti, sarebbero fatalmente emerse anche quelle di altre Regioni.

Quello che manca è proprio il "clima"; gli italiani non hanno mai fatto "rivoluzioni", ma soltanto "sommosse" locali (in genere nel Sud): hanno sempre accettato quello che loro offriva la sorte, augurandosi che il costo non fosse troppo alto.

Eppure, soltanto una crisi dello Stato unitario potrebbe spingere, anche i riluttanti e i timorosi, ad un atto di coraggio che non appartiene alla loro natura.

Giornalisti ed uomini politici, ad ogni passo, ammoniscono che "la situazione potrebbe esplodere": cioè avvertono che l'inefficienza crescente delle istituzioni dovrebbe, a ragion veduta, provocare la rottura del sistema. Si sbagliano: la capacità di sopportazione degli italiani offre ancora margini molto larghi, alimentata, com'è, dal nessun rispetto per i valori e per le regole in cui questi si traducono. Si consideri il problema, oggi cruciale, del potere giuridiziaro; hanno un bell'agitarsi i magistrati: finché perseguitavano clamorosamente i *potentes* più in vista del passato, erano ammirati; ma non appena la macchina del diritto vigente accenna a funzionare in modo autonomo e con ritmo quotidiano, i nostri connazionali (che, in maggioranza, hanno problemi grandi o piccoli con la giustizia) vedono nel mondo della legge qualcosa di profondamente estraneo ed ostile.

I difensori della Prima Repubblica (che ormai sono legione) sognano la "restaurazione", e confidano che si possa "tornare indietro": cioè che la prassi (autodistruttiva) del primo cinquantennio possa essere in qualche modo rinnovata (facendo pagare i debiti ai nostri discendenti, o a qualche ignoto creditore; l'entusiasmo che i nostri connazionali provano per l'idea di Europa, si lega anche alla speranza inconfessata di mettere i nostri debiti a carico dei partner continentali). Ma, proprio perché sono conti fatti Senza l'oste, sotto-sotto c'è il doloroso sospetto che si debba cambiare registro, e che *ogni parte* del paese sia chiamata, ad un certo punto, a prendere l'iniziativa di risolvere la sua quota di problemi.

Qualcuno richiama l'attenzione sul fatto che, grazie anche alla felice e fortunata iniziativa dell'"autostrada del sole", negli ultimi decenni, le popolazioni delle varie parti del paese (e in particolare del Nord e del Sud) si sono frammischiate, al punto di rendere molto difficile distinguere i gruppi etnici originari.

Questo è soltanto un pio desiderio: perché certo alcuni comportamenti illeciti (come i reati di "mafia"), tipici del Mezzogiorno, si sono universalizzati, e si trovano anche al Nord; ma le differenze "ambientali" fra le tre grandi parti, in cui è articolato il paese, rimangono fortissime, come tutti possono quotidianamente constatare: e la moltiplicazione delle associazioni-consorterie degli immigrati, fiorentissima, sta a dimostrarlo.

Declinano le grandi Nazioni - costruzioni fittizie - e prendono piede ovunque i "micro-nazionalismi", spingendo gli individui perfino, a riscoprire e a reinventare il passato delle, loro "piccole patrie".

Io, per esempio, non sono affatto tranquillo sulla riuscita dell'esperimento monetario europeo. Per la prima volta nella storia noi abbiamo messo il carro davanti ai buoi: abbiamo costruito l'unità monetaria (che dovrebbe essere invece la fase finale del processo) prima di ottenere le decisioni politiche corrispondenti. E queste decisioni le cerchiamo adesso, sapendo che ci imbarchiamo in una impresa difficilissima. L'esperienza ci insegna quotidianamente quanto sia difficile superare la separazione fra le due Europe, vissute nella contrapposizione del sistema "bipolare": due entità che per secoli hanno fatto capo a concezioni del mondo radicalmente diverse. E poi: come resisteranno, al processo di integrazione economica europea occidentale, la cultura e le abitudini dei grandi e piccoli Stati nazionali del continente? Certo lo "Stato" particolare sembra in declino: ma quali soggetti prenderanno il suo posto, e con quali dimensioni e strutture?

Essendo, a ragion di logica, escluso che, sotto la pressione dei banchieri, si formi uno Stato unitario europeo, nei confronti del quale le comunità nazionali sopravvivano come "province", una Europa fatta di "euroregioni" economiche, molto flessibili e temporalmente limitate, sarà in grado di costruire e gestire un tessuto di relazioni di tipo integralmente nuovo, non vincolato, come per il passato, a rigide prescrizioni istituzionali?

Se queste novità radicali non si produrranno (magari per una crisi rivoluzionaria epocale), io temo che difficilmente il nostro paese - per le sue peculiari strutture sociali - potrà *ancorarsi* al nucleo "duro" dell'integrazione monetaria europea: e tutti i problemi che hanno impedito il consolidarsi di uno "Stato nazionale" italiano, riesploderanno, rendendo fatale la "rifondazione" di quest'ultimo.

L'alternativa non è tornare indietro, tornare alla Prima Repubblica: questa via è drasticamente preclusa dalle regole dell'economia e dalla montagna di debiti che già abbiamo creato. L'attuale maggioranza di centro-sinistra vive alla giornata, confidando che il meccanismo dell'unione monetaria (con una decisione "esterna") le impedisca di tornare alla finanza allegra e allo "stato sociale" di un tempo, come vorrebbero i "paleo-comunisti".

C'è però una terza alternativa eventuale (la peggiore): che la "globalizzazione" mondiale delle relazioni economiche

non riesca ad innescare un meccanismo sufficientemente automatico di funzionamento e di recupero degli equilibri, da rendere inevitabile un grande ritorno agli "Stati nazionali", e alla loro tempestosa bilancia di antagonismi. In tal caso si tratterà di soggetti politici che non potranno più farsi la "vera" guerra (perché il mezzo distruttivo "ultimo" - l'arma atomica - nel cui uso la vera guerra consiste, non può essere più utilizzato senza annientare anche chi vi ricorre), ma confliggeranno in tutte le altre forme possibili. In un mondo così condizionato, i soggetti politici tradizionali ("Stati nazionali" accentrati) più deboli (come è quello in cui viviamo) sarebbero destinati a finire stritolati.

Qualcuno sostiene (per esempio il professor Giuliano Amato) che se gli italiani adottassero un ordinamento federale, si spapolerebbero e cesserebbero di costituire uno Stato. Il professore Amato è un autorevole costituzionalista, ed è stato anche energico Presidente del consiglio: ma se si accettasse la sua previsione, allora vorrebbe dire che i soggetti della comunità internazionale non sono tenuti insieme dal consenso, e tutta la concezione democratica crollerebbe, non solo a livello di comunità delle genti.

Piuttosto - poiché Amato ha accettato di guidare il Ministero delle riforme costituzionali, ed è persona di acuto senso pratico - potrebbe essere l'uomo politico adatto per tentare un'operazione coraggiosa. Fermo restando che gli italiani non credono più a "grandi" mutamenti istituzionali (sul cui contenuto finirebbero col litigare) si dovrebbe cominciare con riforme modeste; le quali, a loro volta, rendono poi indispensabili altri cambiamenti, che alla fine approdano ad un ordinamento complessivo abbastanza nuovo ed organico. Una specie di "riforma involontaria", fatta in virtù di necessità pratiche quotidiane.

Così si potrebbe cominciare con l'elezione diretta, popolare, dei presidenti delle Regioni (provvedimento ormai maturo); il che produrrebbe uno spostamento inevitabile delle competenze governamentali dal centro alla periferia. A questo punto alcune Regioni più piccole si troverebbero a disagio, e sentirebbero il bisogno di unire le forze, per affrontare progetti più consistenti: sarebbe questo il momento di ricorrere ad un articolo della Costituzione non mai applicato, il 132 (primo comma), che prevede l'acorpamento di più Regioni in comunità maggiormente estese.

Giunti a questo livello, però, ci troveremmo dinanzi già all'ossatura di un sistema "federale": l'elezione di un Presidente "governante", legittimato dal voto di tutti i cittadini, e le norme organizzative di un sistema "direttoriale", diventerebbero provvedimenti abbastanza naturali, ed accettati da tutti (o da quasi tutti).

D'altra parte, se si considera l'ampiezza e la profondità della critica portata, in questi ultimi anni, al nostro sistema di governo, agli incoercibili vizi della burocrazia, ed alla pressione fiscale alla quale siamo sottoposti, sorge la

domanda: è possibile tornare al passato? Una parte dei burocrati - del ceto che (l'abbiamo visto) si stende come una ragnatela sul paese (e che, negli ultimi decenni, è costantemente peggiorato di qualità) - è convinta che, se terranno duro, arriverà il momento in cui i governati si rassegnano al loro destino, e tutto rientrerà nella "normalità" di sempre (cioè nell'inesorabile declino).

Ma i cittadini, e sopra tutto gli operatori economici, che hanno imparato a chiedere alla classe politica un modo radicalmente diverso di gestione del potere legale, si rassegnano a "rientrare nei ranghi"? I "leghisti", i quali, tra difficoltà enormi, hanno finalmente individuato nelle regioni del Nord, nella mitica Padania, la parte del paese che, con le sue iniziative economiche, consente anche agli altri di sopravvivere, una Padania che, se fosse indipendente, sarebbe la regione più ricca d'Europa, rinunceranno al loro disegno di liberazione e di rinnovamento? La risposta, dell'osservatore distaccato, è no.

Anche perché si vede che, per arrivare alla (relativa) indipendenza dei popoli del Nord, si offrono oggi due vie disponibili: quella dell'insurrezione (secessione), e l'altra della conquista democratica del controllo dei collegi rappresentativi a disposizione dei cittadini (Consigli comunali, regionali, etc.).

La prima è esclusa per le ragioni già viste (a meno che non sia aperta da una crisi politico-economica gravissima a livello continentale); la seconda va di pari passo con la diffusione fra i cittadini dell'idea di una profonda riforma istituzionale (come quella testé delineata): quando la maggioranza degli elettori delle regioni del Nord sarà concorde sulla necessità di questa prospettiva, nessuna forza al mondo potrà impedire la sua realizzazione. E sarà una riforma che coinvolgerà tutto il paese: lo voglia o no. Però: "blocco padano" sì, ma qui viene a galla la vecchia difficoltà "italiana": il pericolo dei particolarismi irriducibili, che già hanno fatto morire un tempo i "liberi Comuni". Bisogna che gli uomini politici del Nord si facciano "persuasori", in nome delle poche cose essenziali su cui è necessario esser tutti d'accordo. Gli avversari, prigionieri di un sistema immodificabile, senza volerlo spianeranno la strada.

A conclusione della nostra indagine, troviamo gli italiani nella posizione del mitico "asino di Buridano", il quale sarebbe morto di fame perché costretto a scegliere fra due porzioni di fieno assolutamente identiche. I nostri connazionali non possono tornare indietro, ed "affondare", tutti insieme, in un Mediterraneo abitato da popoli tagliati fuori dall'economia veramente competitiva, e intristiti da miserevoli paghe pubbliche.

Ma non vogliono neanche rischiare di fare la rivoluzione, per la loro pusillanimità. Per una viltà che impedisce loro di vedere come lo Stato "unitario" possa essere salvato solo *disfacendolo per rifarlo in modo diverso*. Come ho cercato di dimostrare.

# LA VERA COSTITUZIONE FEDERALE\*

di Gianfranco Miglio

Le Costituzioni “federali” sono, senza dubbio alcuno, tra le più complesse e difficili da disegnare e da gestire. È molto più facile, infatti, redigere una Costituzione dittatoriale, o l’ordinamento di uno Stato *unitario* centralizzato (più o meno “regionalizzato”).

Queste difficoltà sono aggravate dal fatto che quasi tutte le Costituzioni “federali” consistono in istituzioni *annesse* a un sistema politico principale, ispirato a una logica diversa: generalmente non-territoriale ma parlamentare-partitocratica. Così che mentre questo ordinamento dominante costituisce l’*asse primario* su cui si crea e si gestisce il potere decisivo, le istituzioni federali funzionano come apparati *accessori*, subordinati all’esito delle lotte e delle scelte che si producono al livello superiore.

Tale soggezione si concreta generalmente nell’esistenza di una “seconda Camera” - di un “Senato” delle regioni (degli Stati, dei Cantoni eccetera) - che però rappresenta i membri della Federazione in misura molto attenuata: è il caso del Senato americano, del Bundestrat tedesco e del Consiglio degli Stati elvetico.

Invece, in una “vera” Costituzione federale, non solo il Governo (Direttorio) è prodotto dalle unità territoriali che formano la Federazione, e non dal Parlamento, ma quest’ultimo è costituito da un’assemblea federale anch’essa formata a livello delle predette unità territoriali. In altre parole la struttura federale è *interna* al sistema politico-amministrativo, e ne costituisce il solo *asse portante*. L’unità della Repubblica federale non proviene da una fonte esterna (e contraddittoria) assembleare-partitocratica, ma sorge dalla stessa struttura federale e dalla sua capacità istituzionale di comporre e superare i particolarismi, e produrre decisioni generalmente condivise.

L’esperienza costituzionale è piena di “federalismi” *falsi*: cioè di ordinamenti che incorporano soltanto *alcune* istituzioni di spirito federale, ma che sono stati concepiti originariamente come Stati *unitari*, o che lo stanno diventando attraverso un progressivo processo di *accentramento* (federalismi *degenerati*). E ci sono naturalmente anche ordinamenti *unitari* e accentrati in cui si cerca di introdurre “elementi” di ispirazione federale per fronteggiare situazioni di crisi e nella speranza di evitare un collasso generale del sistema (è il caso italiano).

Tutte queste forme imperfette di federalismo sono molto pericolose, perché gli espedienti pseudo-federali, mentre da un lato non creano un sistema costituzionale efficiente, dall’altro tolgono anche la residua coerenza dell’opposto sistema centralizzato in cui sono inseriti.

Le “vere” Costituzioni federali non possono essere concepite e realizzate a metà: o sono tali o non lo sono. E tali sono unicamente se posseggono i seguenti requisiti: a) innanzi tutto se sono *interne* al sistema politico e ne impersonano l’*asse portante*, producendo un governo “direttoriale” e un’assemblea unica (come ho scritto più sopra); b) se i poteri di governo e amministrazione sono distribuiti (e costituzionalmente garantiti) su almeno due livelli territoriali: Cantoni e Federazione; c) se i Cantoni hanno dimensioni tali da poter risolvere la parte principale dell’attività governamentale, resistendo altresì all’eventuale potere di assorbimento dell’autorità federale; d) se tutte le regole che disciplinano il funzionamento del sistema sono ispirate al principio del contratto (negoziato) e della maggioranza qualificata; e) se la Costituzione contiene procedure che rendano sempre certa e rapida la decisione degli affari di governo: per esempio la presenza di un presidente-coordinatore del Direttorio, eletto da tutti i cittadini della Federazione; f) se la struttura fiscale, coordinata dal Direttorio federale, poggia su due livelli: municipale e cantonale.

La prima Costituzione federale “falsa” è quella in vigore oggi in Germania.

I tedeschi - fatta eccezione forse per i Länder meridionali - non hanno mai intimamente accettato l’idea (imposta dai vincitori, soprattutto dagli americani) di tornare alla Costituzione “federale”, anteriore alla grande unificazione bismarckiana (e hitleriana: l’unità è potenza). E, nella primavera del 1949, ingaggiarono un duro “braccio di ferro” con gli Alleati, fino a giungere quasi al punto di rompere la trattativa.

Materia cruciale del contendere fu la questione dei poteri finanziari: se da riservare primariamente ai Länder o alla Federazione. Gli Stati del Sud-ovest e della Renania erano inclini alla prima soluzione; i Länder ex prussiani e del Nord tedesco (aiutati dai socialdemocratici e dai laburisti inglesi) optavano invece per la ricostituzione di un forte Stato “sociale”, unitario e centralizzato.

Gli Alleati rimasero a lungo in bilico: avrebbero preferito un autentico ordinamento federale, ma nel febbraio del 1948 l’URSS aveva creato un regime comunista a Praga, e nel giugno dello stesso anno aveva iniziato il blocco di Berlino. Americani e inglesi (i secondi

\* Testo introduttivo tratto da *Federalismi falsi e degenerati* (Sperling & Kupfer: Milano, 1997)

oltretutto rimasti senza soldi) temevano ormai l'invasione sovietica dell'Europa: perciò si adattarono all'idea di ricostituire una "grande Germania", economicamente potente, a barriera contro i russi. La Germania grande, grossa e forte (che sta liquidando il sogno dell'"unione europea paritaria") è il prodotto diretto della rozza e arcaica politica di conquista staliniana.

Il *Grundgesetz*, approvato dal "Consiglio Parlamentare" della Germania Occidentale l'8 maggio 1949, poggiò quindi su un forte sistema di tassazione centralizzato, e di imposte "congiunte", la cui chiave di volta è però costituita dal diritto-dovere della Federazione di elargire contributi ai Länder economicamente più deboli, per "equipararli", senza interpellare gli altri Länder. E così il sistema federale-fiscale (e il principio basilare della "diversità") vanno in fumo, come è già accaduto negli USA, con il sistema dei *grants-in-aid*, che hanno corrotto l'indipendenza degli States.

Ma la Costituzione tedesca è tutta un intreccio di principi anti-federali.

Tanto per cominciare, i poteri dei Länder e della Federazione non sono garantiti da alcuna norma costituzionale: il Bund può procedere a modifiche istituzionali che incidano sulle competenze dei Länder, sui loro ambiti territoriali e sulla loro stessa esistenza; non si ha *shared rule*, cioè governo diviso stabilmente sul territorio: il potere centrale può rimodellare a piacere le entità federate, come accade in un qualsiasi Stato "regionale" (e come non accade in USA, in Australia e nella Confederazione Elvetica): è, quello del governo tedesco, il principio della *Kompetenz-Kompetenz*, cioè della "competenza" a stabilire (e mutare) tutte le altre "competenze".

Del resto, se si tiene conto delle competenze "esclusive" e "concorrenti" dell'autorità federale, si constata che ai Länder resta ben poco.

Poi c'è un forte sistema di controlli: c'è il diritto del Bund alla "ispezione" sui Länder; c'è (fondamentale) la "esecuzione federale": le istruzioni obbligatorie per i Länder, la riduzione dei finanziamenti ai Länder, gli interventi sostitutivi di tutte le attività statali dei Länder, la supplenza degli organi di governo locale con Commissari, l'intervento della polizia federale nei Länder.

In linea molto generale il "federalismo esecutivo" consiste nel fatto che i Länder eseguono le decisioni prese dal vertice federale.

C'è quindi il cosiddetto "intreccio politico": cioè un'inestricabile confusione fra le competenze delle entità costitutive della Federazione, causata dall'interferenza del Bund negli affari dei Länder e dei Municipi.

E c'è il "federalismo cooperativo": basato sulla "titolarità congiunta" delle competenze e dei compiti (*Gemeinschaftsaufgaben*), che riposa sul concetto crucia-

le di *Bundestreue*: vale a dire sul principio (non espresso nella Costituzione, ma sancito dalla Corte Costituzionale) per cui tutti i soggetti della Federazione devono comportarsi in accordo con "lo spirito dell'Unione": hanno l'obbligo della *fedeltà*.

Qui si incontra (inutile perfino rilevarla) la "vocazione gregaria" e la naturale, ottusa disciplina tedesca (che tanti disastri ha prodotto nella scorsa guerra).

L'unico principio "federale", che si trova realizzato nell'attuale sistema germanico, è l'abitudine alla contrattazione: si negozia a tutti i livelli. Anche e soprattutto nel Bundesrat, che dovrebbe invece essere (a nome dei Länder) l'organo di "arresto e bilancia" (*check and balance*) nei confronti dell'Autorità federale.

Il processo di accentramento ha toccato il suo vertice probabilmente con l'unificazione nazionale Est-Ovest, nelle cui procedure - e soprattutto nei cui tempi - il potere centrale ha giocato un ruolo egemonico, lasciando ai Länder il solo privilegio di pagare il costo dell'operazione.

Bisogna però riconoscere che buona parte dei costituzionalisti tedeschi, i giudici della loro Corte Costituzionale (*Bundesverfassungsgericht*) e numerosi amministratori dei Länder sono convinti che si debba restituire al Grundgesetz lo spirito "federale" genuino. Ma l'esito negativo delle pur modeste proposte avanzate nel 1994 dalla Commissione Costituzionale Congiunta (l'equivalente della nostra Bicamerale) dimostra quanto la strada sia impervia.

Piuttosto è il caso di chiedersi perché l'attuale modello germanico di Costituzione sia considerato con molta simpatia qui in Italia dai governanti delle Regioni egemonizzate da maggioranze di sinistra (specialmente Emilia-Romagna e Toscana) tanto da far loro auspicare che sia quello il tipo di ordinamento da adottare in questo paese. E la risposta è facile: perché è un modello *autoritario*, nel quale l'abitudine alla disciplina dei partiti ex comunisti prenderebbe facilmente il posto della *Bundestreue* tedesca, della *fedeltà* a chi comanda. Che è l'esatto opposto dello spirito federalista.

Un problema solo apparentemente diverso è quello che si presenta nella Costituzione degli Stati Uniti. Anche qui, dopo un periodo in cui prevalse un ordinamento radicalmente pluralistico (1776-1787), i cosiddetti Federalisti (che oggi non sono più considerati tali, perché, come Hamilton, miravano a edificare uno Stato "unitario") vararono l'attuale Costituzione americana. Le cose andarono avanti con equilibri alterni tra potere federale e Stati, e addirittura attraverso una guerra civile. Finché si arrivò alla grande crisi economica del 1929. In quella congiuntura di diffuso smarrimento, il New Deal di Franklin Delano Roosevelt ebbe buon gioco a far accettare, dagli Stati, aiuti finanziari e interventi del governo federale, che gradualmente trasfor-

marono gli Stati Uniti in una repubblica presidenziale accentrata non diversa dalle altre. La tendenza si rafforzò dopo la vittoria nella Seconda Guerra Mondiale, perché la disponibilità di grandi risorse economiche, durante le “presidenze imperiali”, e il predominio del concetto di “federalismo cooperativo”, resero il sistema dei *grants-in-aid* distruttivo dell’equilibrio originale della Costituzione.

Fu soltanto negli anni Settanta che la crisi dei rifornimenti petroliferi provocata dagli arabi - con il conseguente arresto dello sviluppo economico -, la caduta del presidente Nixon e, soprattutto, la sconfitta nella guerra del Vietnam posero termine alla crescita abnorme dell’autorità federale statunitense, e produssero un deciso rilancio, nell’opinione pubblica, del ruolo degli States.

E cominciata così (e dura tuttora) nella cultura americana e nei circoli politici di quel paese una tendenza *neofederalista* che si propone di correggere la “degenerazione” intervenuta nel loro sistema istituzionale, e di recuperare lo spirito e le regole di una vera Costituzione federale.

Attestano l’importanza di questa svolta i programmi degli ultimi presidenti, e, soprattutto, la necessità di smobilitare la prassi di uno Stato sociale, cresciuto a dimensioni incompatibili con le risorse finanziarie a disposizione. L’idea esasperata dei compiti “sociali” della pubblica amministrazione, impegnata a beneficiare intere categorie della popolazione, trasformandole in ceti parassitari, è, non soltanto negli Stati Uniti, un sottoprodotto del grande Stato unitario: dove l’ammasso delle risorse finanziarie dà l’illusione della inesauribilità di queste ultime, è facile che prevalga una concezione neokeynesiana dell’economia e della politica. Mentre restituire agli Stati - e dunque ad una autorità abbastanza vicina ai cittadini, così da conoscerli - il potere di stabilire la dimensione del prelievo tributario e i destinatari della distribuzione, è operazione che rivela la superiorità, e il carattere “virtuoso”, di ogni sistema politico autenticamente “federale”.

Il caso americano - ma in fondo già anche quello tedesco - rivela la presenza di un pericolo che corrono tutte le Costituzioni “federali”: è quello che io chiamo la legge di *deperimento* di ogni Federazione. Se l’equilibrio fra gli (almeno) due livelli di potere non è solidamente garantito - anche e soprattutto nei confronti degli Stati o Cantoni - è fatale che chi detiene il potere centrale (federale) tenda ad allargarlo fino ad assorbire le prerogative dell’altro livello o a ridurlo a un significato puramente formale.

Così “deperiscono” (e muoiono) le Costituzioni federali. Il maggior problema tecnico di queste ultime è quindi rappresentato dalla necessità di stabilire espedienti i quali rendano molto difficile ai cittadini degli

Stati o Cantoni di rinunciare alle loro prerogative. Perciò il miglior presidio di un ordinamento federale sta nella determinazione con cui il popolo è deciso a resistere contro le intimidazioni e, soprattutto, le suasioni dell’autorità centrale.

A rigore, in questo libro dedicato ai federalismi falsi e degenerati, un paragrafo sulla Costituzione elvetica non ci dovrebbe essere: perché quello svizzero è un federalismo *vero*, e non è decaduto, ma sta cercando soltanto di rinnovarsi e di rafforzarsi. Ne scrivo perché, studiando come potrebbe svilupparsi, si scorgono le forme future di ogni autentico federalismo del ventunesimo secolo.

La tenacia con cui i cittadini svizzeri hanno difeso per sette secoli le loro istituzioni - in particolare le prerogative delle comunità cantonali - è il segreto della stabilità della Costituzione elvetica.

Sette milioni di abitanti, oggi, ordinati in ventisei Cantoni e semicantoni, sono stati tenuti insieme (a partire dal patto stipulato nel 1291, sul prato del Grütli fra i tre Cantoni originari di Uri, Svitto e Unterwaldo) dal bisogno di difendersi. La Confederazione è una struttura “fatta per resistere”. Sono state le continue minacce esterne (originariamente quella degli Asburgo, poi delle circostanti signorie feudali) e non un’omogenea eredità etnica (se si eccettua la comune appartenenza all’area delle genti alpine) che hanno spinto gli svizzeri a generare una costante volontà di collaborazione fra stirpi germaniche, francesi, italiane e reto-romance. Sia l’alleanza originaria del 1291, sia la Costituzione federale del 1848, non furono imposte o suggerite agli elvetici da una superiore autorità o da una opzione ideologica: furono scelte e atti autonomi dei cittadini. La Confederazione è nata “dal basso”.

Ma, collocata proprio nel cuore dell’Europa, essa è sempre stata influenzata dagli sviluppi politici ed economici dei maggiori paesi circostanti: e questa condizione si è riflessa non soltanto sulle relazioni transfrontaliere dei cantoni periferici, ma ha in certo modo determinato (e storicamente modificato) il ruolo complessivo della Svizzera, rendendola funzionale (*Sonderfall* = caso particolare) alla stessa Europa. Certo gli elvetici hanno sempre oscillato fra le due eventualità opposte: la “cultura del ridotto” (cioè la tentazione di arroccarsi e di isolarsi a difesa) e il rischio di accettare che le pressioni esterne smembrino la Confederazione. In una tale prospettiva, io penso che il rifiuto di entrare nella Comunità Economica Europea sia stato saggio e provvidenziale: se questo mutamento fosse avvenuto, la Svizzera sarebbe diventata uno qualsiasi (e fra i meno importanti) dei soggetti dell’aggregazione continentale, senza più lo speciale ruolo internazionale che ha sempre rivestito, con il prezioso privilegio della “neutralità”. E ciò a prescindere dal concreto successo

(ancora molto incerto) dell'Europa di Bruxelles. La formula prudente dell'"associazione condizionata" (anziché della vera e propria adesione) alla CEE, già da altri ventilata, sembra preferibile.

La "ruggine" che si è prodotta in alcuni meccanismi - soprattutto amministrativi - della Costituzione elvetica (e che viene denunciata da un movimento politico recentemente affermatosi), vale a dire fenomeni di "partitocrazia" e di connesso clientelismo, non è di proporzioni rilevanti (come per esempio in Italia).

Però è la conseguenza dell'incauta introduzione del regime parlamentare che avvenne nel 1848, con il passaggio dall'antico regime federale all'ordinamento federale tout court. È vero che al Parlamento non venne accordato il diritto di deporre il governo: ma la formazione di quest'ultimo fu fatta dipendere dalla coalizione maggioritaria dei partiti presenti nell'Assemblea federale. E questo significò da una parte l'attenuazione (se non l'abbandono) del principio della "territorialità" - su cui poggia il sistema cantonale - e dall'altra la porta aperta, con la famosa "formula magica", a una certa egemonia dei partiti e delle loro consorterie politiche.

Alla metà del secolo scorso era probabilmente impossibile resistere alla tentazione di recepire anche nella Costituzione elvetica la moda (ovunque trionfante) delle assemblee parlamentari elettive a base partitocratica. Ma questa scelta significò, alla lunga, una riduzione del ruolo dei Cantoni e, all'opposto, un appoggio alla crescita dell'Autorità federale. Certo i partiti elvetici sono più forti localmente che a livello "nazionale". Però, dal punto di vista storico-istituzionale - e nel quadro di una generale tendenza delle Costituzioni occidentali a ridurre la "centralità", e dunque l'egemonia dei Parlamenti - il problema del sistema elvetico oggi è questo: come conservare ai Cantoni l'antico potere "territoriale", e quindi bloccare l'espansione dell'Autorità federale e dei funzionari che la impersonano.

Perché anche in Svizzera si manifesta la legge del "deperimento" del principio pluralistico, e la tendenza a ridurre il federalismo (e quindi il ruolo dei Cantoni) a un livello puramente "esecutivo", oltre che "cooperativo" - e quindi meno competitivo - come è già accaduto negli Stati Uniti e in Germania.

Il referendum sull'adesione alla CEE, per esempio, è stato voluto e sostenuto dai circoli di Berna, alleati con la parte occidentale della Confederazione. Fortunatamente la maggioranza dei Cantoni - e dei cittadini - ha respinto il progetto, anche perché ha intuito che esso si sarebbe risolto in una prospettiva pericolosa di crescita dell'autorità centrale.

Quando si parla di "riterritorializzare" la Confederazione Elvetica, va notato che, in tale contesto, il "territorio" non viene inteso in senso puramente fisico e spa-

ziale: ma piuttosto in termini socio-culturali, economici e politici. E in questo significato esistono proprio da secoli i Cantoni svizzeri: che hanno sempre avuto e vantato una "identità" ben precisa, e fatto discendere da quest'ultima le loro scelte sul piano legislativo e governamentale.

Ma se, nella vecchia Confederazione, i Cantoni erano dimensionalmente abbastanza forti da imporre (e negoziare) la loro volontà, oggi è per loro più difficile - anche con l'aiuto del prezioso ma un po' antiquato sistema di "democrazia diretta", il referendum - raggiungere e imporre scelte comuni, sui grandi problemi di fine secolo, che prescindano dal pericoloso patrocinio (o dall'iniziativa) dell'Autorità federale.

A questo punto perciò è necessario trovare un nuovo livello su cui rifondare il principio di "territorialità". Oggi i Cantoni sono manifestamente spesso troppo piccoli: non già per gestire i compiti di governo tradizionali, di cui non dovrebbero essere in nessun caso privati, ma per affrontare (come ho scritto or ora) i nuovi e più complessi problemi imposti dall'evoluzione storica.

S'impone perciò la necessità di favorire la nascita formale di quelle cinque o sei macroregioni (Regioni cantonali), già esistenti nei fatti, e formate da Cantoni per se stessi contigui e omogenei, o gravitanti su un centro urbano rilevante. Non si tratta di aggregazioni uniformi per dimensioni e per struttura: ma qui bisogna imparare a liberarsi dal pregiudizio giacobino, il quale vorrebbe l'umanità suddivisa come su un foglio a quadretti in un disegno geometrico, e i corpi politico-amministrativi disposti gli uni dentro gli altri, in ordine astratto, come matrisoske.

Le Regioni cantonali (o macrocantoni) saranno quindi a "geometria variabile", tenute insieme, essenzialmente, da (presunti) interessi e atteggiamenti comuni. La loro azione, nascendo da una spinta spontanea, arresterà l'espansione del governo federale e indebolirà le potenzialità finanziarie di quest'ultimo, riportando al "territorio" (cioè ai Cantoni rafforzati) le grandi decisioni politiche. E questo a cominciare dalla rinegoziazione dell'arcaica regola finanziaria che vuole l'imposizione e la distribuzione delle risorse rigidamente ripartite, in ragione di un terzo per ciascuno, fra Municipi, Cantoni e Federazione.

Ma soprattutto sarà possibile restituire al fattore "territoriale" la formazione del Consiglio federale, sostituendo la designazione partitocratica dei membri del Direttorio con un criterio di rappresentanza di tutti i macrocantoni. Oggi infatti, considerato che i Cantoni e i semicantoni sono ventisei, è impossibile renderli tutti e contemporaneamente presenti nel Consiglio federale (governo); ma quando i Cantoni fossero raggruppati nelle nuove Regioni, diventerebbe abbastanza agevole,

attraverso queste ultime, farli partecipare al Direttorio, sempre indirettamente e, a turno, direttamente (in forza di rotazione).

Il fattore partitico-ideologico non verrebbe eliminato, ma semplicemente subordinato all'appartenenza territoriale (cantonale). Lo stesso dicasi per il criterio di scelta dei possibili consiglieri federali, in base alle qualità personali. Certo è che, in questo modo, la Confederazione Elvetica riacquisterebbe, in forma nuova, l'antica struttura di una aggregazione di libere comunità territoriali, e verrebbe superata la contrapposizione tra Confederazione e Federazione.

Un punto merita ancora di essere chiarito: ed è quello della "geometria variabile", che qui è stata riferita alla dimensione e alla struttura dei macrocantoni, confrontati fra di loro. Io vado molto più in là, e penso che le comunità federali dell'ormai imminente secolo ventunesimo saranno tutte "temporalmente limitate": cioè soggette a essere "revisionate" ogni trenta-cinquant'anni. Il dogma teologico dell'immutabilità dello Stato, e della sacralità dei confini, poteva essere accettato in tempi in cui i fattori economico-sociali cambiavano molto lentamente, non certo ai giorni nostri. E la sfida di fronte alla quale si troverà presto il diritto

pubblico europeo sarà proprio quella di disegnare istituzioni flessibili dal punto di vista del fattore tempo.

Un'ultima questione deve essere toccata. Fuorviata dal mito della dimensione, e dall'ammirazione per le grandi o grandissime organizzazioni politiche, una parte consistente dell'opinione pubblica considera la Confederazione Elvetica come un caso particolare, come un ordinamento reso possibile dall'esiguità della popolazione coinvolta, e quindi non imitabile e non esportabile là dove sono da organizzare e gestire delle moltitudini. E' una convinzione superficiale e infondata: come quella che, alla metà del Settecento, radicò l'idea secondo la quale i grandi Stati e gli imperi potessero essere governati soltanto da tirannidi, e non da repubbliche.

Gli svizzeri hanno saputo difendere le loro libertà, anche facendosi temere dai più potenti vicini.

Io spero di dimostrare presto che, dietro il paravento dei principati e delle monarchie assolute, nell'Europa fra Medioevo e prima Età moderna, fiorirono repubbliche, e repubbliche federali, molto avanzate dal punto di vista istituzionale, di cui la Confederazione Elvetica, con i suoi settecento anni di vita, è soltanto l'ultimo e vitale esempio.

# Testi costituzionali e proposte di Costituzione di riferimento

---

## COSTITUZIONE FEDERALE DEGLI STATI UNITI

(17 settembre 1787)

### Preambolo

Noi, popolo degli Stati Uniti, allo scopo di perfezionare ulteriormente la nostra Unione, di garantire la giustizia, di assicurare la tranquillità all'interno, di provvedere alla comune difesa, di promuovere il benessere generale e di salvaguardare per noi stessi e per i nostri posteri il dono della libertà, decretiamo e stabiliamo questa Costituzione degli Stati Uniti d'America.

### Articolo I

*Sezione 1.* - Tutti i poteri legislativi conferiti col presente atto sono delegati ad un Congresso degli Stati Uniti, composto da un Senato e da una Camera dei Rappresentanti.

*Sezione 2.* - La Camera dei Rappresentanti sarà composta di membri eletti ogni due anni dal popolo dei vari Stati, e gli elettori di ciascuno Stato dovranno avere i requisiti richiesti per essere elettori della Camera più numerosa del Parlamento dello Stato.

Non può essere Rappresentante chi non abbia raggiunto l'età di 25 anni, non sia da sette anni cittadino degli Stati Uniti e non sia, nel momento delle elezioni, residente nello Stato in cui sarà eletto.

I Rappresentanti e le imposte dirette saranno ripartiti fra i diversi Stati che facciano parte della Unione secondo il numero dei loro abitanti; numero che verrà determinato aggiungendo al totale degli uomini liberi - compresi quelli sottoposti a prestazioni di servizio per un periodo limitato ed esclusi gli indiani non soggetti ad imposte - tre quinti del rimanente della popolazione [ossia "tre quinti degli schiavi", ndr].

Il censimento deve essere fatto entro tre anni dalla prima riunione del Congresso degli Stati Uniti, e successivamente ogni dieci anni, secondo le norme che verranno stabilite per legge.

Il numero dei Rappresentanti non supererà quello di uno per ogni trentamila abitanti, però ciascuno Stato

avrà almeno un Rappresentante; e fino a che quel computò non sarà effettuato, lo Stato del New Hampshire avrà il diritto di eleggere tre Rappresentanti, il Massachusetts otto, il Rhode Island e le Piantagioni di Providence uno, il Connecticut cinque, lo Stato di New York sei, quello del New Jersey quattro, la Pennsylvania otto, il Delaware uno, il Maryland sei, la Virginia dieci, la Carolina del Sud cinque, la Georgia tre.

Quando nella rappresentanza di uno Stato rimarranno seggi vacanti, gli organi del Potere esecutivo indiranno le elezioni per ricoprire tali seggi.

La Camera dei Rappresentanti eleggerà il suo Presidente ("*Speaker*", ndr) e le altre cariche ed essa sola avrà il potere di mettere in stato di accusa il Presidente o i membri del Congresso.

*Sezione 3.* - Il Senato degli Stati Uniti sarà composto da due Senatori per ogni Stato, eletti dalla Legislatura locale per un periodo di sei anni; ed ogni Senatore disporrà di un voto.

Immediatamente dopo la riunione successiva alla prima elezione, i Senatori saranno divisi in tre classi, in numero possibilmente eguale. I seggi dei Senatori della prima classe diverranno vacanti allo scadere del secondo anno, quelli della seconda classe allo scadere del quarto anno, quelli della terza allo scadere del sesto anno, in modo che ogni due anni venga riletto un terzo del Senato; e ove nell'intervallo tra le sessioni della Legislatura di ciascun Stato, in seguito a dimissioni o per altra causa qualsiasi, alcuni seggi rimangano vacanti, l'Esecutivo potrà procedere a nomine provvisorie fino alla successiva sessione della Legislatura, che conferirà i seggi vacanti.

Non potrà essere Senatore chi non abbia compiuto l'età di 30 anni, non sia da nove anni cittadino degli Stati Uniti, e non sia, nel momento della elezione, residente nello Stato in cui sarà eletto.

Il Vicepresidente degli Stati Uniti sarà Presidente del Senato, ma non avrà voto, salvo nel caso di pareggio dei voti.

Il Senato nominerà le altre sue cariche, come pure un Presidente *pro-tempore*, il quale presiederà in assenza del Vicepresidente, o quando questi svolga le funzioni di Presidente degli Stati Uniti.

Il Senato avrà il potere esclusivo di giudicare nei casi d'impeachment [ossia, in seguito ad accusa formulata dalla Camera dei Rappresentanti, ndr]. Ove si riunisca per tale scopo, i suoi membri presteranno giuramento o

impegheranno la loro parola. Ove si debba giudicare il Presidente degli Stati Uniti, presiederà il Presidente della Corte Suprema: nessun accusato potrà essere dichiarato colpevole senza una maggioranza dei due terzi dei membri presenti.

Le condanne pronunziate in tali casi non avranno altro effetto se non di allontanare l'accusato dalla carica che occupa e di interdirlgli, negli Stati Uniti, l'accesso a qualsiasi carica onorifica, di fiducia, o retribuita; ma il condannato potrà, nondimeno, essere soggetto, e sottoposto, ad incriminazione, processo, giudizio e punizione secondo le leggi ordinarie.

*Sezione 4.* - La data, i luoghi e le modalità delle elezioni dei Senatori e dei Rappresentanti saranno fissati in ogni Stato dalle relative Legislature; ma il Congresso federale potrà in qualsiasi momento emanare o modificare queste nonne, salvo per quanto riguarda i luoghi in cui i Senatori debbono essere eletti.

Il Congresso si riunirà almeno una volta all'anno e tale riunione dovrà aver luogo nel primo lunedì di dicembre, a meno che non venga fissato per legge un altro giorno.

*Sezione 5.* - Ciascuna delle due Camere sarà giudice delle elezioni, delle rielezioni e dei requisiti dei propri membri. Il numero legale per ciascuna delle due Camere sarà costituito dalla metà più uno; qualora non si raggiunga il numero legale, ciascuna Camera potrà aggiornare la seduta di giorno in giorno, ed essere autorizzata a costringere i membri assenti ad intervenire, ricorrendo a quei mezzi e comminando quelle sanzioni cui essa riterrà di ricorrere.

Ciascuna Camera elaborerà il proprio regolamento, punirà i suoi membri per condotta scorretta, e potrà, a maggioranza di due terzi, procedere ad espulsioni.

Ciascuna Camera redigerà un verbale delle proprie sedute e lo pubblicherà periodicamente, ad eccezione di ciò che crederà debba rimanere segreto; i voti favorevoli e contrari dei membri di ciascuna Camera, sopra una qualsiasi questione, saranno, su domanda di un quinto dei membri presenti, inseriti a verbale.

Nessuna delle due Camere, durante la sessione del Congresso, potrà, senza il consenso dell'altra, rinviare la seduta per più di tre giorni, nè spostarla in luogo diverso da quello in cui siedono le due Camere.

*Sezione 6.* - I Senatori e i Rappresentanti riceveranno per le loro funzioni un'indennità, che verrà determinata per legge e pagata dal Tesoro degli Stati Uniti. In nessun caso, salvo che per tradimento, felonìa e turbamento della quiete pubblica, essi potranno essere arrestati, sia durante la sessione, sia nel recarsi a questa o nell'uscirne; nè, per i discorsi pronunziati o per le opinioni soste-

nute nelle rispettive Camere, potranno essere sottoposti a interrogatori in alcun altro luogo.

Nessun Senatore e Rappresentante, per tutto il periodo per cui è stato eletto, potrà essere chiamato a coprire un qualsiasi ufficio civile alle dipendenze degli Stati Uniti, che sia stato istituito, o la cui retribuzione sia stata aumentata, durante detto periodo; e nessuno, che abbia un impiego alle dipendenze degli Stati Uniti, potrà essere membro di una delle due Camere finchè conservi tale impiego.

*Sezione 7.* - Tutti i progetti di legge relativi all'imposizione di tributi dovranno avere origine nella Camera dei Rappresentanti; il Senato, però, potrà concorrervi, come per gli altri progetti di legge, proponendo emendamenti.

Qualsiasi progetto di legge che abbia ottenuto l'approvazione del Senato e della Camera dei Rappresentanti, dovrà essere presentato, prima di divenire legge, al Presidente degli Stati Uniti. Questi, qualora lo approvi, vi apporrà la firma; in caso contrario, lo rinverrà con le sue osservazioni alla Camera da cui è stato proposto, e questa inserirà integralmente a verbale tali osservazioni e discuterà di nuovo il progetto.

Se, dopo questa seconda discussione, due terzi dei membri della Camera interessata si dichiareranno in favore del progetto, questo sarà mandato, insieme con le osservazioni del Presidente, all'altra Camera, da cui verrà discusso in maniera analoga; e se anche in questa sarà approvato con una maggioranza di due terzi, diventerà legge.

In tali casi, però, i voti di entrambe le Camere dovranno essere; espressi con appello nominale, e i nomi dei votanti pro e contro saranno annotati nei verbali delle rispettive Camere. Se entro dieci giorni (escluse le domeniche) dal momento in cui gli sarà stato presentato, il Presidente non restituirà un progetto di legge, questo acquisterà forza di legge come se egli lo avesse firmato, a meno che il Congresso, aggiornandosi, non renda impossibile che il progetto stesso gli sia rinviato; nel qual caso il progetto non diventerà legge [c.d. "pocket veto", ndr].

Tutte le decisioni, le deliberazioni o i voti, per i quali sia necessario il concorso delle due Camere (salvo che si tratti di aggiornamenti) dovranno essere sottoposti al Presidente degli Stati Uniti, e da lui approvati prima che entrino in vigore; oppure, se egli li respinga, dovranno nuovamente essere approvati dai due terzi delle due Camere, conformemente a quanto prescritto per i progetti di legge.

*Sezione 8.* - Il Congresso avrà il potere:

- d'imporre e percepire tasse, diritti, imposte e dazi; di pagare i debiti pubblici e di provvedere alla difesa co-

mune e al benessere generale degli Stati Uniti. I diritti, le imposte, le tasse e i dazi dovranno, però, essere uniformi in tutti gli Stati Uniti;

- di contrarre prestiti per conto degli Stati Uniti;
- di regolare il commercio con le altre Nazioni, e fra i diversi Stati e con le tribù indiane [c.d. “*interstate commerce clause*”, ndr];
- di fissare norme per la naturalizzazione e leggi in materia di fallimento che siano identiche per tutti gli Stati Uniti;
- di battere moneta, di stabilire il valore della moneta stessa e di quelle straniere, e di fissare i vari tipi di pesi e di misure;
- di provvedere a punire ogni contraffazione dei titoli e della moneta corrente degli Stati Uniti;
- di stabilire uffici e servizi postali;
- di promuovere il progresso della scienza e delle arti utili, garantendo per periodi limitati agli autori e agli inventori il diritto esclusivo sui loro scritti e sulle loro scoperte;
- di costituire tribunali di grado inferiore alla Corte Suprema;
- di definire e di punire gli atti di pirateria e di fellonia compiuti in alto mare, nonché le offese contro il diritto delle genti;
- di dichiarare la guerra, di concedere permessi di preda e rappsaglia e di stabilire norme relative alle prede in terra e in mare;
- di reclutare e mantenere eserciti; nessuna somma, però, potrà essere stanziata a questo scopo per un periodo superiore a due anni;
- di creare e mantenere una Marina militare;
- di stabilire regole per l'amministrazione e l'ordinamento delle forze di terra e di mare;
- di provvedere a che la milizia sia convocata per dare esecuzione alle leggi dell'Unione, per reprimere le insurrezioni e per respingere le invasioni;
- di provvedere a che la milizia sia organizzata, armata e disciplinata e di disporre di quella parte di essa che possa essere impiegata al servizio degli Stati Uniti, lasciando ai rispettivi Stati la nomina degli ufficiali e la cura di addestrare i reparti secondo le norme disciplinari prescritte dal Congresso;
- di esercitare esclusivo diritto di legiferare in qualsiasi caso in quel distretto (non eccedente le dieci miglia quadrate) che per cessione di Stati particolari, e per consenso del Congresso, divenga sede del governo degli Stati Uniti;
- e di esercitare analoga autorità su tutti i luoghi acquistati, con l'assenso della Legislatura dello Stato in cui si trovano, per la costruzione di fortezze, di depositi, di arsenali, di cantieri e di altri edifici di utilità pubblica;
- di fare tutte le leggi necessarie e idonee per l'esercizio

dei poteri di cui sopra, e di tutti gli altri poteri che la presente Costituzione conferisce al Governo degli Stati Uniti, od ai suoi dicasteri ed uffici [c.d. “*implied powers clause*”, ndr].

*Sezione 9.* - L'immigrazione o l'introduzione di quelle persone che gli Stati attualmente esistenti possono ritenere conveniente di ammettere (leggi “schiavi”, ndr) non potrà essere vietata dal Congresso prima dell'anno 1808; ma può essere imposta sopra tale introduzione una tassa o un diritto non superiore ai dieci dollari per persona.

Il privilegio dell'*habeas corpus* non sarà sospeso se non quando, in caso di ribellione o d'invasione, lo esiga la sicurezza pubblica.

Non potrà essere approvato alcun atto di legge punitivo di carattere personale [“*bill of attainder*”], nè alcuna legge penale retroattiva.

Non potrà essere imposto testatico, o altro tributo diretto, se non in proporzione del censimento e della valutazione degli averi di ciascuno, che dovranno essere effettuati come disposto più sopra nella presente legge.

Nessuna tassa e nessun diritto potrà essere stabilito sopra merci esportate da uno qualunque degli Stati. Nessuna preferenza dovrà essere data dai regolamenti commerciali o fiscali ai porti di uno Stato rispetto a quelli di un altro; e le navi dirette ad uno Stato o provenienti dai suoi porti non potranno essere costrette ad entrare in quelli di un altro Stato o a pagarvi alcun diritto.

Nessuna somma dovrà essere prelevata dal Tesoro, se non in seguito a stanziamenti decretati per legge; e dovrà essere pubblicato periodicamente un rendiconto regolare delle entrate e delle spese pubbliche.

Gli Stati Uniti non conferiranno alcun titolo di nobiltà; nessuna persona che occupi un posto retribuito o di fiducia alle dipendenze degli Stati Uniti potrà, senza il consenso del Congresso, accettare doni, emolumenti, incarichi o titoli da un Sovrano, da un Principe o da uno Stato straniero.

*Sezione 10.* - Nessuno Stato potrà concludere trattati, alleanze o patti confederali; o accordare permessi di preda o tappsaglia; o battere moneta; o emettere titoli di credito; o consentire che il pagamento dei debiti avvenga in altra forma che mediante monete d'oro o d'argento; o approvare alcun atto di legge punitivo di carattere personale, alcuna legge penale retroattiva, ovvero leggi che portino deroga alle obbligazioni derivanti da contratti [c.d. “*clausola dei contratti*”, ndr]; o conferire titoli nobiliari.

Nessuno Stato potrà, senza il consenso del Congresso, stabilire imposte o diritti di qualsiasi genere sulle importazioni e sulle esportazioni; ad eccezione di quanto sia assolutamente indispensabile per dare esecuzione al-

le proprie leggi di ispezione; e il gettito netto di tutti i diritti e di tutte le contribuzioni imposte da qualsiasi Stato sulle importazioni e sulle esportazioni sarà a disposizione della Tesoreria degli Stati Uniti; e tutte le leggi relative saranno soggette a revisione e a controllo da parte del Congresso.

Nessuno Stato potrà, senza il consenso del Congresso, imporre alcuna imposta sulle navi in base al tonnello, mantenere truppe o navi da guerra in tempo di pace, concludere trattati o unioni con altri Stati o con Potenze straniere, o impegnarsi in una guerra, salvo in caso di invasione o di pericolo così imminente da non ammettere alcun indugio.

## Articolo II

*Sezione 1.* - Al Presidente degli Stati Uniti d'America sarà conferito il potere esecutivo. Egli rimarrà in carica per un periodo di quattro anni, e la sua elezione e quella del Vicepresidente, eletto per lo stesso periodo, avranno luogo nel modo seguente:

Ogni Stato nominerà, nel modo che verrà stabilito dai suoi organi legislativi, un numero di elettori [c.d. presidenziali, ndr], pari al numero complessivo dei Senatori e dei Rappresentanti che lo Stato ha diritto di mandare al Congresso; nessun Senatore e Rappresentante, però, né alcuna persona che abbia un pubblico incarico o un impiego retribuito dagli Stati Uniti, potrà essere nominato elettore.

Gli elettori si riuniranno nei rispettivi Stati e voteranno a scrutinio segreto per due persone, delle quali una almeno non dovrà appartenere allo stesso Stato degli elettori. Essi compileranno una lista di tutti coloro che hanno ottenuto voti e del numero dei voti raccolti da ciascuno; questa lista sarà da essi firmata, autenticata e trasmessa, sotto sigillo, alla sede del governo degli Stati Uniti, indirizzata al Presidente del Senato. Il Presidente del Senato, in presenza del Senato e della Camera dei Rappresentanti, aprirà le liste autentiche e quindi si procederà al computo dei voti.

La persona che avrà ottenuto il maggior numero di voti sarà Presidente, sempre che questo numero rappresenti la maggioranza del numero totale degli elettori prescelti; e se vi sarà più di uno che abbia ottenuto tale maggioranza, con un egual numero di voti, allora la Camera dei Rappresentanti procederà immediatamente a scegliere uno di essi per Presidente, mediante scrutinio segreto; qualora invece nessuno raccogliesse la maggioranza, la Camera procederà in modo analogo a eleggere il Presidente, tra i cinque che abbiano raccolto il maggior numero di voti. Nell'elezione del Presidente tuttavia, i voti saranno dati per Stato e la rappresentanza di ciascuno Stato avrà un solo voto. Il numero legale sarà costituito a tale scopo dalla rappresentanza, composta di uno o più membri, dei due terzi degli Stati, ma

per la validità dell'elezione saranno necessari i voti della metà più uno di tutti gli Stati. In ogni caso, dopo l'elezione del Presidente, la persona che abbia raccolto il maggior numero di voti degli elettori sarà nominata Vicepresidente.

Se due o più candidati si trovassero con egual numero di voti, il Senato eleggerà fra questi il Vicepresidente a scrutinio segreto.

Il Congresso può determinare l'epoca per la designazione degli elettori, e il giorno in cui questi dovranno dare i loro voti; giorno che dovrà essere lo stesso per tutti gli Stati Uniti.

Nessuna persona, che non sia cittadino degli Stati Uniti per nascita, ovvero, a qualunque titolo, cittadino degli Stati Uniti nel momento in cui questa Costituzione sarà adottata, potrà essere eleggibile alla carica di Presidente, né potrà essere eleggibile a tale carica chi non abbia raggiunto l'età di 35 anni e non sia residente negli Stati Uniti da 14 anni.

In caso di rimozione del Presidente dalla carica, o di morte, o di dimissioni, o di inabilità ad adempiere le funzioni e i doveri inerenti alla sua carica, questa sarà affidata al Vicepresidente, ed il Congresso potrà provvedere mediante legge, in caso di rimozione, di morte, di dimissioni o di inabilità sia del Presidente che del Vicepresidente, dichiarando quale pubblico funzionario dovrà adempiere le funzioni di Presidente, e tale funzionario le adempirà fino a quando la causa di inabilità cessi, o venga eletto il nuovo Presidente.

Il Presidente riceverà per i suoi servizi, a epoche stabilite, un'indennità, che non potrà essere aumentata né diminuita durante il periodo per il quale egli è stato eletto; ed egli non dovrà percepire durante tale periodo alcun altro emolumento dagli Stati Uniti o da uno qualsiasi degli Stati.

Prima di entrare in carica, il Presidente dovrà fare la seguente dichiarazione, con giuramento o impegnando la sua parola d'onore; "*Giuro, (o affermo) solennemente che adempirò con fedeltà all'ufficio di Presidente degli Stati Uniti e che con tutte le mie forze preserverò, proteggerò e difenderò la Costituzione degli Stati Uniti*".

*Sezione 2.* - Il Presidente sarà Comandante in Capo dell'Esercito, della Marina degli Stati Uniti e della Milizia dei diversi Stati, quando questa sia chiamata al servizio attivo degli Stati Uniti; egli potrà richiedere il parere per iscritto del principale funzionario di ciascuno dei dicasteri esecutivi su ogni argomento relativo ai compiti dei loro rispettivi uffici, e avrà anche l'autorità di concedere diminuzioni di pena e grazia per tutti i crimini compiuti contro gli Stati Uniti, salvo nel caso dei procedimenti di incriminazione da parte della Camera [*"impeachment"*, ndr].

Egli avrà il potere, su parere e con il consenso del Senato, di concludere trattati, purchè vi sia l'approvazione di due terzi dei Senatori presenti; designerà e, su parere e con il consenso del Senato, nominerà gli ambasciatori, gli altri diplomatici e i consoli, i giudici della Corte Suprema e tutti gli altri pubblici funzionari degli Stati Uniti, la cui nomina non sia altrimenti disposta con la presente Costituzione, e che debba essere stabilita con apposita legge; ma il Congresso può, mediante legge, devolvere quelle nomine di funzionari di grado inferiore che riterrà opportuno al solo Presidente, alle Corti giudiziarie, ovvero ai capi dei singoli dicasteri.

Il Presidente avrà il potere di assegnare le cariche che si rendessero vacanti nell'intervallo tra una sessione e l'altra del Senato, mediante nomine provvisorie, le quali avranno validità fino alla fine della sessione successiva.

*Sezione 3.* - Il Presidente informerà di tanto in tanto il Congresso sulle condizioni dell'Unione e raccomanderà all'esame del Congresso quei provvedimenti che riterrà necessari e convenienti; potrà, in contingenze straordinarie, convocare entrambe le Camere, oppure una di esse, e, in caso di dissenso tra le Camere circa la durata dell'aggiornamento, potrà fissare quella che gli parrà conveniente; riceverà gli ambasciatori e gli altri diplomatici; avrà cura della piena osservanza delle leggi e sanzionerà la nomina di tutti i funzionari degli Stati Uniti.

*Sezione 4.* - Il Presidente, il Vicepresidente e ogni altro funzionario civile degli Stati Uniti saranno rimossi dall'ufficio ove, in seguito ad accusa mossa dalla Camera, risultino colpevoli di tradimento, di corruzione o di altri gravi reati.

### **Articolo III**

*Sezione 1.* - Il potere giudiziario degli Stati Uniti sarà conferito ad una Corte Suprema e a quelle Corti di grado inferiore che il Congresso potrà di volta in volta creare e costituire. I giudici della Corte Suprema e quelli delle Corti di grado inferiore conserveranno il loro ufficio finchè terranno buona condotta [*"during good behavior"*, ndr], e ad epoche fisse riceveranno per i loro servizi un'indennità, che non potrà essere diminuita finchè essi rimarranno in carica.

*Sezione 2.* - Il potere giudiziario si estenderà a tutti i casi, di diritto e di equità, che si presenteranno nell'ambito della presente Costituzione, delle leggi degli Stati Uniti e dei trattati stipulati o da stipulare, sotto la loro autorità; a tutti i casi concernenti gli ambasciatori, gli altri rappresentanti diplomatici ed i consoli; a tutti i casi che riguardino l'ammiragliato e la giurisdizione marittima; alle controversie in cui gli Stati Uniti siano parti in causa; alle controversie tra due o più Stati, tra uno

Stato e i cittadini di un altro Stato, tra cittadini di Stati diversi, tra cittadini di uno stesso Stato che reclamino terre in base a concessioni di altri Stati, e tra uno Stato o i suoi cittadini e Stati, cittadini o sudditi stranieri.

In tutti i casi che riguardino ambasciatori, altri rappresentanti diplomatici, o consoli e in quelli in cui uno Stato sia parte in causa, la Corte Suprema avrà giurisdizione esclusiva. In tutti gli altri casi sopra menzionati la Corte Suprema avrà giurisdizione d'appello, sia in diritto che in fatto, con le eccezioni e le norme che verranno fissate dal Congresso.

Il giudizio per tutti i reati, salvo nei casi di accusa mossa dalla Camera dei Rappresentanti, dovrà avvenire mediante giuria; e tale giudizio sarà tenuto nello Stato dove detti reati siano stati commessi; quando il reato non sia stato commesso in alcuno degli Stati, il giudizio si terrà nel luogo o nei luoghi che saranno stati designati per legge dal Congresso.

*Sezione 3.* - Sarà considerato tradimento contro gli Stati Uniti soltanto l'aver impugnato le armi contro di essi, o l'aver fatto causa comune con nemici degli Stati Uniti, fornendo loro aiuto e soccorsi. Nessuno sarà dichiarato colpevole di tradimento, se non su testimonianze di due persone che siano state presenti a uno stesso atto flagrante, ovvero quando egli confessi la sua colpa in un pubblico processo.

Il potere di emettere una condanna per tradimento spetterà al Congresso; ma nessuna sentenza di tradimento potrà comportare perdita di diritti ereditari per i discendenti, o confisca di beni, se non durante la vita del colpevole.

### **Articolo IV**

*Sezione 1.* - In ogni Stato saranno attribuiti piena fiducia e pieno credito agli atti, ai documenti pubblici e ai procedimenti giudiziari degli altri Stati; e il Congresso potrà, mediante leggi generali, prescrivere il modo in cui la validità di tali atti, documenti e procedimenti debba essere determinata, nonchè gli effetti della validità stessa.

*Sezione 2.* - I cittadini di ogni Stato hanno diritto, in ogni altro Stato, a tutti i privilegi e a tutte le immunità inerenti alla condizione di cittadini.

Qualsiasi persona accusata in uno Stato di tradimento, di fellonia o di altro reato e che si sia sottratta alla giustizia e sia trovata in un altro Stato, sarà - su richiesta degli organi esecutivi dello Stato da cui è fuggita - consegnata e condotta allo Stato che abbia giurisdizione per il reato ad essa imputato.

Nessuna persona sottoposta a prestazioni di servizio [contratto a termine] o di lavoro [schiavitù] in uno degli Stati, secondo le leggi ivi vigenti, e che si sia rifugiata in

un altro Stato non potrà, in virtù di qualsiasi legge o regolamento quivi in vigore, essere esentata da tali prestazioni di servizio o di lavoro; ma, su richiesta dell'interessato, verrà riconsegnata alla parte cui tali prestazioni sono dovute.

*Sezione 3.* - Nuovi Stati potranno essere ammessi nell'Unione per decisione del Congresso; ma nessuno Stato nuovo potrà essere costituito entro la giurisdizione di qualsiasi Stato già esistente e nessuno Stato potrà essere formato dalla riunione di due o più Stati già esistenti, o di parte di essi, senza il consenso delle Legislature degli Stati interessati, oltre che del Congresso.

Il Congresso avrà l'autorità di disporre del territorio e delle altre proprietà appartenenti agli Stati Uniti e di stabilire tutte le norme e le misure che in detto territorio si ritenessero necessarie. Nessuna disposizione della presente Costituzione potrà essere interpretata in modo pregiudizievole a qualsiasi diritto [territoriale] che possa essere accampato dagli Stati Uniti o da uno dei singoli Stati.

*Sezione 4.* - Gli Stati Uniti garantiranno ad ogni Stato dell'Unione una forma di governo repubblicana, e proteggeranno ogni Stato contro qualsiasi invasione e - su richiesta degli organi legislativi o del Potere esecutivo (quando il Legislativo non possa essere convocato) - contro violenze interne.

## Articolo V

Il Congresso, ogniqualvolta i due terzi delle Camere lo riterranno necessario, proporrà emendamenti alla presente Costituzione, oppure, su richiesta dei due terzi delle Legislature dei vari Stati, convocherà una Convenzione per proporre gli emendamenti. In entrambi i casi, gli emendamenti saranno validi a ogni effetto, come parte di questa Costituzione, allorchè saranno stati ratificati dalle Legislature di tre quarti degli Stati, o dai tre quarti delle Convenzioni riunite a tale scopo in ciascuno degli Stati, a seconda che l'uno o l'altro modo di ratifica sia stato prescritto dal Congresso; tuttavia resta stabilito che nessun emendamento, prima dell'anno 1808, potrà modificare in alcun modo i capoversi primo e quarto della Sezione 9 dell'Articolo I, e che nessuno Stato, senza il suo proprio consenso, potrà essere privato della parità di rappresentanza nel Senato.

## Articolo VI

Tutti i debiti contratti e le obbligazioni assunte prima della presente Costituzione saranno validi per gli Stati Uniti sotto la presente Costituzione, come lo erano sotto la Confederazione.

La presente Costituzione e le leggi degli Stati Uniti che verranno fatte in conseguenza di essa, e tutti i trattati

conclusi, o che si concluderanno, sotto l'autorità degli Stati Uniti, costituiranno la legge suprema del Paese [*"the supreme Law of the Land"*, ndr]; e i giudici di ogni Stato saranno tenuti a conformarsi ad essi, quali che possano essere le disposizioni in contrario nella Costituzione o nella legislazione di qualsiasi singolo Stato [c.d. "clausola della sovranità nazionale", ndr].

I Senatori e i Rappresentanti sopra menzionati, i membri delle Legislature dei singoli Stati e tutti i rappresentanti del Potere esecutivo e di quello giudiziario, sia degli Stati Uniti, che di ogni singolo Stato, saranno tenuti, con giuramento o con dichiarazione sul loro onore, a difendere la presente Costituzione; ma nessuna professione di fede religiosa sarà mai imposta come necessaria per coprire un ufficio od una carica pubblica degli Stati Uniti.

## Articolo VII

La ratifica da parte delle Assemblee di nove Stati sarà sufficiente a far entrare in vigore la presente Costituzione negli Stati che l'abbiano in tal modo ratificata.

Redatto in Assemblea per unanime consenso degli Stati presenti, il giorno diciassettesimo del settembre dell'anno del Signore 1787, e dodicesimo dell'indipendenza degli Stati Uniti d'America. In fede di che abbiamo qui sotto apposto le nostre firme.

## Emendamenti (1)

### I (1791)

Il Congresso non potrà fare alcuna legge per il riconoscimento ufficiale di qualsiasi religione, o per proibirne il libero culto; o per limitare la libertà di parola o di stampa, o il diritto che hanno i cittadini di riunirsi in forma pacifica e di inoltrare petizioni al governo per la riparazione di torti subiti.

### II (1791)

Essendo necessaria alla sicurezza di uno Stato libero una ben ordinata milizia, il diritto dei cittadini di tenere e portare armi non potrà essere violato.

### III (1791)

Nessun soldato, in tempo di pace, potrà essere acquarterato in una casa privata senza il consenso del proprietario; nè potrà esserlo in tempo di guerra, se non nei modi che verranno prescritti per legge.

### IV (1791)

Il diritto dei cittadini a godere della sicurezza per quanto riguarda la loro persona, la loro casa, le loro carte e le loro cose, contro perquisizioni e sequestri ingiustificati

(1) I primi dieci emendamenti, approvati nel 1791, costituiscono il *Bill of Rights* (Dichiarazione dei diritti)

cati, non potrà essere violato; e nessun mandato giudiziario potrà essere emesso, se non in base a fondate supposizioni, appoggiate da un giuramento o da una dichiarazione sull'onore e con descrizione specifica del luogo da perquisire, e delle persone da arrestare o delle cose da sequestrare.

#### V (1791)

Nessuno sarà tenuto a rispondere di un reato che comporti la pena capitale, o comunque infamante, se non per denuncia o accusa fatta da una grande giuria, a meno che il reato non sia compiuto da individui appartenenti alle forze di terra o di mare, o alla milizia, quando questa si trovi in servizio attivo, in tempo di guerra o di pericolo pubblico; nè alcuno potrà essere sottoposto due volte, per un medesimo delitto, a un procedimento che comprometta la sua vita o la sua integrità fisica; nè potrà essere obbligato, in qualsiasi causa penale, a deporre contro sè medesimo, nè potrà essere privato della vita, della libertà o della proprietà, se non in seguito a un regolare procedimento legale [*“without due process of law”*, ndr]; e nessuna proprietà potrà essere destinata ad un uso pubblico, senza un giusto indennizzo.

#### VI (1791)

In ogni processo penale, l'accusato avrà il diritto di essere giudicato sollecitamente e pubblicamente da una giuria imparziale dello Stato e del distretto in cui il reato è stato commesso (i limiti del quale distretto saranno stati precedentemente determinati per legge); e avrà diritto di essere informato della natura e del motivo dell'accusa, di esser messo a confronto con i testimoni a suo favore, e di farsi assistere da un avvocato per la sua difesa.

#### VII (1791)

Nelle cause che dovranno essere giudicate a norma della *common law*, il diritto al giudizio a mezzo di giuria sarà mantenuto ogni volta che l'oggetto della controversia superi il valore di venti dollari; e nessun fatto giudicato da una giuria potrà essere sottoposto a nuovo esame in qualsiasi altra Corte degli Stati Uniti, se non secondo le norme della *common law*.

#### VIII (1791)

Non si dovranno esigere cauzioni esorbitanti, nè imporre ammende eccessive, nè infliggere pene crudeli e inusitate.

#### IX (1791)

L'enumerazione di alcuni diritti fatta nella Costituzione non potrà essere interpretata in modo che ne rimangono negati o menomati altri diritti già goduti dai cittadini.

#### X (1791)

I poteri non delegati dalla Costituzione agli Stati Uniti, o da essa non vietati agli Stati, sono riservati ai rispettivi Stati, ovvero al popolo la [c.d. “clausola dei poteri residui”, ndr].

#### XI (1798)

Il Potere giudiziario federale degli Stati Uniti non potrà essere chiamato a decidere in qualsivoglia processo, di diritto o di equità, iniziato o proseguito contro uno degli Stati Uniti da cittadini di un altro Stato o da cittadini o sudditi di un qualsiasi Stato estero.

#### XII (1804)

Gli elettori [presidenziali] si riuniranno nei loro rispettivi Stati e procederanno con voto a scrutinio segreto alla nomina del Presidente e del Vicepresidente, uno dei quali almeno non dovrà essere residente nello stesso Stato degli elettori; questi designeranno in una scheda la persona per cui votano come Presidente e in una scheda distinta quella per cui votano come Vicepresidente, compileranno liste distinte di tutte o le persone che hanno avuto suffragi per la Presidenza e di tutte quelle li che li avranno avuti per la Vicepresidenza, e del numero di voti da ciascuna raccolti: tali liste saranno dagli elettori firmate, autenticate, e trasmesse, sigillate, alla sede del governo degli Stati Uniti, indirizzate al Presidente del Senato.

Il Presidente del Senato, presenti le due Camere, aprirà tutti i verbali e si procederà al computo dei voti. Colui che avrà ottenuto il maggior numero di suffragi per la Presidenza, sarà Presidente, sempre che tale numero rappresenti la maggioranza del numero totale degli elettori nominati. Se nessuno raggiungesse tale maggioranza, la Camera dei Rappresentanti sceglierà immediatamente il Presidente, per scrutinio segreto, fra i tre candidati che avranno ottenuto per la Presidenza il maggior numero di voti. Ma, in questa scelta del Presidente, i voti si conteranno per Stato, avendo la rappresentanza di ciascuno Stato un solo voto. Il numero legale per questo scrutinio sarà costituito dalla rappresentanza di due terzi degli Stati, composta di uno o più membri, e la maggioranza di tutti gli Stati sarà necessaria per la scelta. Se la Camera dei Rappresentanti non sceglierà il Presidente, allorchè questa scelta le sia devoluta, prima del quarto giorno del seguente mese di marzo, il Vicepresidente fungerà da Presidente, come nel caso di decesso o d'altra incapacità costituzionale del Presidente. Colui che otterrà un maggior numero di suffragi per la Vicepresidenza, sarà Vicepresidente, sempre che tale numero rappresenti la maggioranza del numero totale degli elettori nominati; e se nessuno raggiungesse questa maggioranza, il Senato sceglierà il Vicepresidente fra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti: la presenza dei due terzi dei Senatori e il voto della

maggioranza del loro numero totale sarebbero necessarie per questa scelta. Peraltro, nessuno che sia costituzionalmente ineleggibile alla carica di Presidente, sarà eleggibile a quella di Vicepresidente degli Stati Uniti.

### XIII (1865)

*Sezione 1.* - Nè schiavitù, nè servitù involontaria potranno sussistere negli Stati Uniti, o in luogo alcuno soggetto alla loro giurisdizione, se non per punizione di un reato per il quale l'imputato sia stato debitamente condannato.

*Sezione 2.* - Il Congresso è incaricato di emanare le norme necessarie per imporre l'osservanza di questo articolo.

### XIV (1868)

*Sezione 1.* - Tutte le persone nate o naturalizzate negli Stati Uniti e soggette alla loro giurisdizione sono cittadini degli Stati Uniti e dello Stato in cui risiedono. Nessuno Stato emanerà o darà vigore ad alcuna legge che restringa i privilegi o le immunità dei cittadini degli Stati Uniti; così pure nessuno Stato priverà alcuna persona della vita, della libertà, o della proprietà se non in seguito a regolare procedimento legale [*"without due process of law"*, ndr], nè rifiuterà a chicchessia nei limiti della sua giurisdizione l'eguale protezione delle leggi [*"the equal protection of the laws"*, ndr].

*Sezione 2.* - I Rappresentanti saranno ripartiti fra i diversi Stati in proporzione alla popolazione di questi, computando la totalità degli abitanti di ciascuno Stato, ad esclusione degli indiani non tassati. Ma se il diritto di voto in una qualsiasi elezione per la scelta degli elettori del Presidente e del Vicepresidente degli Stati Uniti, o dei Rappresentanti al Congresso, o dei rappresentanti del Potere esecutivo e giudiziario di uno Stato, o dei membri della sua Legislatura è rifiutato ad alcuni degli abitanti maschi di tale Stato che abbiano compiuto ventuno anni d'età e siano cittadini degli Stati Uniti, o se questo diritto è ristretto in qualsiasi modo, ove non sia per avere partecipato a una ribellione o per altro reato, la base della rappresentanza di questo Stato sarà ridotta in proporzione al numero dei cittadini che saranno stati esclusi, confrontato con il numero totale dei cittadini maschi dello Stato suddetto che abbiano compiuto i ventuno anni di età.

*Sezione 3.* - Non potrà essere Senatore o Rappresentante al Congresso, nè elettore del Presidente o del Vicepresidente, nè ricoprire alcun impiego civile o militare dipendente dagli Stati Uniti o da qualche Stato chi - avendo antecedentemente come membro del Congresso, o pubblico funzionario degli Stati Uniti, o membro della Legislatura di uno Stato, o rappresentante del Potere esecutivo o giudiziario di uno Stato prestato giuramento di di-

fendere la Costituzione degli Stati Uniti abbia preso parte a un'insurrezione o ribellione contro la Nazione stessa, o prestato aiuto od assistenza ai suoi nemici. Ma il Congresso potrà, col voto di due terzi dei membri di ciascuna Camera, eliminare questo motivo di incapacità<sup>(2)</sup>.

*Sezione 4.* - La validità dei titoli del debito pubblico degli Stati Uniti, legalmente emessi, compresi i debiti derivanti dal pagamento di pensioni e ricompense in ragione di servizi resi per la repressione di insurrezioni o ribellioni, non potrà mai essere messa in discussione. Ma nè gli Stati Uniti, nè alcuno Stato potranno prendere a loro carico, o pagare alcun debito, o alcuna obbligazione contratti per venire in aiuto all'insurrezione o ribellione contro gli Stati Uniti, nè alcuna indennità reclamata per la perdita o l'emancipazione di alcuno schiavo; tutti i debiti, le obbligazioni, i reclami per simili titoli saranno tenuti per illegali e nulli.

*Sezione 5.* - Il Congresso è incaricato di emanare le norme necessarie per l'applicazione di questo articolo.

### XV (1870)

*Sezione 1.* - Il diritto di voto spettante ai cittadini degli Stati Uniti non potrà essere negato nè limitato dagli Stati Uniti, nè da alcuno Stato, per ragioni di razza, di colore o di precedente condizione di schiavitù.

*Sezione 2.* - Il Congresso è incaricato di emanare le norme necessarie per l'applicazione di questo articolo.

### XVI (1913)

Il Congresso avrà la facoltà di stabilire ed esigere imposte sui redditi derivanti da qualunque fonte, senza ripartirle tra i vari Stati e senza dover tenere conto di alcun censimento o valutazione.

### XVII (1913)

Il Senato degli Stati Uniti sarà composto di due Senatori per ciascuno Stato, eletti dalla popolazione di questo per la durata di sei anni; e ogni Senatore avrà diritto ad un solo voto. Gli elettori di ogni Stato dovranno possedere gli stessi requisiti per essere elettori del più numeroso dei due rami della Legislatura dello Stato.

Allorchè nel Senato dovesse rendersi vacante uno dei seggi spettanti ad uno Stato, il Potere esecutivo di quello Stato ordinerà che si proceda alle elezioni per la copertura del seggio vacante; a meno che la Legislatura dello Stato in parola non autorizzi il Potere esecutivo locale a procedere a nomine provvisorie, - valide sino a che il popolo non provveda a coprire la vacanza con elezioni da tenersi quando la Legislatura stessa lo disponga. Il presente emendamento non dovrà essere interpretato

<sup>(2)</sup> Questa Sezione, che si riferiva a chi aveva combattuto nella Guerra di Secessione dalla parte dei Confederati, è stata abrogata nel 1898 dal Congresso con la necessaria maggioranza dei 2/3.

nel senso che possa influire sull'elezione o la permanenza in carica di un qualunque Senatore prescelto prima che l'emendamento stesso entri a far parte integrante della Costituzione.

#### XVIII (1920)<sup>(3)</sup>

*Sezione 1.* - A partire da un anno dopo la ratifica del presente articolo, e per effetto del medesimo, sono vietati entro i confini degli Stati Uniti la fabbricazione, la vendita e il trasporto a scopo di consumo di bevande alcoliche nocive [*"intoxicating liquors"*, ndr], nonché l'importazione e l'esportazione delle medesime da e per il territorio degli Stati Uniti e di tutte le regioni soggette alla loro giurisdizione.

*Sezione 2.* - Il Congresso ed i vari Stati sono autorizzati ad emanare le norme necessarie per l'applicazione del presente articolo.

*Sezione 3.* - Il presente articolo non sarà valido, sinché non sarà stato ratificato dagli organi legislativi dei singoli Stati quale emendamento alla Costituzione, come previsto da quest'ultima, entro sette anni dalla data in cui esso sarà sottoposto dal Congresso ai singoli Stati per tale ratifica.

#### XIX (1920)

Il diritto di voto conferito ai cittadini degli Stati Uniti non potrà essere negato o limitato dagli Stati Uniti o da uno degli Stati in considerazione del sesso.

Il Congresso è incaricato di emanare le norme necessarie per l'applicazione di questo articolo.

#### XX (1933)

*Sezione 1.* - La durata in carica del Presidente e del Vicepresidente avrà termine a mezzogiorno del 20 gennaio, mentre la durata in carica dei Senatori e dei Rappresentanti cesserà alle dodici del giorno 3 gennaio degli anni in cui avrebbero dovuto scadere i rispettivi mandati se il presente articolo non fosse stato ratificato; alle stesse date entreranno in carica i loro successori.

*Sezione 2.* - Il Congresso si riunirà almeno una volta all'anno, e la sessione dovrà aver inizio a mezzogiorno del 3 gennaio, a meno che il Congresso stesso non fissi per legge un altro giorno.

*Sezione 3.* - Se all'epoca fissata per l'inizio del mandato presidenziale, il Presidente eletto fosse deceduto, il Vicepresidente diverrà Presidente.

Se non si fosse proceduto alla designazione di un Presidente, prima del momento fissato per l'inizio del mandato, o se il Presidente eletto non avesse dimostrato di possedere i requisiti necessari, il Vicepresidente fungerà

da Presidente sino a quando non sia stato proclamato formalmente un [nuovo] Presidente; e, nel caso in cui non sia stato eletto un Presidente, o un Vicepresidente eletto non avesse dimostrato di possedere i requisiti necessari, il Congresso provvederà per legge ad indicare chi dovrà fungere da Presidente o il modo in cui dovrà essere designata la persona che dovrà fungere da Presidente; la persona così designata eserciterà le funzioni presidenziali sino a quando non vengano formalmente proclamati un Presidente od un Vicepresidente.

*Sezione 4.* - Il Congresso può, con legge, prendere i provvedimenti necessari nel caso di morte di una delle persone tra le quali la Camera dei Rappresentanti sceglie il Presidente, ove il diritto di scelta le sia devoluto, e per il caso di morte di una delle persone tra le quali il Senato sceglie il Vicepresidente, ove il diritto di scelta gli sia devoluto.

*Sezione 5.* - Le Sezioni 1) e 2) entreranno in vigore il 15 ottobre successivo alla ratifica del presente articolo.

*Sezione 6.* - Il presente articolo non sarà valido sinché non sarà stato ratificato come emendamento alla Costituzione dalle Legislature di tre quarti degli Stati, entro sette anni dalla data in cui esso sarà sottoposto alla loro approvazione.

#### XXI (1933)

*Sezione 1.* - L'articolo XVIII di emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti è abrogato.

*Sezione 2.* - Il trasporto o l'importazione in qualunque Stato, Territorio o Possedimento degli Stati Uniti di bevande alcoliche nocive a scopo di vendita o di consumo, in violazione delle leggi ivi vigenti, sono vietati con il presente articolo.

*Sezione 3.* - Il presente articolo non sarà valido finché non sarà ratificato come emendamento alla Costituzione, e, come da questa previsto, dalle Convenzioni [*"Conventions"*, ndr] elette nei vari Stati, entro sette anni dalla data in cui sarà sottoposto dal Congresso agli Stati stessi per la ratifica.

#### XXII (1951)

Nessuno potrà essere eletto per più di due volte alla carica presidenziale e nessuno, che abbia occupato tale carica o abbia esercitato le funzioni di Presidente per più di due anni durante il mandato di un altro Presidente eletto, potrà essere eletto per più di una volta alla carica presidenziale. Questo articolo non si applicherà al Presidente che era in carica al momento in cui l'articolo stes-

<sup>(3)</sup> Abrogato nel 1933

so veniva proposto dal Congresso e non impedirà a colui, che occupi la carica di Presidente o funga da Presidente nel corso del mandato durante il quale questo articolo entra in vigore, di occupare tale carica o esercitarne le funzioni per il restante periodo del mandato stesso.

#### XXIII (1961)

*Sezione 1.* - Il Distretto ove si trova stabilita la sede del governo degli Stati Uniti (e cioè, il c.d. “*District of Columbia*”, ndr) eleggerà, secondo la procedura che verrà determinata dal Congresso, un numero di elettori del Presidente e del Vicepresidente pari al numero totale dei Senatori e dei Rappresentanti al Congresso, cui il Distretto medesimo avrebbe diritto, se fosse costituito in Stato, ma tale numero non potrà superare in alcun caso quello degli elettori designati dallo Stato meno popoloso dell’Unione; gli elettori stessi si uniranno a quelli designati dagli Stati e saranno considerati, ai fini dell’elezione del Presidente e del Vicepresidente, come designati da uno Stato; essi si riuniranno nel territorio del Distretto e adempiranno i doveri loro assegnati dal XII emendamento.

*Sezione 2.* - Il Congresso è incaricato di emanare le norme necessarie per imporre l’osservanza di questo articolo.

#### XXIV (1964)

*Sezione 1.* - Il diritto dei cittadini degli Stati Uniti ad essere iscritti nelle liste elettorali per le elezioni, sia primarie sia di qualsiasi altra natura, del Presidente e del Vicepresidente, degli elettori presidenziali e dei Senatori e dei Rappresentanti al Congresso non sarà rifiutato o limitato, nè dagli Stati Uniti nè da qualsiasi singolo Stato, per il motivo che l’interessato non abbia pagato una tassa elettorale (“*poll tax*”, ndr) o qualsiasi altra tassa.

*Sezione 2.* - Il Congresso è incaricato di emanare le norme necessarie per imporre l’osservanza di questo articolo.

#### XXV (1967)

*Sezione 1.* - In caso di rimozione dalla carica, di morte o di dimissioni del Presidente, il Vicepresidente degli Stati Uniti diverrà Presidente.

*Sezione 2.* - In caso di vacanza della Vicepresidenza, il Presidente nomina un nuovo Vicepresidente, che prende possesso della carica dopo che le Camere ne abbiano ratificato la nomina a maggioranza assoluta dei propri componenti.

*Sezione 3.* - Se il Presidente comunica, per iscritto, al Presidente *pro tempore* del Senato ed allo Speaker della Camera dei Rappresentanti di non essere in grado di esercitare i poteri e i doveri del suo ufficio, i medesimi

vengono, allora, esercitati dal Vicepresidente degli Stati Uniti, in qualità di Presidente supplente, fino a che il Presidente comunichi, per iscritto, agli anzidetti organi di essere in grado di riassumere le proprie funzioni,

*Sezione 4.* - Se il Vicepresidente e la maggioranza dei principali dirigenti dei dipartimenti ministeriali, o di un altro organo designato con legge dal Congresso, comunicano per iscritto al Presidente *pro tempore* del Senato ed allo Speaker della Camera dei Rappresentanti che il Presidente non è in grado di esercitare i poteri e i doveri del suo ufficio, questi sono allora immediatamente assunti dal Vicepresidente, in qualità di Presidente supplente.

Ma se, in seguito, il Presidente trasmette al Presidente *pro tempore* del Senato ed allo Speaker della Camera dei Rappresentanti una dichiarazione scritta, attestante che non sussiste più alcuna sua incapacità al riguardo, allora egli può riassumere i poteri e i doveri del suo ufficio, e a meno che, entro quattro giorni, il Vicepresidente e la maggioranza dei principali dirigenti dei dipartimenti ministeriali, o di un altro organo designato con legge dal Congresso, inviino a loro volta una dichiarazione scritta al Presidente *pro tempore* del Senato ed allo Speaker della Camera dei Rappresentanti attestante che il Presidente non è in grado di esercitare i poteri e i doveri del suo ufficio. In tal caso il Congresso assumerà una decisione al riguardo, riunendosi entro quarantotto ore a tale scopo se non si troverà in sessione. Se al termine di ventuno giorni dal ricevimento della seconda dichiarazione, ovvero al termine di ventuno giorni dalla data di convocazione qualora il Congresso non sia in sessione, entrambe le Camere si pronuncino per la permanenza dell’impedimento del Presidente, colla maggioranza dei due terzi dei propri componenti, il Vicepresidente continuerà, allora, ad adempiere le funzioni di Vicepresidente supplente; in caso contrario, il Presidente riassumerà immediatamente i poteri e i doveri del suo ufficio.

#### XXVI (1971)

*Sezione 1.* - Il diritto di voto dei cittadini degli Stati Uniti che hanno compiuto o superato i 18 anni non potrà essere negato o limitato dagli Stati Uniti o da alcuno degli Stati per motivi di età.

*Sezione 2.* - Il Congresso è incaricato di emanare le norme necessarie per imporre l’osservanza di questo articolo.

#### XXVII (1992)

Nessuna legge che modifichi il compenso per le prestazioni dei Senatori e dei Rappresentanti acquisterà efficacia se non dopo che sia intervenuta una [nuova] elezione dei Rappresentanti.

# COSTITUZIONE FEDERALE DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

(29 maggio 1874) <sup>(1)</sup>

## **In nome di Dio onnipotente!**

La Confederazione Svizzera, allo scopo di rassodare la lega dei Confederati, di mantenere ed accrescere l'unità, la forza e l'onore della Nazione Svizzera, ha adottato la Costituzione federale seguente:

## **Capitolo I. Disposizioni generali**

*Art. 1. - [emendato nel 1978].* Le popolazioni dei ventitre Cantoni sovrani, riuniti in forza della presente Lega, cioè: Zurigo, Berna, Lucerna, Uri, Svitto, Untervaldo (Alto e Basso), Glarona, Zugo, Friburgo, Soletta, Basilea (Città e Campagna), Sciaffusa, Appenzello (ambedue i Rhodes), San Gallo, Grigioni, Argovia, Turgovia, Ticino, Vaud, Vallese, Neuchatel, Ginevra e Giura costituiscono nel loro insieme la Confederazione Svizzera.

*Art. 2. -* La Lega ha per iscopo: di sostenere l'indipendenza della Patria contro lo straniero, di mantenere la tranquillità e l'ordine nell'interno, di proteggere la libertà e i diritti dei Confederati, e di promuovere la loro comune prosperità.

*Art. 3. -* I Cantoni sono sovrani, fin dove la loro sovranità non è limitata dalla Costituzione federale, e come tali esercitano tutti i diritti che non sono devoluti all'Autorità federale.

*Art. 4. - [emendato nel 1981].* Tutti gli Svizzeri sono uguali innanzi alla legge. Nella Svizzera non vi ha sudditanza di sorta, non privilegio di luogo, di nascita, di famiglia o di persona. Uomo e donna hanno uguali diritti. La legge ne assicura l'uguaglianza soprattutto per quanto concerne la famiglia, l'istruzione e il lavoro. Uomo e donna hanno diritto ad una retribuzione uguale per un lavoro di pari valore.

*Art. 5. -* La Confederazione garantisce ai Cantoni il loro territorio, la loro sovranità entro i limiti stabiliti dall'art. 3, le loro costituzioni, la libertà, i diritti del popolo ed i diritti costituzionali dei cittadini; e similmente garantisce i diritti e le attribuzioni, che il popolo ha conferito alle Autorità.

*Art. 6. -* I Cantoni sono obbligati a domandare per le loro costituzioni la garanzia della Confederazione. La Confederazione assume tale garanzia allorchè:  
a) esse nulla contengono di contrario alle prescrizioni della Costituzione federale;  
b) assicurano l'esercizio dei diritti politici giusta le forme repubblicane rappresentative o democratiche;  
c) siano state accettate dal popolo e possano essere riformate, quando la maggioranza assoluta dei cittadini lo richieda.

*Art. 7. -* Ogni lega speciale ed ogni trattato speciale di natura politica tra i Cantoni sono proibiti. Per il contrario hanno essi diritto di concludere tra loro delle convenzioni sopra oggetti di legislazione, di giustizia o amministrazione; però devono presentarle all'esame dell'Autorità federale, la quale se tali convenzioni contengono alcuna cosa di contrario alla Confederazione o ai diritti di altri Cantoni è autorizzata ad impedirne l'esecuzione. Nell'opposto caso i rispettivi Cantoni hanno diritto di chiedere la cooperazione delle Autorità federali per l'esecuzione.

*Art. 8. -* La Confederazione soltanto ha il diritto di dichiarare la guerra e di concludere la pace, di stipulare cogli Stati esteri alleanze o trattati, particolarmente di dazio e di commercio.

*Art. 9. -* In via eccezionale i Cantoni hanno potestà di stipulare cogli Stati esteri dei trattati di economia pubblica, di rapporti di vicinato o di polizia; ma questi non hanno mai da contenere cosa alcuna che sia contraria alla Confederazione o ai diritti di altri Cantoni.

*Art. 10. -* I rapporti ufficiali tra i Cantoni ed i Governi degli Stati esteri, siccome pure coi rappresentanti di questi, hanno luogo per mezzo del Consiglio federale. Tuttavia per gli oggetti accennati all'art. 9, i Cantoni possono corrispondere direttamente colle Autorità e cogli impiegati secondari di uno Stato estero.

*Art. 11. -* Non è permesso concludere alcuna capitolazione militare.

*Art. 12. - [emendato nel 1931].* I membri delle autorità

<sup>(1)</sup> Il presente testo riproduce quello, ufficiale, pubblicato dalla Cancelleria federale (Berna 1991), in lingua italiana, con le modificazioni costituzionali apportate successivamente fino al referendum del 26 settembre 1993 (modificazioni desunte dai vari fogli di supplemento man mano allegati al testo ufficiale sopra indicato). Per ogni articolo aggiunto od emendato dopo il 1874 si è indicato l'anno in cui ciò è avvenuto.

federali, i funzionari civili e militari della Confederazione e i rappresentanti o commissari federali, nonché i membri dei Governi e delle autorità legislative dei Cantoni non possono accettare da Governi esteri né pensioni o stipendi, né titoli, doni od ordini cavallereschi. La trasgressione di questo divieto ha per effetto la perdita del mandato o della funzione.

Chi è già in possesso di pensione, titoli od ordini cavallereschi, non può essere eletto quale membro delle autorità federali, né nominato funzionario civile o militare della Confederazione, oppure rappresentante o commissario federale, né eletto quale membro del Governo o dell'autorità legislativa di un Cantone, se prima di entrare in carica non rinunci espressamente a godere le pensioni o a portare i titoli, o non restituisca le decorazioni. Nell'armata svizzera non si possono portar decorazioni né far valere titoli conferiti da Governi esteri.

È vietato a tutti gli ufficiali, sottufficiali e soldati di accettare siffatte distinzioni.

*Disposizione transitoria [aggiunta nel 1931]:* Chiunque, prima dell'attuazione dell'art. 12 modificato, abbia, in modo lecito, ricevuto una decorazione o un titolo, può essere eletto membro di un'autorità federale, funzionario civile o militare della Confederazione, rappresentante o commissario federale, membro di un governo o dell'autorità legislativa di un Cantone se egli s'impegna a rinunciare, per la durata del suo mandato o della sua funzione, a portare il titolo o la decorazione. L'inosservanza di questo impegno ha per effetto la perdita del mandato o della funzione.

*Art. 13.* - La Confederazione non ha diritto di mantenere truppe permanenti.

Senza consentimento delle Autorità federali nessun Cantone, o, nei Cantoni separati, nessuna parte del Cantone può aver più di 300 uomini di truppa permanente, non compresi i corpi di gendarmeria.

*Art. 14.* - Quando nascono delle contese fra i Cantoni, questi devono astenersi dal farsi giustizia da sé, e sottomettersi invece alla decisione federale.

*Art. 15.* - Allorché un Cantone è improvvisamente minacciato di pericolo dall'estero, il Governo del Cantone minacciato ha obbligo di chieder per aiuto altri Cantoni, avvisandone al tempo stesso l'Autorità federale, e senza pregiudizio delle ulteriori disposizioni di questa. I Cantoni richiesti hanno dovere di accorrere in aiuto. Le spese sono a carico della Confederazione.

*Art. 16.* - Allorché l'ordine interno di un Cantone è turbato, o quando il pericolo è minacciato da un altro Cantone, il Governo del Cantone minacciato deve dare immediata conoscenza al Consiglio federale, affinché quest'ultimo entro i limiti degli attributi suoi (art. 102,

num. 3, 10 e 11) possa prendere le necessarie provvidenze o convocare l'Assemblea federale. In casi urgenti il rispettivo Governo è autorizzato, dandone immediato avviso al Consiglio federale, a richieder per aiuto altri Cantoni, egli Stati di ciò richiesti hanno dovere di prestarsi. Quando il Governo del Cantone è fuori della possibilità di domandare aiuto, può, e quando la sicurezza della Svizzera è minacciata, deve la competente Autorità federale intervenire di suo moto proprio.

Ne' casi d'intervento federale le Autorità della Confederazione vegliano a fine siano adempiute le prescrizioni dell'art. 5.

Le spese vanno a carico del Cantone richiedente o di quello che causò l'intervento federale, quando l'Assemblea federale, a cagione di speciali circostanze, non decida altrimenti.

*Art. 17.* - Nei casi indicati dagli artt. 15 e 16, ogni Cantone ha dovere di lasciar libero passaggio alle truppe. Queste hanno immediatamente da essere poste sotto comando federale.

*Art. 18.* - [emendato nel 1958 e nel 1991].- Ogni Svizzero è obbligato al servizio militare. La legge prevede un servizio civile sostitutivo.

I militi che a causa del servizio militare federale perdono la vita o soggiacciono ad un'imperfezione fisica permanente, hanno diritto per sé o per le famiglie loro, in caso di bisogno, al soccorso della Confederazione.

I militi riceveranno gratuitamente il loro primo armamento, abbigliamento ed equipaggiamento. L'arma rimane nelle mani del milite sotto le condizioni che saranno determinate dalla legislazione federale.

La tassa d'esenzione dal servizio militare è riscossa dai Cantoni, per conto della Confederazione, conformemente alle disposizioni della legislazione federale.

*Art. 19.* - L'armata federale si compone:

- a) dei corpi di truppa de' Cantoni;
  - b) di tutti gli Svizzeri che, sebbene non ascritti a questi corpi di truppa, sono però in obbligo di servizio militare.
- Il diritto di disporre dell'armata federale, compreso il materiale di guerra ad essa pertinente per legge, compete alla Confederazione.

In tempi di pericolo la Confederazione ha il diritto esclusivo ed immediato di disporre anche delle forze non incorporate nell'armata federale e di tutti gli altri mezzi di guerra dei Cantoni.

I Cantoni dispongono delle forze militari del rispettivo territorio, in quanto questo loro diritto non sia limitato dalle disposizioni della Costituzione o delle leggi federali.

*Art. 20.* - Le leggi concernenti l'organizzazione dell'armata emanano dalla Confederazione. La loro esecuzione nei Cantoni ha luogo, entro i limiti descritti dalla legi-

slazione federale e sotto la sorveglianza della Confederazione, per mezzo delle autorità cantonali.

L'istruzione militare nel suo insieme e così pure l'armamento incombono alla Confederazione.

La provvista dell'abbigliamento e dell'equipaggiamento e la cura di loro manutenzione appartiene ai Cantoni, ai quali però la Confederazione ne bonifica le spese dietro una regola da stabilirsi dalla legislazione federale.

*Art. 21.* - In quanto non vi si oppongano ragioni militari, i corpi di truppa devono essere formati degli uomini del medesimo Cantone.

La composizione di questi corpi, le provvidenze per mantenerne l'effettivo e la nomina e la promozione dei rispettivi ufficiali è di spettanza dei Cantoni, sotto osservanza delle norme generali statuite dalla Confederazione.

*Art. 22.* - Contro equo indennizzo la Confederazione ha il diritto di assumere in uso o rilevare in proprietà le piazze d'arme e gli edifici colle loro dipendenze che si trovano nei Cantoni e che hanno destinazione militare. Le condizioni dell'indennità vengono regolate dalla legislazione federale.

*Art. 22-bis.* - [aggiunto nel 1959]. La legislazione sulla protezione civile delle persone e dei beni dalle conseguenze delle azioni belliche è di competenza della Confederazione.

Le leggi esecutive sono date consultati i Cantoni, i quali devono applicarle sotto l'alta vigilanza della Confederazione.

La legge stabilisce i sussidi della Confederazione alle spese di protezione civile.

La Confederazione ha facoltà d'istituire, mediante una legge, il servizio obbligatorio per gli uomini.

Le donne possono prestare servizio volontario; l'esecuzione di questa disposizione è regolata per legge.

Pure dalla legge è stabilito il regime del soldo, dell'assicurazione e dell'indennità per perdita di guadagno nel servizio di protezione civile.

Uguale atto regge l'impiego degli organi di protezione civile in caso di urgenza di soccorsi.

*Art. 22-ter.* - [aggiunto nel 1969]. La proprietà è garantita. Entro i limiti delle loro competenze costituzionali e nell'interesse pubblico, la Confederazione e i Cantoni possono prevedere, in via legislativa, l'espropriazione e restrizioni della proprietà.

In caso di espropriazione, o di restrizione della proprietà equivalente a una espropriazione, è dovuta piena indennità.

*Art. 22-quater.* - [aggiunto nel 1969]. La Confederazione stabilisce, in via legislativa, norme generali applicabili ai piani di azzonamento che i Cantoni dovranno compilare per assicurare una funzionale utilizzazione

del suolo o una razionale abitabilità del territorio.

Essa stimola e coordina le iniziative dei Cantoni e collabora con essi.

Essa tiene conto, nell'adempimento dei suoi compiti, delle esigenze della sistemazione nazionale, regionale e locale del territorio.

*Art. 23.* - Nell'interesse della Confederazione o di una gran parte della medesima, ha essa il diritto di erigere pubbliche opere a spese della Confederazione stessa, o aiutare l'erezione delle medesime.

A questo scopo è pure autorizzata a valersi del diritto di espropriazione mediante pieno indennizzo. Le ulteriori disposizioni sono riservate alla legislazione federale.

L'Assemblea federale può interdire l'erezione di opere pubbliche, le quali siano di danno agli interessi militari della Confederazione.

*Art. 23-bis.* - [aggiunto nel 1929 ed emendato nel 1984].

La Confederazione tiene le scorte di grano necessarie per assicurare l'approvvigionamento del Paese. Essa può obbligare i mugnai a immagazzinare grano e rilevare le dette scorte per agevolarne il rinnovamento.

La Confederazione promuove, nel paese, la coltura del grano panificabile, favorisce la selezione e l'acquisto delle sementi indigene di pregio. Essa acquista il grano indigeno di buona qualità, atto alla macinazione, a un prezzo che ne renda possibile la coltura. I mugnai potranno essere obbligati a rilevare questo grano sino a concorrenza del prezzo di costo della Confederazione.

La Confederazione prende i provvedimenti necessari per sostenere l'industria nazionale dei mulini; parimente essa tutela gl'interessi dei consumatori di pane e di farina. Essa invigila, nei limiti delle sue attribuzioni, il commercio e i prezzi così del grano come della farina panificabile e del pane. La Confederazione prende i provvedimenti necessari per regolare l'importazione della farina panificabile; essa può riservarsi il diritto esclusivo d'importare questo prodotto. La Confederazione accorda ai mugnai, in caso di bisogno, delle facilitazioni per ridurre le spese di trasporto all'interno del paese. Essa prende in favore delle regioni montane provvedimenti atti a conseguire un conguaglio dei prezzi della farina.

Il prodotto dei dazi sui cereali panificabili è destinato alla copertura delle spese della Confederazione per l'approvvigionamento del paese con cereali.

*Art. 24.* - [emendato nel 1897]. La Confederazione ha il diritto di alta vigilanza sulla polizia delle opere idrauliche e delle foreste.

Essa sussidierà la correzione e l'arginatura dei torrenti montani e l'imboschimento dei siti di loro origine e stabilirà i provvedimenti necessari per la conservazione di queste opere e dei boschi esistenti.

*Art. 24-bis.* - [aggiunto nel 1908 ed emendato nel 1975]. Per utilizzare razionalmente e proteggere le risorse idriche, come anche per stornare gli influssi dannosi dell'acqua, la Confederazione, tenuto conto dell'intera economia idrica, stabilisce in via legislativa principi consoni all'interesse generale su:

- a) la conservazione e lo sfruttamento delle risorse idriche, segnatamente per l'approvvigionamento in acqua potabile, come anche l'alimentazione delle acque sotterranee;
- b) l'utilizzazione delle acque per la produzione energetica e il raffreddamento;
- c) la regolazione dei livelli e dei deflussi delle acque superficiali e sotterranee, le derivazioni d'acqua fuori del corso naturale, le irrigazioni e i drenaggi, come anche altri interventi nel ciclo idrico.

Allo stesso scopo, la Confederazione emana disposizioni su:

- a) la protezione delle acque superficiali e sotterranee dall'inquinamento e la conservazione di adeguati deflussi minimi;
- b) la pulizia delle opere idrauliche, incluse le correzioni di corsi d'acqua e la sicurezza degli impianti di accumulazione;
- c) gli interventi per influire sulle precipitazioni atmosferiche;
- d) la rilevazione e l'utilizzazione di dati idrologici;
- e) il diritto della Confederazione di rivendicare l'utilizzazione di risorse idriche per le proprie aziende di trasporto e comunicazione, verso pagamento dei tributi e adeguata compensazione degli inconvenienti.

Riservati i diritti privati, spetta ai Cantoni o ai titolari designati dalla legislazione cantonale disporre delle risorse idriche e riscuotere tributi per l'utilizzazione dell'acqua. I Cantoni stabiliscono i tributi nei limiti della legislazione federale.

Se la concessione o l'esercizio di diritti su risorse idriche concerne i rapporti internazionali, la Confederazione decide col concorso dei Cantoni interessati. Lo stesso vale nei rapporti intercantionali se i Cantoni interessati non giungono a un'intesa. Nei rapporti internazionali, la Confederazione determina i tributi dopo aver udito i Cantoni interessati.

L'esecuzione delle prescrizioni federali incombe ai Cantoni sempre che la legge non la riservi alla Confederazione.

Nell'esercizio delle sue competenze, la Confederazione considera i bisogni e salvaguarda le possibilità di sviluppo delle regioni, donde provengono le acque, a dei Cantoni interessati.

*Art. 24-ter.* - [aggiunto nel 1919]. La legislazione sulla navigazione è di competenza della Confederazione.

*Art. 24-quater.* - [aggiunto nel 1957 ed emendato nel 1975]. La Confederazione ha facoltà di emanare dispo-

sizioni legislative circa il trasporto e la distribuzione dell'energia elettrica.

L'energia prodotta dalle forze idriche può essere erogata all'estero soltanto con l'autorizzazione della Confederazione.

*Art. 24-quinquies.* - [aggiunto nel 1957]. La legislazione concernente l'energia nucleare è di competenza della Confederazione.

La Confederazione emana prescrizioni sulla protezione dai pericoli delle radiazioni ionizzanti.

*Art. 24-sexies.* - [aggiunto nel 1962 ed emendato nel 1987]. La protezione della natura e del paesaggio è di competenza cantonale.

La Confederazione, nell'adempiere i propri compiti, deve rispettare le caratteristiche del paesaggio, l'aspetto degli abitati, i luoghi storici, come anche le rarità naturali e i monumenti culturali e deve conservarli intatti quando vi sia un interesse generale preponderante.

La Confederazione può sussidiare gli sforzi intesi a proteggere la natura e il paesaggio e procedere, per contratto od espropriazione, ad acquistare o conservare riserve naturali, luoghi storici e monumenti culturali d'importanza nazionale.

Essa ha la facoltà di legiferare sulla protezione della fauna e della flora.

Le paludi e le zone palustri di particolare bellezza e d'importanza nazionale sono zone protette. Non vi si può costruire alcun impianto nè mutare, in qualsiasi modo, la configurazione del terreno. Sono eccettuate le installazioni destinate a preservare il fine protettivo e a mantenere l'attuale utilizzazione agricola.

Disposizione transitoria: Gli impianti, le costruzioni e le modificazioni del terreno contrari allo scopo della zona protetta e attuati dopo il 10 giugno 1983, in particolare nella zona palustre di Rothenthurm, sul territorio dei Cantoni di Svitto e di Zugo, devono essere demoliti e rimossi a spese di chi li ha attuati. Lo stato originario dev'essere ripristinato.

*Art. 24-septies.* - [aggiunto nel 1971]. La Confederazione emana disposizioni legislative per proteggere l'uomo e il suo ambiente naturale dagli agenti dannosi o molesti. Essa, segnatamente, combatte l'inquinamento atmosferico e il rumore.

L'esecuzione di tali disposizioni spetta ai Cantoni, salvo ove la legge l'attribuisca alla Confederazione.

*Art. 24-octies.* - [aggiunto nel 1990]. Nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni si adoperano per un approvvigionamento energetico sufficiente diversificato e sicuro, economico e compatibile con le esigenze della protezione dell'ambiente, nonchè

per un consumo dell'energia parsimonioso e razionale.

La Confederazione emana principi per:

- a) l'utilizzazione delle energie indigene e rinnovabili;
- b) il consumo parsimonioso e razionale dell'energia.

La Confederazione:

- a) emana prescrizioni sul consumo di energia di impianti, veicoli ed apparecchi;
- b) promuove lo sviluppo di tecniche energetiche, segnatamente nel settore del risparmio di energia e delle energie rinnovabili.

La Confederazione tiene conto, nella sua politica energetica, degli sforzi compiuti dai Cantoni e dai loro enti pubblici, nonché dall'economia. Essa prende in considerazione le diversità delle singole regioni del Paese e la sopportabilità dal punto di vista economico. I provvedimenti concernenti il consumo di energia negli edifici sono presi soprattutto dai Cantoni.

*Art. 24-novies.* - [aggiunto nel 1992]. L'uomo e il suo ambiente sono protetti contro gli abusi della tecnologia riproduttiva e dell'ingegneria genetica.

La Confederazione emana prescrizioni sull'impiego del patrimonio germinale e genetico umano. Provvede in tal ambito a tutelare la dignità umana, la personalità e la famiglia e si ispira in particolare ai principi seguenti:

- a. gli interventi nel patrimonio genetico di cellule germinali e embrioni umani sono inammissibili;
- b. il patrimonio germinale e genetico non umano non può essere trasferito nel patrimonio genetico umano nè fuso con quest'ultimo;
- c. le tecniche di procreazione assistita possono essere applicate solo quando non vi sono altri modi per curare l'infertilità o per ovviare al pericolo di trasmissione di malattie gravi, non però per preformare determinati caratteri nel nascituro o a fini di ricerca. La fecondazione di ovociti umani fuori del grembo della donna è permessa solo alle condizioni stabilite dalla legge. Fuori del grembo della donna possono essere sviluppati in embrioni solo tanti ovociti umani quanti se ne possono trapiantare immediatamente;
- d. la donazione di embrioni e ogni altra forma di maternità sostitutiva sono inammissibili;
- e. non può essere fatto commercio di patrimonio germinale umano nè di prodotti da embrioni;
- f. il patrimonio genetico di una persona può essere analizzato, registrato o rivelato soltanto col consenso di costei o in base a una prescrizione legale;
- g. l'accesso di una persona ai dati concernenti la sua origine genetica è garantito.

La Confederazione emana prescrizioni sul trattamento del patrimonio germinale e genetico di animali, piante e altri organismi. Ciò facendo tiene conto della dignità della creatura e dell'integrità dell'uomo; dell'animale e dell'ambiente e tutela la varietà delle specie animale e vegetale.

*Art. 25.* - La Confederazione ha il diritto di emanare disposizioni legislative su l'esercizio della pesca e della caccia, nominatamente per la conservazione del grosso selvaggiume nelle montagne, non meno che per la protezione degli uccelli utili all'agricoltura ed alla silvicoltura.

*Art. 25-bis.* - [aggiunto nel 1893 e modificato nel 1973]. La legislazione sulla protezione degli animali è di competenza della Confederazione.

La legislazione federale emana prescrizioni su:

- a) la custodia e la cura degli animali;
- b) l'impiego e il commercio di animali;
- c) il trasporto di animali;
- d) gli interventi e gli esperimenti su animali vivi;
- e) la macellazione e altri modi di uccisione degli animali;
- f) l'importazione di animali e di prodotti animali.

L'esecuzione delle prescrizioni federali incombe ai Cantoni, in quanto la legge non la riserva alla Confederazione.

*Art. 26.* - La legislazione sulla costruzione e l'esercizio delle strade ferrate è di competenza della Confederazione.

*Art. 26-bis.* - [aggiunto nel 1961]. La legislazione sugli impianti di trasporto, mediante condotte, di combustibili e carburanti liquidi o gassosi è di competenza della Confederazione.

*Art. 27.* - Oltre alla Scuola politecnica esistente, la Confederazione ha il diritto di creare una Università ed altri stabilimenti superiori d'istruzione, o di sussidiare simili istituti.

I Cantoni provvedono per una istruzione primaria sufficiente, la quale deve stare esclusivamente sotto la direzione del potere civile. La medesima è obbligatoria e nelle scuole pubbliche gratuita.

Le scuole pubbliche devono poter essere frequentate dagli appartenenti di tutte le confessioni senza pregiudizio della loro libertà di credenza o di coscienza.

La Confederazione avviserà alle misure necessarie contro i Cantoni che non soddisfacessero a questi obblighi.

*Art. 27-bis.* - [aggiunto nel 1902 e abrogato nel 1985].

*Art. 27-ter.* - [aggiunto nel 1958]. La Confederazione ha la facoltà di emanare, mediante leggi o decreti di carattere obbligatorio generale, disposizioni intese:

- a) a promuovere la produzione cinematografica svizzera e le attività culturali esercitate nel campo della cinematografia;
- b) a disciplinare l'importazione e la distribuzione delle pellicole cinematografiche, come anche l'apertura e la trasformazione di cinematografi; a tale scopo, la Confederazione può stabilire deroghe al principio della libertà di commercio e d'industria, quando fossero giustificate

nell'interesse generale della cultura e dello Stato.

Nell'elaborazione delle leggi d'esecuzione, saranno consultati i Cantoni e le associazioni culturali ed economiche interessate.

Qualora l'apertura e la trasformazione di cinematografi fossero, nella legislazione federale, assoggettate a permessi, questi saranno accordati dai Cantoni, secondo la procedura da essi stabilita.

Nel rimanente, la legislazione sulla cinematografia e la sua applicazione sono di competenza dei Cantoni.

*Art. 27-quater.* - [aggiunto nel 1963]. La Confederazione può sussidiare le spese sostenute dai Cantoni nell'assegnazione di borse di studio e di altri aiuti finanziari per l'istruzione.

Inoltre, essa può, a complemento delle istituzioni cantonali, prendere o appoggiare provvedimenti, intesi al promovimento dell'istruzione per mezzo di borse o altri aiuti finanziari.

In ogni caso, la sovranità cantonale in materia d'istruzione va rispettata.

Le disposizioni esecutive sono emanate in forma di legge federale o di decreto federale di obbligatorietà generale. I Cantoni sono previamente consultati.

*Art. 27-quinquies.* - [aggiunto nel 1970]. La Confederazione ha facoltà d'emanare prescrizioni sulla ginnastica e lo sport dei giovani. Essa può, per legge, rendere obbligatorio l'insegnamento della ginnastica e dello sport nelle scuole. L'esecuzione nelle scuole delle prescrizioni federali spetta ai Cantoni.

La Confederazione promuove la pratica della ginnastica e dello sport per gli adulti.

Essa mantiene una scuola federale di ginnastica e sport.

I Cantoni e gli organismi interessati devono essere consultati per la emanazione delle leggi applicative.

*Art. 27-sexies.* - [aggiunto nel 1973]. La Confederazione promuove la ricerca scientifica. Le sue prestazioni possono essere subordinate alla condizione che il coordinamento sia garantito.

Essa può istituire centri di ricerca e assumere, interamente o parzialmente, quelli esistenti.

*Art. 28.* - I dazi sono di spettanza della Confederazione. La quale ha il diritto di percepire tasse daziarie d'entrata e di sortita.

*Art. 29.* - Nella percezione dei dazi si osserveranno le massime seguenti:

1. Tasse d'entrata:

a) Le materie necessarie per l'industria e per l'agricoltura del paese saranno nella tariffa daziaria tassate il più basso possibile.

b) Eguale riguardo si avrà pure per le cose necessarie alla vita.

c) Gli oggetti di lusso saranno colpiti dalle tasse più elevate.

Quando non vi siano motivi impellenti in contrario, queste massime saranno seguite anche nella stipulazione di trattati di commercio coll'estero.

2. Le tasse di sortita saranno fissate in guisa la più modesta possibile.

3. La legislazione daziaria dovrà contenere disposizioni atte a garantire i rapporti di frontiera e dei mercati. Resta però sempre riservato alla Confederazione il diritto di adottare, in circostanze straordinarie, eccezionali misure temporanee.

*Art. 30.* - [emendato nel 1927 e nel 1958]. Il prodotto dei dazi è devoluto alla Cassa federale.

*Art. 31.* - [emendato nel 1885, 1908, 1913, 1930, 1947]. La libertà di commercio e d'industria è garantita su tutto il territorio della Confederazione, con riserva delle disposizioni restrittive della Costituzione e della legislazione che ne deriva.

Le disposizioni cantonali sull'esercizio e sull'imposizione fiscale del commercio e dell'industria rimangono riservate; esse non possono tuttavia portare pregiudizio al principio della libertà di commercio e d'industria, a meno che la Costituzione federale non disponga altrimenti. Sono pure riservate le regalie cantonali.

*Art. 31-bis.* - [aggiunto nel 1947 ed emendato nel 1980]. Entro i limiti delle sue competenze costituzionali, la Confederazione prende le misure atte ad aumentare il benessere generale e a procurare la sicurezza economica dei cittadini.

La Confederazione può, sempre salvaguardando gli interessi generali dell'economia nazionale, emanare disposizioni sull'esercizio del commercio e dell'industria e prendere misure in favore di singoli rami della economia o di professioni, Essa deve, con riserva del cpv. 3, rispettare il principio della libertà di commercio e d'industria.

Quando l'interesse generale lo giustifichi, la Confederazione ha il diritto, derogando ove occorra al principio della libertà di commercio e d'industria, di emanare disposizioni:

a) per salvaguardare importanti rami dell'economia o professioni minacciati nella loro esistenza e per sviluppare la capacità professionale delle persone che esercitano un'attività per conto proprio in questi rami o professioni;

b) per conservare una sana popolazione rurale, assicurare l'efficienza dell'agricoltura e consolidare la proprietà agricola;

c) per proteggere regioni la cui economia è in pericolo;

d) per parare agli effetti nocivi di carattere economico o sociale prodotti dai cartelli e da organizzazioni analoghe;  
e) per prendere misure precauzionali in materia di difesa nazionale economica e per garantire l'approvvigionamento del Paese in merci e prestazioni di servizi indispensabili in caso di gravi penurie non rimediabili dall'economia stessa.

Disposizioni in virtù delle lette a e b possono essere emanate solo se i rami economici e le professioni avranno presi da se stessi le misure interne che si possono equamente pretendere da loro.

La legislazione federale emanata in virtù del cpv. 3, lett. a e b, deve salvaguardare lo sviluppo dei gruppi economici che si fondano sul mutuo aiuto.

*Art. 31-ter.* - [aggiunto nel 1947]. I Cantoni hanno il diritto di subordinare, in via legislativa, la gestione di caffè e di ristoranti a requisiti di capacità personale, e il numero degli esercizi dello stesso genere al bisogno, se questo ramo dell'economia è minacciato nella sua esistenza da una concorrenza eccessiva. Le disposizioni relative dovranno tenere adeguatamente conto dell'importanza dei diversi generi di esercizio per il benessere pubblico. Inoltre, la Confederazione può, entro i limiti delle sue competenze legislative, autorizzare i Cantoni ad emanare disposizioni in domini che non richiedono un disciplinamento generale da parte della Confederazione e nei quali i Cantoni non sono già competenti in virtù del proprio diritto.

*Art. 31-quater.* - [aggiunto nel 1947]. La Confederazione ha il diritto di emanare disposizioni sulle banche. Queste disposizioni devono tenere conto dei compiti e della situazione particolare delle banche cantonali.

*Art. 31-quinquies.* - [aggiunto nel 1947 ed emendato nel 1978]. La Confederazione adotta misure per una equilibrata evoluzione congiunturale, segnatamente per prevenire e combattere la disoccupazione e il rincaro. Essa collabora con i Cantoni e con l'economia. Nell'adozione di misure nei settori monetario e creditizio, delle finanze pubbliche e dei rapporti economici con l'estero, la Confederazione può, se necessario, derogare al principio della libertà di commercio e d'industria. Essa può obbligare le imprese a costituire riserve di crisi fiscalmente privilegiate. Dopo la liberazione di queste riserve, le imprese ne decidono liberamente l'impiego nell'ambito degli scopi stabiliti dalla legge.

La Confederazione, i Cantoni e i Comuni allestiscono i propri bilanci di previsione tenendo conto delle esigenze della situazione congiunturale. Per stabilizzare la congiuntura, la Confederazione ha facoltà, a titolo temporaneo, di riscuotere supplementi o concedere ribassi sulle imposte e sulle tasse federali. I fondi così assorbiti devo-

no essere sterilizzati fintanto che la situazione congiunturale lo esiga. Le imposte e tasse federali dirette saranno poi individualmente rimborsate e quelle indirette devolute all'assegnazione di ribassi o a procurare occasioni di lavoro.

La Confederazione tien conto delle disparità nello sviluppo economico delle diverse regioni del Paese.

La Confederazione procede alle indagini richieste dalla politica congiunturale.

*Art. 31-sexies.* - [aggiunto nel 1981]. La Confederazione prende provvedimenti per proteggere i consumatori salvaguardando gli interessi dell'economia nazionale e rispettando il principio della libertà di commercio e d'industria.

Nell'ambito della legislazione federale sulla concorrenza sleale, alle organizzazioni dei consumatori spettano gli stessi diritti di quelli accordati alle associazioni professionali ed economiche.

I Cantoni prevedono una procedura di conciliazione o una procedura giudiziaria semplice e rapida per le controversie derivanti da contratti tra consumatori finali e fornitori fino a un valore litigioso stabilito dal Consiglio federale.

*Art. 31-septies.* - [aggiunto nel 1982]. Per impedire abusi nella formazione dei prezzi, la Confederazione emana disposizioni sulla sorveglianza dei prezzi e dei prezzi raccomandati per mezzi e servizi offerti da imprese e organizzazioni dominanti il mercato, segnatamente da cartelli e organizzazioni analoghe, di diritto pubblico o privato. Se il fine lo richiede, tali prezzi possono essere ridotti.

*Art. 32.* - [aggiunto nel 1947]. Le disposizioni previste negli art. 31-bis, 31-ter, cpv. 2, 31-quater e 31-quinquies non potranno essere emanate che in forma di leggi o di decreti per i quali può essere domandata la votazione popolare. Per i casi urgenti, in periodo di perturbazioni economiche, rimane riservato l'art. 89, cpv. 3<sup>(2)</sup>.

I Cantoni devono essere consultati per l'elaborazione delle leggi di esecuzione. Di regola essi devono essere incaricati di eseguire le disposizioni federali.

Le organizzazioni economiche interessate devono essere consultate per l'elaborazione delle leggi d'esecuzione e possono essere chiamate a cooperare all'applicazione delle norme esecutive.

*Art. 32-bis.* - [aggiunto nel 1885, emendato nel 1930, nel 1972 e nel 1985]. La Confederazione ha la facoltà di emanare, per via legislativa, delle disposizioni su la fab-

(<sup>2</sup>) In luogo dell'art. 89 cpv. 3, abrogato, vedi ora l'art. 89-bis.

bricazione, l'importazione, la rettificazione, la vendita e l'imposizione fiscale di bevande distillate.

La legislazione sarà intesa a diminuire il consumo e quindi l'importazione e la produzione dell'acquavite. Essa promuoverà la produzione della frutta da tavola e l'utilizzazione delle materie distillabili indigene in forma di sostanze alimentari e foraggiere. La Confederazione ridurrà il numero degli apparecchi di distillazione acquistandoli mediante libera intesa coi proprietari.

La produzione industriale di bevande distillate è data in concessione a società cooperative ed altre imprese private. Le concessioni devono permettere di utilizzare i cascami della frutticoltura, della viticoltura, della produzione delle barbabietole da zucchero, nonché l'eccedenza delle raccolte di frutta e patate, per quanto queste materie prime non possano essere usate più adeguatamente in altro modo.

La produzione non industriale delle acqueviti di frutta, di cascami di frutta, di sidro, di vino, di vinacce d'uva, di feccia di vino, di radici di genziana e di materie analoghe è permessa nelle distillerie domestiche già esistenti o in distillerie ambulanti, semprechè le materie della distillazione provengano esclusivamente dalla raccolta indigena del produttore o siano cresciute allo stato selvatico nel paese. L'acquavite così ottenuta è esente da imposta per quanto occorra all'economia domestica e all'azienda agricola del produttore. Le distillerie domestiche, ancora esistenti dopo quindici anni a contare dall'accettazione del presente articolo, dovranno ottenere una concessione per continuare l'esercizio; essa sarà loro data senza spese alle condizioni da stabilirsi dalla legge.

Le specialità ottenute con la distillazione della frutta a nocciolo, del vino, delle vinacce d'uva, della feccia di vino, delle radici di genziana e di materie analoghe è permessa nelle distillerie domestiche già esistenti o in distillerie ambulanti, semprechè le materie della distillazione provengano esclusivamente dalla raccolta indigena del produttore o siano cresciute allo stato selvatico nel Paese. L'acquavite così ottenuta è esente da imposta per quanto occorra all'economia domestica e all'azienda agricola del produttore. Le distillerie domestiche, ancora esistenti dopo quindici anni a contare dall'accettazione del presente articolo, dovranno ottenere una concessione per continuare l'esercizio; essa sarà loro data senza spese alle condizioni da stabilirsi dalla legge.

Le specialità ottenute con la distillazione della frutta a nocciolo, del vino, delle vinacce d'uva, della feccia di vino, delle radici di genziana e di materie analoghe sono soggette al pagamento di un'imposta. Al produttore deve tuttavia rimanere un equo guadagno per le materie prime di provenienza indigena adoperate.

Eccezion fatta della quantità occorrente al produttore, la quale è esente da imposta, e delle specialità, l'acquavite

fabbricata in Svizzera deve essere fornita alla Confederazione che l'acquista a prezzi adeguati.

Sono esenti da imposta i prodotti esportati o trasportati in transito o denaturati.

I proventi dell'imposta sullo spaccio e sul commercio al minuto nel territorio cantonale spettano ai Cantoni. Le patenti per il commercio al minuto intercantonale e internazionale vengono rilasciate dalla Confederazione: i proventi sono ripartiti fra i Cantoni in ragione della loro popolazione residente.

Il 10 per cento del prodotto netto che la Confederazione trae dall'imposizione fiscale delle bevande distillate è devoluto ai Cantoni.

Questi lo impiegano nella lotta all'alcoolismo, l'abuso di stupefacenti o di altre sostanze che generano dipendenza e l'abuso di medicinali, nelle loro cause e nei loro effetti. Tale somma è ripartita fra i Cantoni in ragione della popolazione residente. La quota spettante alla Confederazione è impiegata per l'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità.

*Art. 32-ter. - [aggiunto nel 1900].* La fabbricazione, l'importazione, il trasporto, la vendita e la detenzione per la vendita del liquore conosciuto sotto il nome di assenzio, sono vietati in tutto il territorio della Confederazione. Questo divieto si estende a tutte le bevande che, sotto una denominazione qualunque, costituiscano un'imitazione dell'assenzio. Restano salvi il trasporto in transito e l'uso dell'assenzio a scopi farmaceutici.

Il predetto divieto entrerà in vigore due anni dopo la sua accettazione. La legislazione federale prenderà le disposizioni rese necessarie dal divieto.

La Confederazione ha il diritto di decretare in via legislativa lo stesso divieto per tutte le altre bevande contenenti assenzio che costituiscano un pericolo pubblico.

*Art. 32-quater. - [aggiunto nel 1930, emendato nel 1947].* I Cantoni hanno il diritto di sottoporre, per via legislativa, l'esercizio del mestiere di oste e il commercio al minuto delle bevande spiritose a quelle restrizioni che sono richieste dal bene pubblico. È considerato come commercio al minuto delle bevande spiritose non distillate quello in quantità inferiore a due litri.

Il commercio delle bevande spiritose non distillate in quantità da due a dieci litri può, per via legislativa, essere sottoposto dai Cantoni, nei limiti dell'art. 31, cpv. 2, a una licenza, al pagamento di una modica tassa e alla vigilanza dell'autorità.

La vendita delle bevande spiritose non distillate non può essere gravata dai Cantoni d'imposte speciali che non siano le tasse delle patenti.

Le persone giuridiche non possono essere trattate dai Cantoni più sfavorevolmente delle persone fisiche. I produttori di vino e di sidro possono vendere i loro prodotti

in quantità di due e più litri senza licenza e senza tassa. La Confederazione ha il diritto di emanare, per via legislativa, disposizioni sul commercio delle bevande spiritose non distillate in quantità di due o più litri. Queste disposizioni non devono essere contrarie al principio della libertà di commercio e d'industria. Per le bevande spiritose sono vietati il commercio ambulante e ogni forma di vendita girovaga.

*Art. 33.* - Resta in facoltà dei Cantoni il subordinare l'esercizio delle professioni liberali ad una prova di capacità. Al mezzo della legislazione federale sarà provveduto onde possano ottenersi certificati di capacità tali da essere validi in tutta la Confederazione.

*Art. 34.* - La Confederazione è in diritto di statuire disposizioni uniformi su l'impiego dei fanciulli nelle fabbriche e sulla durata del lavoro di persone adulte nelle medesime. Essa ha parimente il diritto di emanare dispositivi per la protezione degli operai contro l'esercizio di industrie malsane e pericolose. Le operazioni delle agenzie di emigrazione e delle imprese private nel ramo delle assicurazioni sono sottoposte alla sorveglianza e alla legislazione della Confederazione.

*Art. 34-bis.* - [aggiunto nel 1890]. La Confederazione introdurrà per legge l'assicurazione contro gli infortuni del lavoro e le malattie, tenendo conto delle casse di soccorso esistenti. Essa può dichiarare quest'assicurazione obbligatoria per tutti, o per certe classi di cittadini soltanto.

*Art. 34-ter.* - [aggiunto nel 1908, emendato nel 1947 e nel 1976]. La Confederazione ha il diritto di emanare disposizioni:

- a) sulla protezione dei lavoratori;
- b) sui rapporti tra datore di lavoro e lavoratore, segnatamente sul disciplinamento comune delle questioni che interessano l'azienda e la professione;
- c) sul conferimento del carattere obbligatorio generale a contratti collettivi di lavoro o ad altri accordi, tra associazioni di datori di lavoro e lavoratori, per favorire la pace del lavoro;
- d) su una compensazione adeguata del salario o del guadagno perduto in conseguenza del servizio militare;
- e) sul servizio di collocamento;
- f) (abrogato nel 1976).
- g) sulla formazione professionale nell'industria, nell'artigianato, nel commercio, nell'agricoltura e nei servizi dell'economia domestica.

Il carattere obbligatorio generale previsto nella lett. c può essere conferito solo per i rapporti di lavoro tra datori di lavoro e lavoratori, e solo se i contratti o gli accordi tengono debito conto delle diversità regionali, de-

gli interessi legittimi delle minoranze e rispettano l'eguaglianza innanzi alla legge e la libertà d'associazione. Le disposizioni dell'art. 32 sono applicabili per analogia.

*Art. 34-quater.* - [aggiunto nel 1925 ed emendato nel 1972 e nel 1993]. La Confederazione prende i provvedimenti necessari per realizzare una sufficiente previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. Essa è composta di un'assicurazione federale, della previdenza professionale e della previdenza individuale.

La Confederazione istituisce, in via legislativa, un'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, obbligatoria per tutta la popolazione. Quest'assicurazione eroga prestazioni in denaro ed in natura. Le rendite devono compensare adeguatamente il fabbisogno vitale. La rendita massima non deve superare il doppio della rendita minima. Le rendite devono essere adattate almeno all'evoluzione dei prezzi. I Cantoni cooperano all'attuazione dell'assicurazione; possono essere chiamate a cooperare associazioni professionali e altre organizzazioni private o pubbliche. L'assicurazione è finanziata:

- a. con i contributi degli assicurati; trattandosi di salariati, la metà dei contributi è a carico del datore di lavoro;
- b. con un contributo non eccedente la metà delle uscite e coperto, in primo luogo, dai proventi netti dell'imposta e dei dazi doganali sul tabacco, dall'impostazione fiscale sulle bevande distillate (art. 32-bis capoverso 9) e dalle entrate lorde dell'esercizio delle case di giuoco (art. 35 capoverso 5);
- c. qualora la legge d'esecuzione lo preveda, con un contributo cantonale che riduce corrispondentemente quello federale.

La Confederazione prende, in via legislativa, le seguenti misure in materia di previdenza professionale, allo scopo di permettere alle persone anziane, ai superstiti e agli invalidi di mantenere in modo adeguato il loro precedente tenore di vita, e tenuto conto delle prestazioni dell'assicurazione federale:

- a. obbliga i datori di lavoro ad assicurare il personale presso un'istituzione di previdenza aziendale, amministrativa o di associazione, o presso un'istituzione analoga, e ad assumersi almeno la metà dei contributi;
- b. fissa le esigenze minime cui queste istituzioni di previdenza devono soddisfare; per risolvere certi problemi speciali, possono essere previsti provvedimenti a livello nazionale;
- c. cura affinché ogni datore di lavoro abbia la possibilità di assicurare il proprio personale presso un'istituzione di previdenza; può istituire una cassa federale;
- d. vigila affinché le persone che svolgono un'attività lucrativa indipendente abbiano la possibilità di assicurarsi facoltativamente presso un'istituzione di previdenza professionale, a condizioni equivalenti a quelle offerte ai lavoratori dipendenti. L'assicurazione può, in generale o

per la copertura di rischi particolari, essere resa obbligatoria per alcune categorie di persone che svolgono un'attività lucrativa indipendente.

La Confederazione cura affinché l'assicurazione federale e la previdenza professionale si possano sviluppare, a lunga scadenza, conformemente all'oro scopo.

I Cantoni possono essere obbligati a concedere esenzioni fiscali alle istituzioni dell'assicurazione federale o della previdenza professionale, come pure sgravi fiscali agli assicurati e ai loro datori di lavoro, per quanto concerne i contributi o i diritti di aspettativa.

La Confederazione, in collaborazione con i Cantoni, promuove la previdenza individuale, segnatamente con provvedimenti di politica fiscale e di politica in materia di proprietà.

La Confederazione promuove l'integrazione degli invalidi e sostiene gli sforzi intrapresi in favore delle persone anziane, dei superstiti e degli invalidi. Essa può usare a tale scopo i mezzi finanziari dell'assicurazione federale.

*Art. 34-quinquies.* - [aggiunto nel 1945 ed emendato nel 1972]. La Confederazione tiene conto, nell'esercizio dei poteri che le sono conferiti e nei limiti della Costituzione, dei bisogni della famiglia.

La Confederazione è autorizzata a legiferare in materia di cassa di compensazione per le famiglie. Essa può dichiarare obbligatoria, per tutta la popolazione o per taluni gruppi di essa, l'affiliazione a queste casse. Essa tiene conto delle casse esistenti, appoggia gli sforzi dei Cantoni per la fondazione di nuove casse e può istituire una cassa nazionale di compensazione. Essa può far dipendere le sue prestazioni finanziarie da un'equa partecipazione dei Cantoni.

La Confederazione istituirà, per via legislativa, l'assicurazione per la maternità. Essa potrà dichiarare obbligatoria, in generale o per taluni gruppi della popolazione, l'affiliazione a questa assicurazione e obbligare al versamento di contributi anche persone che non possono fruire delle prestazioni dell'assicurazione. Essa può far dipendere le sue prestazioni finanziarie da un'equa partecipazione dei Cantoni.

Le leggi emanate in virtù del presente articolo saranno attuate con il concorso dei Cantoni; si potrà ricorrere alla collaborazione di associazioni di diritto pubblico e privato.

*Art. 34-sexies.* - [aggiunto nel 1972]. La Confederazione adotta le misure intese a promuovere, segnatamente con la riduzione dei costi, la costruzione di alloggi e l'acquisto in proprietà d'appartamenti o case.

La legislazione federale determinerà le condizioni alle quali sarà subordinata la concessione dell'aiuto della Confederazione.

La Confederazione ha in particolare la facoltà:

a. d'agevolare il conseguimento e l'urbanizzazione di

aree destinate alla costruzione di alloggi;

b. di appoggiare le iniziative in materia abitazionale ed ambientale a favore delle famiglie, delle persone con reddito modesto, nonché degli anziani, degli invalidi e delle persone bisognose di cure;

c. di promuovere la ricerca nel settore edilizio e in quello del mercato degli alloggi, come anche la razionalizzazione della costruzione;

d. di provvedere a che sia garantito il finanziamento necessario per la costruzione di alloggi.

La Confederazione può emanare le disposizioni legali indispensabili per l'urbanizzazione delle aree destinate alla costruzione di alloggi e per la razionalizzazione edilizia.

I Cantoni sono chiamati a partecipare all'esecuzione, ove queste misure, per la loro natura, non cadono esclusivamente nella competenza federale.

I Cantoni e le organizzazioni interessate devono essere consultati prima che siano emanate le leggi d'esecuzione.

*Art. 34-septies.* - [aggiunto nel 1972 ed emendato nel 1986]. La Confederazione ha il diritto di emanare prescrizioni contro gli abusi in materia di locazione. Essa disciplina la protezione dei locatari da pigioni abusive e da altre pretese abusive del locatore, l'impugnabilità delle disdette abusive e la pro trazione temporanea dei rapporti di locazione.

La Confederazione può, allo scopo di favorire soluzioni concordate ed impedire abusi in materia di pigioni e di alloggio, emanare disposizioni concernenti il conferimento del carattere obbligatorio generale a contratti-quadro di locazione e ad altre misure adottate convenzionalmente dalle associazioni dei locatari e dei locatori o dalle organizzazioni che tutelano interessi similari. L'articolo 34-ter capoverso 2 si applica per analogia.

*Art. 34-octies.* - [attualmente non esiste].

*Art. 34-novies.* - [aggiunto nel 1976]. La Confederazione disciplina in via legislativa l'assicurazione contro la disoccupazione. Essa può emanare disposizioni sull'aiuto ai disoccupati.

L'assicurazione contro la disoccupazione è obbligatoria per i lavoratori dipendenti. La legge determina le deroghe. La Confederazione provvede affinché le persone che svolgono un'attività lucrativa indipendente abbiano la possibilità di assicurarsi a determinate condizioni.

L'assicurazione contro la disoccupazione garantisce un'adeguata compensazione del guadagno e promuove con prestazioni finanziarie provvedimenti atti a prevenire e combattere la disoccupazione.

L'assicurazione contro la disoccupazione è finanziata con contributi degli assicurati; se questi sono lavoratori dipendenti, la metà dei contributi è a carico dei rispettivi datori di lavoro. La legge delimita il reddito lavorativo

soggetto a contribuzione, come anche l'aliquota di contribuzione. In circostanze straordinarie, Confederazione e Cantoni concedono prestazioni finanziarie.

I Cantoni e le organizzazioni dell'economia cooperano all'emanazione ed all'esecuzione delle disposizioni legali.

*Art. 35. - [emendato nel 1920, 1928, 1958 e 1993].* La legislazione concernente l'istituzione e l'esercizio delle case da giuoco, compresi gli apparecchi automatici a soldi per il giuoco d'azzardo, spetta alla Confederazione.

Le case di giuoco sottostanno a una concessione della Confederazione. Quando rilascia la concessione, la Confederazione tiene conto delle peculiarità regionali e dei pericoli connessi con il giuoco d'azzardo.

La legislazione stabilisce le poste massime.

L'ammissione di apparecchi automatici a soldi per il giuoco d'abilità è riservata alla legislazione cantonale.

Alla Confederazione è versata una tassa dipendente dai proventi delle case di giuoco e corrispondente al massimo all'80 per cento delle entrate lorde dell'esercizio delle case di giuoco. La tassa è utilizzata per coprire i contributi federali all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità.

La Confederazione può adottare debiti provvedimenti anche riguardo alle lotterie.

*Art. 36. -* Le poste e i telegrafi in tutta l'estensione della Confederazione sono del dominio federale.

Il prodotto dell'amministrazione delle poste e dei telegrafi è devoluto alla cassa federale.

Le tariffe su tutto il territorio della Confederazione sono stabilite su basi eguali e ad un tempo, quanto più è possibile, moderate.

È garantita l'inviolabilità del segreto nelle poste e nei telegrafi.

*Art. 36-bis. - [aggiunto nel 1958 ed emendato nel 1983].*

La Confederazione assicura, in via legislativa, lo stabilimento e l'uso di una rete di strade nazionali. Possono essere dichiarate tali le strade di collegamento di maggiore importanza e d'interesse generale per la Svizzera.

I Cantoni costruiscono e mantengono le strade nazionali conformemente alle disposizioni stabilite dalla Confederazione e sotto l'alta vigilanza della medesima. Il compito spettante a un Cantone può essere assunto dalla Confederazione, se esso ne fa domanda oppure se è necessario nell'interesse dell'opera.

Il terreno economicamente utilizzabile dev'essere, per quanto sia possibile, risparmiato. Il detrimento arrecato all'uso o al governo dei terreni, per effetto della costruzione di strade, dev'essere compensato mediante misure appropriate, le quali sono a carico dell'opera stradale.

Le spese di costruzione delle strade nazionali sono ripartite tra la Confederazione e i Cantoni, tenuto conto

dell'onere che quelle cagionano al Cantone, dell'interesse e della possibilità finanziaria del medesimo.

Riservate le competenze spettanti alla Confederazione, le strade nazionali sono poste sotto la sovranità dei Cantoni.

*Art. 36-ter. - [aggiunto nel 1958 ed emendato nel 1983].*

La Confederazione assegna al traffico stradale la metà del prodotto netto dei dazi d'entrata sui carburanti e l'intero provento di un sopraddazio, utilizzandoli;

a. come contributi alle spese per le strade nazionali;

b. come contributi alle spese per la costruzione delle strade principali appartenenti a una rete da designare dal Consiglio federale in collaborazione con i Cantoni e soddisfacenti a requisiti tecnici determinati;

c. come contributi per la soppressione o la sicurezza dei passaggi a livello, per promuovere il traffico combinato, il trasporto di veicoli stradali accompagnati e la costruzione di posteggi nelle stazioni ferroviarie, nonchè per altri provvedimenti intesi a separare i modi di traffico;

d. come contributi per provvedimenti protettivi dell'ambiente e del paesaggio, resi necessari dal traffico stradale motorizzato, e per opere di protezione contro le forze della natura lungo le strade aperte ai veicoli a motore;

e. come contributi generali per le spese delle strade aperte agli autoveicoli e per la perequazione finanziaria nel settore stradale;

f. come contributo ai Cantoni aventi strade alpine che servono al traffico internazionale, e ai Cantoni privi di strade nazionali.

La Confederazione riscuote il sopraddazio nella misura in cui la suddetta metà del prodotto netto dei dazi d'entrata non risulti sufficiente a garantire la realizzazione dei compiti di cui al capoverso 1.

*Art. 37. - [emendato nel 1958].* La Confederazione esercita l'alta vigilanza su le strade e i ponti alla cui conservazione ha interesse.

Non devono essere riscosse tasse per l'uso delle strade aperte al traffico pubblico, nei limiti dello scopo cui queste sono destinate. In casi speciali, l'Assemblea federale può accordare deroghe.

*Art. 37-bis. - [aggiunto nel 1921].* La Confederazione ha facoltà di stabilire disposizioni sulle automobili e sui velocipedi.

Resta garantito ai Cantoni il diritto di limitare o di vietare la circolazione delle automobili e dei velocipedi. Tuttavia la Confederazione può dichiarare aperte interamente o in misura limitata certe strade necessarie al grande transito. Resta riservato l'uso delle strade per il servizio della Confederazione.

*Art. 37-ter. - [aggiunto nel 1921].* La legislazione sulla navigazione aerea è di competenza della Confederazione.

*Art. 37-quater.* - [aggiunto nel 1979]. La Confederazione determina i principi applicabili alle reti di sentieri e viottoli.

La sistemazione e la manutenzione delle reti di sentieri e viottoli incombono ai Cantoni. La Confederazione può sostenere e coordinare questa attività.

Nell'adempimento dei suoi compiti, la Confederazione tiene conto delle reti di sentieri e viottoli e sostituisce le vie ch'essa sopprime.

Confederazione e Cantoni collaborano con le organizzazioni private.

*Art. 38.* - Alla Confederazione spetta l'esercizio di tutti i diritti compresi nella regalìa delle monete.

La coniazione delle monete è di diritto della Confederazione.

Essa fissa il sistema monetario ed emana, occorrendo, disposizioni per la tariffa di monete estere.

*Art. 39.* - [emendato nel 1891 e 1951]. Il diritto d'emissione di biglietti di banca e di ogni altra moneta fiduciaria appartiene esclusivamente alla Confederazione.

La Confederazione può esercitare il diritto esclusivo d'emissione di biglietti di banca mediante una banca di Stato posta sotto un'amministrazione speciale, o commetterne l'esercizio, sotto riserva del diritto di riscatto, ad una banca centrale per azioni, amministrata col concorso e sotto la sorveglianza della Confederazione.

Compito principale della banca investita del monopolio dei biglietti è quello di regolare la circolazione del denaro nel paese, di facilitare le operazioni di pagamento e di svolgere, nei limiti della legislazione federale, una politica di credito e una politica monetaria utili agli interessi generali della Svizzera.

Il guadagno netto che la banca farà, oltre un equo interesse o dividendo da corrispondersi al capitale di dotazione o al capitale azioni, ed oltre ai necessari assegni al fondo di riserva, andrà almeno per due terzi a favore dei Cantoni.

La banca e le sue succursali non sono soggette ad imposta alcuna nei Cantoni.

La Confederazione non potrà nè sospendere l'obbligo di rimborsare i biglietti di banca o qualsiasi altra moneta fiduciaria, nè decretarne il corso legale, fuorchè in tempi di guerra o di perturbamenti della situazione monetaria. I biglietti di banca emessi devono essere coperti con oro e averi a breve termine.

La legislazione federale emana le disposizioni relative all'esecuzione di quest'articolo.

*Art. 40.* - Il sistema dei pesi e delle misure è stabilito dalla Confederazione.

L'esecuzione delle leggi a ciò relative ha luogo per opera dei Cantoni sotto la sorveglianza della Confederazione.

*Art. 40-bis.* - [aggiunto nel 1993]. La Confederazione emana prescrizioni contro gli abusi in materia di armi, accessori di armi e munizioni.

*Art. 41.* - [emendato nel 1938]. La fabbricazione e la vendita della polvere da guerra spettano esclusivamente alla Confederazione.

La fabbricazione, l'acquisto, il commercio e la distribuzione di armi, di munizioni, di esplosivi, di altro materiale bellico e di loro parti staccate sono soggetti ad un'autorizzazione della Confederazione. Siffatta autorizzazione non sarà concessa che alle persone e alle imprese le quali presentano le necessarie garanzie dal punto di vista dell'interesse nazionale. Rimangono riservati i diritti degli stabilimenti in regia della Confederazione.

L'importazione e l'esportazione di armi e di munizioni e di materiale bellico, nel senso della presente disposizione costituzionale, possono aver luogo soltanto se sono autorizzate dalla Confederazione; essa ha il diritto di subordinare ad autorizzazione anche il transito.

Il Consiglio federale emana mediante ordinanza, con riserva della legislazione federale, le disposizioni necessarie per l'esecuzione dei capoversi secondo e terzo. Esso stabilisce in particolare più precise disposizioni, nonchè il controllo dei concessionari. Esso determina inoltre le armi, le munizioni, gli esplosivi, l'altro materiale e le parti staccate ai quali si applica la presente disposizione.

*Art. 41-bis.* - [aggiunto nel 1917 ed emendato nel 1958, nel 1972 e nel 1985]. La Confederazione può riscuotere le seguenti imposte:

a) tasse di bollo su cartevalori, comprese le cedole, le cambiali e i titoli affini, su quietanze di premi d'assicurazione e su altri documenti concernenti operazioni commerciali; la facoltà d'imposizione non è estesa ai documenti relativi a operazioni fondiari e di pegno immobiliare;

b) un'imposta a titolo di precauzione (imposta preventiva) sul reddito dei capitali mobili, sulle vincite alle lotterie e sulle prestazioni d'assicurazioni;

c) imposte sul tabacco greggio e manufatto, come pure su altre sostanze e prodotti fabbricati con essi, destinati allo stesso uso del tabacco greggio e manufatto;

d) imposte speciali a carico di persone domiciliate all'estero, per rimediare alle misure fiscali prese da Stati esteri.

Ciò che la legislazione assoggetta a una delle Imposte federali indicate al cpv. 1, lett. a), b) e c), o che dichiara esente, non può essere gravato da imposte cantonali o comunali dello stesso genere.

L'esecuzione del presente articolo è regolata dalla legislazione federale.

*Art. 41-ter.* - [aggiunto nel 1925, emendato nel 1958,

1963, 1971, 1973 e 1981]. La Confederazione può riscuotere oltre alle imposte che le competono dell'art. 41-bis:

- a. un'imposta sulla cifra d'affari;
- b. imposte speciali di consumo sulla cifra d'affari e su l'importazione di merci delle specie designate al capoverso 4;
- c. un'imposta federale diretta.

La competenza a riscuotere le imposte di cui alle lette a e c è limitata fino a fine 1994.

Le cifre d'affari che la Confederazione grava o esenta d'imposta secondo il capoverso 1 lettera a o b non possono essere sottoposte, nei Cantoni e nei Comuni, a un'imposta del medesimo genere.

L'imposta sulla cifra d'affari conformemente al capoverso 1 lettera a può gravare le operazioni di smercio, l'importazione di merci e i lavori eseguiti a titolo professionale su cose mobili, costruzioni e terreni, eccettuata la lavorazione del suolo per la produzione naturale. La legge designa le merci esentate d'imposta o gravate secondo un'aliquota ridotta. L'imposta ammonta al massimo al 6,2 per cento per le forniture al minuto e al 9,3 per cento per le forniture all'ingrosso.

Le imposte speciali di consumo, conformemente al capoverso 1 lettera b possono gravare:

- a. il petrolio e il gas naturale, i prodotti della loro raffinazione come anche i carburanti per motori, ricavati da altre materie iniziali. L'articolo 36-ter s'applica analogamente al prodotto delle imposte sui carburanti per motori;
- b. la birra. L'onere complessivo che grava la birra proporzionalmente al prezzo e che comprende l'imposta sulla birra, i sopraddazi sulle materie prime birriere e sulla birra come anche l'imposta sulla cifra d'affari, permane allo stato del 31 dicembre 1970.

Per l'imposta federale diretta, conformemente al capoverso 1 lettera c, vale quanto segue:

- a. essa è riscossa sul reddito delle persone fisiche e sul reddito netto, il capitale e le riserve delle persone giuridiche. Le persone giuridiche, qualunque sia la loro forma giuridica, devono essere imposte secondo la loro capacità economica e in modo per quanto possibile uguale;
- b. essa è riscossa dai Cantoni per conto della Confederazione.

Tre decimi del prodotto lordo dell'imposta sono devoluti ai Cantoni; almeno un sesto della quota devoluta ai Cantoni è assegnato alla perequazione intercantonale;

- c. nella determinazione delle tariffe deve essere adeguatamente considerato l'onere costituito dalle imposte dirette, cantonali e comunali. L'imposta ammonta al massimo al:

- 11,5 per cento del reddito delle persone fisiche;

l'assoggettamento inizia, il più presto, con un reddito netto di 9.700 franchi o 12.200 franchi per i coniugati;

- 9,8 per cento del reddito netto delle persone giuridiche;

- 0,825 per mille del capitale e delle riserve delle persone giuridiche.

Gli effetti della progressione fredda dell'imposta sul reddito delle persone fisiche devono essere compensati periodicamente.

L'esecuzione del presente articolo è regolata dalla legislazione federale.

*Art. 42.* - [emendato nel 1958]. La Confederazione sopprime alle sue spese con:

- a) il reddito della sostanza federale;
- b) il prodotto netto dell'amministrazione delle poste, dei telegrafi e dei telefoni (art. 36) e della regia delle polveri (art. 41);
- c) il prodotto netto della tassa d'esenzione dal servizio militare (art. 18 cpv. 4);
- d) il prodotto dei dazi (art. 30);
- e) la sua quota del provento netto dell'imposizione fiscale delle bevande distillate (art. 32-bis e 34-quater, cpv. 7) e delle entrate lorde dell'esercizio dei giuochi (art. 35, cpv. 5);
- f) la sua quota del guadagno netto della banca che fruisce del monopolio d'emissione dei biglietti di banca (art. 39, cpv. 4);
- g) il prodotto delle imposte federali (art. 41-bis e segg.);
- h) Il prodotto delle tasse e le altre entrate previste nella legislazione.

*Art. 42-bis.* - [aggiunto nel 1958]. La Confederazione deve ammortare il disavanzo del suo bilancio. Procedendo a tale ammortamento, essa tiene conto delle condizioni economiche.

*Art. 42-ter.* - [aggiunto nel 1958]. La Confederazione promuove la perequazione finanziaria fra i Cantoni. Nell'assegnazione di sussidi federali, deve essere tenuto conto, in particolare, della capacità finanziaria dei Cantoni e delle condizioni delle regioni di montagna.

*Art. 42-quater.* - [aggiunto nel 1958]. La Confederazione può emanare, per via legislativa, disposizioni contro le convenzioni concluse con contribuenti allo scopo di garantire loro privilegi fiscali ingiustificati.

*Art. 42-quinquies.* - [aggiunto nel 1977]. La Confederazione, in collaborazione con i Cantoni, si adopera per armonizzare le imposte dirette federali, cantonali e comunali.

A tal fine, essa stabilisce in via legislativa norme generali per la legislazione cantonale e comunale su l'obbligo fiscale, l'oggetto e il computo nel tempo delle imposte, il diritto procedurale e il diritto penale fiscale e ne vigila l'osservanza. Rimane segnatamente di competenza dei Cantoni la determinazione delle tariffe e delle aliquote fiscali, come

anche degli ammontari esenti da imposta.

Nell'emanazione delle norme legislative generali per le imposte dirette cantonali e comunali e nell'emanazione della legislazione sull'imposta federale diretta, la Confederazione tiene conto degli sforzi dei Cantoni nel campo dell'armonizzazione fiscale. Ai Cantoni è concesso un congruo termine per adeguare le proprie legislazioni fiscali.

I Cantoni partecipano alla preparazione delle leggi federali.

*Art. 43.* - Ogni cittadino di un Cantone è cittadino svizzero.

Come tale egli può prender parte a tutte le elezioni e le votazioni federali nel luogo di suo domicilio, previa giustificazione del suo diritto di voto.

Nessuno può esercitare diritti politici in più d'un Cantone.

Il cittadino svizzero domiciliato gode nel luogo di suo domicilio di tutti i diritti dei cittadini del Cantone e insieme anche di tutti i diritti dei cittadini del Comune. Resta però eccettuata la compartecipazione ai beni del patriato (*Bürgergüter*) e di corporazioni, come pure il diritto di voto in affari puramente patriziali, a meno che la legislazione cantonale non disponesse altrimenti.

Negli affari cantonali e comunali, egli acquisisce il diritto di voto dopo un domicilio di tre mesi.

Le leggi cantonali sul domicilio e sul diritto di voto dei domiciliati in affari comunali sono sottomesse alla sanzione del Consiglio federale.

*Art. 44.* - [emendato nel 1928 e nel 1983]. La Confederazione regola l'acquisto e la perdita del diritto di cittadinanza per origine, matrimonio e adozione, come pure la perdita della cittadinanza svizzera e la reintegrazione nella stessa.

La cittadinanza svizzera può ugualmente essere acquisita per naturalizzazione in un Cantone e in un Comune. La naturalizzazione è pronunciata dai Cantoni, previo rilascio della pertinente autorizzazione federale. La Confederazione emana prescrizioni minime.

La persona naturalizzata gode degli stessi diritti ed obblighi degli altri cittadini del Cantone e del Comune. Essa partecipa ai beni patriziali e corporativi nella misura prevista dal diritto cantonale.

*Art. 45.* - [emendato nel 1975 e nel 1983]. Ogni svizzero può prendere domicilio in qualsiasi luogo del Paese. Nessuno svizzero può essere escluso dal territorio della Confederazione.

*Art. 45-bis.* - [aggiunto nel 1966]. La Confederazione ha facoltà di in promuovere le relazioni degli Svizzeri dell'estero tra loro e con la patria, e di sostenere le istituzioni che servono a questo scopo.

Essa può, considerando le condizioni particolari degli Svizzeri dell'estero, dare le disposizioni necessarie a disciplinare i loro diritti o doveri, segnatamente circa l'esercizio dei diritti politici, l'adempimento dell'obbligo militare e l'assistenza. Queste disposizioni saranno date dopo aver sentito i Cantoni.

*Art. 46.* - Nei rapporti di diritto civile i domiciliati sono di regola sottoposti alla giurisdizione e alla legislazione del luogo di loro domicilio.

La legislazione federale statuirà le disposizioni necessarie per l'applicazione di questo principio, e per impedire il caso di doppia imposta.

*Art. 47.* - Una legge federale determinerà la differenza tra domicilio e dimora, prescrivendo ad un tempo particolari norme intorno ai diritti politici e civili dei dimoranti svizzeri.

*Art. 48.* - [emendato nel 1975]. Le persone nel bisogno sono assistite dal Cantone in cui dimorano. Le spese dell'assistenza sono a carico del Cantone di domicilio.

La Confederazione può disciplinare il regresso verso il Cantone di un precedente domicilio o verso il Cantone di origine.

*Art. 49.* - La libertà di credenza e di coscienza è inviolabile. Nessuno può essere costretto a prender parte ad una associazione religiosa, o ad una istruzione religiosa, o a prestarsi ad un atto religioso, nè incorrere in pena di alcuna sorta a causa di opinioni religiose.

La persona che è investita della patria potestà o della curatela dispone conformemente ai principi sopra esposti, della educazione religiosa dei fanciulli sino alla età di 16 anni compiuti.

L'esercizio dei diritti civili o politici non può essere limitato da veruna prescrizione o condizione di natura ecclesiastica o religiosa.

Le opinioni religiose non invincolano dall'adempimento dei doveri di cittadino.

Nessuno è tenuto a pagare aggravati imposti a causa propria e particolare dell'esercizio del culto di una associazione religiosa alla quale non appartiene. L'esecuzione più speciale di questa massima resta riservata alla legislazione federale.

*Art. 50.* - Il libero esercizio dei culti è garantito entro i limiti dei buoni costumi e dell'ordine pubblico.

Resta riservato ai Cantoni come pure alla Confederazione il prendere misure convenienti pel mantenimento dell'ordine pubblico e della pace tra i membri delle diverse associazioni religiose, non meno che contro le invasioni delle Autorità ecclesiastiche nei diritti dei cittadini e dello Stato.

Le contestazioni di diritto pubblico o di diritto privato occasionate dalla formazione o dalla separazione di associazioni religiose, possono per via di ricorso essere sottoposte alla decisione delle competenti autorità federali.

L'erezione di vescovati sul territorio svizzero è sottoposta all'approvazione della Confederazione.

*Art. 51. - [abrogato nel 1973] <sup>(3)</sup>.*

*Art. 52. - [abrogato nel 1973] <sup>(4)</sup>.*

*Art. 53. -* La tenuta dei registri e la documentazione degli atti dello stato civile è opera delle autorità civili. La legislazione federale darà le speciali disposizioni in proposito.

Il diritto di disporre dei luoghi di sepoltura spetta alle autorità civili.

Queste provvederanno a che ogni defunto possa essere convenientemente inumato.

*Art. 54. - [emendato nel 1983].* Il diritto di matrimonio è posto sotto la protezione della Confederazione.

A questo diritto non può essere frapposto ostacolo per motivi nè ecclesiastici nè economici, nè per titolo di anteriore condotta, nè per qualsiasi altra ragione di polizia. Il matrimonio concluso in un Cantone o all'estero secondo le leggi ivi vigenti sarà riconosciuto valido come tale in tutta la Confederazione.

Mediante il susseguente matrimonio dei genitori restano legittimati i figli nati anteriormente.

Non è permesso esigere dagli sposi tasse d'ammissione, nè altre consimili gravanze.

*Art. 55. -* È garantita la libertà della stampa.

*Art. 55-bis. - [aggiunto nel 1984].* La legislazione sulla radiotelevisione, nonchè su altre forme di telediffusione pubblica di emissioni e informazioni è di competenza federale.

La radio e la televisione contribuiscono allo sviluppo culturale, alla libera formazione delle opinioni e all'intrattenimento degli utenti. Esse tengono conto delle peculiarità del Paese e dei bisogni dei Cantoni.

Presentano correttamente gli avvenimenti ed esprimono adeguatamente la pluralità delle opinioni.

L'indipendenza della radio e della televisione e l'autonomia nella concezione dei programmi sono garantite nell'ambito del capoverso 2.

Dev'essere tenuto conto della situazione e del compito di altri mezzi di comunicazione sociale, soprattutto della stampa.

La Confederazione istituisce un'autorità indipendente di ricorso.

*Art. 56. -* I cittadini hanno diritto di formare associazioni quando non sono illegali o pericolose allo Stato nè per loro scopo, nè per i mezzi a questo impiegati. La legislazione cantonale emana le convenienti disposizioni a reprimere l'abuso di codesto diritto.

*Art. 57. -* È garantito il diritto di petizione.

*Art. 58. -* Nessuno può essere sottratto al suo giudice costituzionale e di conseguenza non può essere creato alcun tribunale eccezionale.

La giurisdizione ecclesiastica è abolita.

*Art. 59. -* Il debitore solvibile avente domicilio stabile nella Svizzera deve per pretese personali essere convenuto davanti al giudice del luogo di suo domicilio, e conseguentemente per titolo di obbligazioni personali non può essere messo sequestro sui suoi beni fuori del Cantone nel quale è domiciliato.

Restano riservate rispetto agli esteri le disposizioni dei relativi trattati internazionali.

L'arresto personale per debiti è abolito.

*Art. 60. -* Tutti i Cantoni hanno l'obbligo di ritenere tutti i cittadini svizzeri come eguali ai cittadini del proprio Cantone, sia nella legislazione che nella procedura giudiziaria.

*Art. 61. -* Tutte le sentenze civili aventi forma esecutiva pronunciate in un Cantone devono ottenere esecuzione in tutta la Svizzera.

*Art. 62. -* Ogni diritto di detrazione (*jus detractus - traité foraine - Abzugrecht*) nell'interno della Svizzera, siccome pure qualsiasi diritto di prelazione (*droit de retrait - Zugrecht*), da parte di cittadini di un Cantone contro cittadini di altri Cantoni, è abolito.

*Art. 63. -* Rispetto agli Stati esteri vi ha libertà di trasporto delle sostanze sotto riserva della reciprocità.

*Art. 64. - [emendato nel 1887, 1898 e 1905].* E di competenza federale la legislazione: sulla capacità civile;

<sup>(3)</sup> Il testo dell'art. 51 era il seguente: "L'ordine dei gesuiti e le società ad esso affiliate non possono essere ricevuti in nessuna parte della Svizzera, e ai loro membri è interdetta ogni azione nella chiesa e nella scuola.

Questo divieto può mediante risoluzione federale essere esteso anche ad altri ordini religiosi la cui azione sia pericolosa per lo Stato o turbi la pace delle confessioni"

<sup>(4)</sup> Il testo dell'art. 52 era il seguente: "La fondazione di nuovi conventi od ordini religiosi e il ristabilimento di quelli già soppressi è inammissibile".

su tutti i rapporti di diritto relativi al commercio e alla circolazione mobiliare (diritto delle obbligazioni, compreso il diritto commerciale e di cambio); sulla proprietà letteraria ed artistica; sulla protezione delle invenzioni applicabili alla industria, compresi i disegni e i modelli; sulla procedura esecutiva per debiti e sui fallimenti. La Confederazione ha il diritto di far leggi anche nelle altre materie del diritto civile. L'ordinamento dei tribunali, la procedura giudiziaria e l'amministrazione della giustizia restano di competenza dei Cantoni.

*Art. 64-bis.* - [aggiunto nel 1898]. La Confederazione ha il diritto di far leggi in materia di diritto penale. L'ordinamento dei tribunali, la procedura giudiziaria e l'amministrazione della giustizia restano di competenza dei Cantoni. La Confederazione ha il diritto di concedere ai Cantoni dei sussidi per la costruzione di stabilimenti penitenziari, di case di lavoro e di correzione, nonché per i miglioramenti da apportarsi nel dominio della esecuzione delle pene. Essa ha pure il diritto di dare il suo concorso ad istituzioni che abbiano per iscopo la protezione dell'infanzia abbandonata.

*Art. 64-ter.* - [aggiunto nel 1885]. La Confederazione e i Cantoni provvedono affinché le vittime di reati contro la vita e l'integrità della persona beneficino d'aiuto. L'aiuto comprenderà un equo indennizzo ove, in seguito al reato, le vittime incontrassero difficoltà materiali.

*Art. 65.* - [emendato nel 1879]. Non potrà essere pronunciata condanna a morte per causa di delitti politici. Le pene corporali sono interdette.

*Art. 66.* - La legislazione federale fissa i limiti entro i quali un cittadino svizzero può essere privato dei suoi diritti politici.

*Art. 67.* - La legislazione federale stabilisce le norme necessarie sull'extradizione degli accusati da un Cantone all'altro; però l'extradizione per delitti politici e di stampa non può essere resa obbligatoria.

*Art. 68.* - È oggetto della legislazione federale la definizione dei diritti di cittadinanza degli individui senza patria (*Heimatlosen*) e lo stabilire delle misure onde non se ne producano dei nuovi.

*Art. 69.* - [emendato nel 1913]. La Confederazione ha il diritto di emanare disposizioni di legge per combattere le malattie trasmissibili, o largamente diffuse, o di natura maligna che colpiscono l'uomo o gli animali.

*Art. 69-bis.* - [aggiunto nel 1897 ed emendato nel 1985]. La Confederazione ha il diritto di far leggi:  
a) sul commercio delle derrate alimentari;  
b) sul commercio di altri oggetti d'uso o di consumo, in quanto possano mettere in pericolo la vita o la salute. L'esecuzione di tali leggi è affidata ai Cantoni. Spetta invece alta Confederazione il controllo sull'importazione alla frontiera nazionale.

*Art. 69-ter.* - [aggiunto nel 1925]. La Confederazione ha il diritto di far leggi su l'entrata, l'uscita, la dimora e il domicilio degli stranieri. I Cantoni decidono, secondo il diritto federale, circa la dimora e il domicilio. La Confederazione ha però il diritto di statuire in ultima istanza su ciò che concerne:  
a) i permessi cantonali di dimora prolungata e di domicilio, nonché le tolleranze;  
b) la violazione dei trattati di domicilio;  
c) le espulsioni cantonali che estendono i loro effetti al territorio della Confederazione;  
d) il diniego d'asilo.

*Art. 70.* - La Confederazione ha diritto di espellere dal territorio svizzero quei forestieri che mettono a pericolo la sicurezza interna od esterna della Confederazione.

## Capitolo II. Autorità federali

### I. ASSEMBLEA FEDERALE

*Art. 71.* - Sotto riserva dei diritti del popolo e dei Cantoni (art. 89, 89-bis, 120, 121 e 123) il potere supremo della Confederazione è esercitato dall'Assemblea federale che consta di due sezioni, che sono:  
A) il Consiglio Nazionale,  
B) il Consiglio degli Stati.

#### A. Consiglio Nazionale

*Art. 72.* - [emendato nel 1931, 1950, 1962]. Il Consiglio Nazionale si compone di 200 deputati del popolo svizzero.

I seggi sono ripartiti fra i Cantoni e i mezzi Cantoni proporzionalmente alla popolazione di residenza; ciascun Cantone o mezzo Cantone ha diritto almeno a un seggio. Le disposizioni particolari saranno date con una legge federale.

*Art. 73.* - [emendato nel 1918]. Le elezioni pel Consiglio Nazionale sono dirette. Esse hanno luogo secondo il principio della proporzionalità; ogni Cantone o mezzo Cantone forma un circondario elettorale.

La legislazione federale sancirà le disposizioni speciali per l'applicazione di questo principio.

*Art. 74.* - [sostituito nel 1971 ed emendato nel 1991].

Nelle elezioni e votazioni federali, gli svizzeri e le svizzere hanno identici doveri.

Ha diritto di voto, in tali elezioni e votazioni, ogni svizzero o svizzera che abbia compiuto il diciottesimo anno d'età, nè sia privato, secondo la legislazione della Confederazione dei diritti politici.

La Confederazione ha facoltà di emanare disposizioni legislative uniformi sul diritto di partecipare alle elezioni e votazioni in materia federale.

Per le elezioni e votazioni cantonali e comunali, resta riservato il diritto cantonale.

*Art. 75.* - Eleggibile a membro del Consiglio Nazionale è ogni cittadino svizzero dello stato secolare avente diritto di voto.

*Art. 76.* - [emendato nel 1931]. Il Consiglio Nazionale viene eletto per la durata di quattro anni, ed ogni volta è rinnovato per rielezioni integrali.

*Art. 77.* - I membri del Consiglio degli Stati, del Consiglio federale e gli impiegati nominati da quest'ultimo non possono essere contemporaneamente membri del Consiglio Nazionale.

*Art. 78.* - Il Consiglio Nazionale elegge nel proprio seno un Presidente ed un Vicepresidente per ogni sessione ordinaria o straordinaria.

Quel membro che ha coperto la carica di Presidente in una sessione ordinaria, nella prossima sessione ordinaria non è eleggibile nè come Presidente, nè come Vicepresidente. Il medesimo membro non può essere Vicepresidente per due sessioni ordinarie consecutive.

Quando vi abbia eguaglianza di voti, quello del Presidente decide; nelle nomine egli ha diritto di voto come ogni membro.

*Art. 79.* - I membri del Consiglio Nazionale vengono indennizzati dalla Cassa federale.

#### *B. Consiglio degli Stati*

*Art. 80.* - [emendato nel 1978]. Il Consiglio degli Stati è composto di 46 Deputati dei Cantoni. Ogni Cantone elegge due Deputati; nei Cantoni separati ogni parte elegge un Deputato.

*Art. 81.* - I membri del Consiglio Nazionale e del Consiglio federale non possono contemporaneamente essere membri del Consiglio degli Stati.

*Art. 82.* - Il Consiglio degli Stati per ogni sessione ordinaria o straordinaria nomina nel suo seno un Presidente ed un Vicepresidente.

Un Cantone non può avere uno dei suoi Deputati nè come Presidente, nè come Vicepresidente per due sessioni ordinarie consecutive.

I Deputati di uno stesso Cantone non possono coprire la carica di Vicepresidente per due sessioni ordinarie consecutive.

Quando i voti sono pari, quello del Presidente decide; nelle nomine egli ha diritto di voto come ogni membro..

*Art. 83.* - I membri del Consiglio degli Stati vengono indennizzati dai Cantoni.

#### *C. Attributi dell'Assemblea federale*

*Art. 84.* - Il Consiglio Nazionale ed il Consiglio degli Stati devono trattare tutti gli oggetti, che, giusta il tenore della presente Costituzione, sono di competenza federale e non sono attribuiti ad un'altra Autorità federale.

*Art. 85.* - Gli oggetti di attributo dei due Consigli sono segnatamente i seguenti:

1. Le leggi su l'organizzazione e il modo d'elezione delle Autorità federali.

2. Le leggi e i decreti sulle materie che dalla Costituzione federale sono collocate nella competenza della Confederazione.

3. La determinazione degli onorari e delle indennità dei membri delle Autorità federali e della Cancelleria federale; la creazione di impieghi stabili e la fissazione dei relativi emolumenti.

4. L'elezione del Consiglio federale, del Tribunale federale, del Cancelliere, come pure del Generale dell'armata federale.

Rimane riservato alla legislazione di attribuire all'Assemblea federale l'atto o la conferma anche di altre nomine.

5. Le alleanze e i trattati coll'estero, come pure l'approvazione di trattati dei Cantoni fra loro o coll'estero. Simili trattati dei Cantoni però non sono portati all'Assemblea federale se non quando si elevi reclamo dal Consiglio federale o da un altro Cantone.

6. Le misure per la sicurezza esterna, per il mantenimento della indipendenza e neutralità della Svizzera, le dichiarazioni di guerra e le conclusioni di pace.

7. La garanzia delle costituzioni e del territorio dei Cantoni; l'intervento in conseguenza della garanzia; le misure per la sicurezza interna, per il mantenimento della quiete e dell'ordine; l'amnistia e l'esercizio del diritto di grazia:

8. Le misure aventi per scopo l'osservanza della Costituzione federale, la guarentigia delle costituzioni cantonali, l'adempimento degli obblighi federali.

9. Il disporre dell'armata federale.

10. Lo stabilimento del preventivo annuale e l'esame del conteso di Stato, come pure le deliberazioni sui prestiti.

11. L'alta sorveglianza sull'amministrazione e sulla giustizia federale.
12. I gravami contro le decisioni del Consiglio federale nelle questioni amministrative (art. 113).
13. Le questioni di competenza tra Autorità federali.
14. La revisione della Costituzione federale.

*Art. 86.* - Ambo i Consigli si radunano una volta all'anno in sessione ordinaria, in un giorno fissato dal regolamento.

Essi vengono pure convocati straordinariamente per decreto del Consiglio federale, oppure quando lo domandano il quarto dei membri del Consiglio Nazionale o cinque Cantoni.

*Art. 87.* - Per validamente deliberare è necessaria la presenza della maggioranza assoluta dei membri del rispettivo Consiglio.

*Art. 88.* - Nel Consiglio Nazionale e nel Consiglio degli Stati decide la maggioranza assoluta dei votanti.

*Art. 89.* - [emendato nel 1921, 1939, 1949 e nel 1977]. Per le leggi e i decreti federali è necessario l'accordo dei due Consigli.

Le leggi e i decreti federali di carattere obbligatorio generale devono essere sottoposti al popolo per l'accettazione o il rifiuto, quando ciò sia domandato a 50.000 cittadini svizzeri, aventi diritto di voto, oppure da otto Cantoni.

Il capoverso 2 s'applica parimente ai trattati internazionali:

- a) conchiusi per una durata indeterminata e indenunciabili;
- b) prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale;
- c) implicanti un'unificazione multilaterale del diritto.

Per decisione dei due Consigli, il capoverso 3 può essere applicato anche ad altri trattati internazionali.

L'adesione ad organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali deve essere sottoposta al popolo e ai Cantoni per l'accettazione o il rifiuto.

*Art. 89-bis.* - [aggiunto nel 1949 ed emendato nel 1977]. I decreti federali di carattere obbligatorio generale, la cui entrata in vigore non possa essere ritardata, possono entrare immediatamente in vigore mediante una decisione presa con la maggioranza di tutti i membri di ciascuno dei due Consigli; la loro durata di applicazione dev'essere limitata.

Qualora la votazione popolare venisse chiesta da 50.000 cittadini attivi o da otto Cantoni, i decreti federali messi in vigore d'urgenza perdono la loro validità un anno dopo la loro adozione dall'Assemblea federale se nel frat-

tempo non sono stati approvati dal popolo; in questo caso non possono essere rinnovati.

I decreti federali messi in vigore d'urgenza e che derogano alla Costituzione devono essere ratificati dal popolo e dai Cantoni nell'anno seguente la loro adozione dall'Assemblea federale; in mancanza di che, essi perdono la loro validità allo spirare di questo termine e non possono essere rinnovati.

*Art. 90.* - La legislazione federale stabilirà quanto è necessario relativamente alle forme e ai termini per le votazioni popolari.

*Art. 91.* - I membri di ambedue i Consigli votano senza istruzioni.

*Art. 92.* - Ciascun Consiglio delibera separatamente. Ma per le elezioni (art. 85, n. 4), per l'esercizio del diritto di grazia e per la decisione di questioni di competenza (art. 85, n. 13) i due Consigli si riuniscono sotto la direzione della Presidenza del Consiglio Nazionale per una deliberazione in comune, cosicchè la maggioranza assoluta dei membri votanti dei due Consigli riuniti è quella che decide.

*Art. 93.* - Ognuno dei due Consigli ed ogni membro di ciascheduno di essi ha il diritto d'iniziativa.

I Cantoni esercitano per corrispondenza il medesimo diritto.

*Art. 94.* - Le sessioni di ambedue i Consigli, di regola sono pubbliche.

## II. CONSIGLIO FEDERALE

*Art. 95.* - Il Consiglio federale è la suprema autorità esecutiva e direttoriale della Confederazione: esso è composto di sette membri.

*Art. 96.* - [emendato nel 1931]. I membri del Consiglio federale vengono nominati per quattro anni dall'Assemblea federale fra tutti i cittadini svizzeri che sono eleggibili come membri del Consiglio Nazionale. Tuttavia da un Cantone non si può scegliere più di un membro.

Dopo ogni rinnovazione integrale del Consiglio Nazionale ha pur luogo una totale rinnovazione del Consiglio federale.

I posti divenuti vacanti nel frattempo vengono surrogati nella prossima sessione dell'Assemblea federale per il resto della durata della carica.

*Art. 97.* - I membri del Consiglio federale non possono coprire verun altro impiego, sia esso al servizio della Confederazione, sia di un Cantone, nè esercitare qualunque siasi professione o industria.

*Art. 98.* - La presidenza del Consiglio federale è devoluta al Presidente della Confederazione; esso ed il Vicepresidente vengono nominati fra i membri dello stesso, per la durata di un anno, dai due Consigli riuniti.

Il Presidente che cessa non è più eleggibile per il secondo anno nè come Presidente, nè come Vicepresidente. Lo stesso membro non può coprire la carica di Vicepresidente per due anni consecutivi.

*Art. 99.* - Il Presidente della Confederazione e gli altri membri del Consiglio federale ricevono dalla Cassa federale un annuo onorario.

*Art. 100.* - Per trattare e risolvere legalmente devono essere presenti almeno quattro membri.

*Art. 101.* - I membri del Consiglio federale nelle discussioni di ambedue le sezioni dell'Assemblea federale hanno voto consultivo, ed hanno pure diritto di fare delle proposte su d'un oggetto in deliberazione.

*Art. 102.* - Il Consiglio federale ha, entro i limiti della presente Costituzione, precipuamente le attribuzioni e le incombenze seguenti:

1. Egli dirige gli affari federali conforme alle leggi e alle risoluzioni federali.
2. Vigila all'osservanza della Costituzione, delle leggi, dei decreti e delle risoluzioni della Confederazione, come anche delle prescrizioni dei concordati federali; prende le disposizioni che si richiedono per il loro mantenimento, sia di moto proprio, sia dietro ricorsi, in quanto il giudizio di questi ultimi non sia devoluto giusta l'art. 113 al Tribunale federale.
3. Vigila alla guarentigia delle Costituzioni cantonali.
4. Presenta all'Assemblea federale progetti di leggi, decreti e risoluzioni e dà il suo preavviso sulle proposte che gli sono inviate dai Consigli della Confederazione o dai Cantoni.
5. Provvede all'esecuzione delle leggi, dei decreti e delle risoluzioni federali, delle sentenze del Tribunale federale, ed anche delle transazioni e dei giudizi arbitrali in controversie tra Cantoni.
6. Fa le nomine che non vengono attribuite all'Assemblea federale, nè al Tribunale federale, nè ad altra Autorità.
7. Esamina i trattati dei Cantoni fra loro o coll'estero e li ratifica in quanto siano ammissibili (art. 85, n. 5).
8. Veglia alla conservazione degli interessi della Confederazione all'estero, e specialmente ai rapporti di diritto internazionale, ed in generale è incaricato degli affari esteri.
9. Veglia per la sicurezza esterna della Svizzera, per il mantenimento della sua indipendenza e della sua neutralità.
10. Ha cura della sicurezza interna, del mantenimento

della tranquillità e dell'ordine della Confederazione.

11. Nei casi di urgenza, se i Consigli non sono radunati, il consiglio federale è autorizzato a fare una leva delle truppe necessarie ed a disporre sotto riserva dell'immediata convocazione dell'Assemblea federale, quando le truppe levate oltrepassino i duemila uomini, o la durata che esse rimangono in arme sia più di tre settimane.

12. È incaricato di tutti gli affari militari e di tutti i rami di amministrazione che spettano alla Confederazione.

13. Esamina le leggi e i regolamenti dei Cantoni ai quali necessita la sua approvazione: invigila quei rami di amministrazione cantonale che sottostanno alla sua sorveglianza.

14. Ha l'amministrazione delle finanze della Confederazione, presenta il conto preventivo ed il rendiconto delle entrate ed uscite dalla Confederazione.

15. Ha la sorveglianza sulla gestione di tutti i funzionari ed impiegati dell'Amministrazione federale.

16. In ogni ordinaria sessione rende conto all'Assemblea federale della propria gestione; fa rapporto sullo stato interno ed esterno della Confederazione e raccomanda all'attenzione di lei quelle misure, che crede vantaggiose al promovimento della comune prosperità. Di più, ha da presentare particolari rapporti quando l'Assemblea federale o una delle sezioni di essa ciò richieda.

*Art. 103.* - [emendato nel 1914]. Gli affari del Consiglio federale sono ripartiti per dipartimenti fra i suoi membri. Le decisioni emanano dal Consiglio federale come autorità.

La legislazione federale può delegare ai dipartimenti o ai servizi che ne dipendono il disbrigo di determinati affari, con riserva del diritto di ricorso.

Essa determina i casi nei quali la trattazione del ricorso è di competenza di un Tribunale amministrativo federale.

*Art. 104.* - Per affari speciali il Consiglio federale ed i suoi dipartimenti hanno diritto di aggiungersi degli esperti.

### III. CANCELLERIA FEDERALE

*Art. 105.* - [emendato nel 1931]. Una Cancelleria federale, presieduta da un Cancelliere, dà spaccio agli affari di Cancelleria tanto per l'Assemblea federale quanto pel Consiglio federale.

Il Cancelliere è nominato dall'Assemblea federale per la durata di quattro anni, e sempre contemporaneamente al Consiglio federale.

La Cancelleria federale è sotto la sorveglianza speciale del Consiglio federale.

La più precisa organizzazione della Cancelleria federale è riservata alla legislazione federale.

#### IV. ORGANIZZAZIONE E ATTRIBUZIONI DEL TRIBUNALE FEDERALE

*Art. 106.* - Per l'amministrazione della giustizia, in quanto è del i- dominio della Confederazione, viene istituito un Tribunale federale,  
Per i giudizi in materia penale (art. 112) vi saranno Tribunali di giurati (giuri).

*Art. 107.* - [emendato nel 1938]. I membri del Tribunale federale e i supplenti vengono nominati dall'Assemblea federale. Nella loro nomina si avrà riguardo a che tutte e tre le lingue ufficiali siano rappresentate.

La legge determina l'organizzazione del Tribunale federale e delle sue sezioni, il numero dei membri e dei supplenti, la durata della carica e l'onorario loro.

*Art. 108.* - Nel Tribunale federale può essere nominato ogni cittadino svizzero che è eleggibile al Consiglio Nazionale.

I membri dell'Assemblea federale e del Consiglio federale e i funzionari nominati da questa Autorità non possono essere ad un tempo membri del Tribunale federale. I membri del Tribunale federale non possono coprire alcun'altra carica nè in servizio della Confederazione, nè in un Cantone, nè esercitare qualsiasi altra professione od industria.

*Art. 109.* - Il Tribunale federale costituisce la sua Cancelleria.

*Art. 110.* - Il Tribunale federale giudica nelle cause di diritto civile:

1. fra la Confederazione e i Cantoni;
2. fra la Confederazione da una parte e corporazioni o privati dall'altra parte, quando l'oggetto della lite abbia un'importanza da determinarsi dalla legislazione federale e quando queste corporazioni o questi privati siano attori;
3. fra i Cantoni tra loro;
4. fra i Cantoni da una parte e corporazioni o privati dall'altra parte, quando l'oggetto della lite è di una importanza da determinarsi dalla legislazione federale, ed una delle parti ne faccia domanda.

Il Tribunale federale pronuncia inoltre nelle questioni circa ai privi di patria e nelle contestazioni sui diritti di cittadinanza fra Comuni di diversi Cantoni.

*Art. 111.* - Il Tribunale federale ha l'obbligo di assumere l'ufficio di giudicante anche per altri casi, quando ciò sia parimente domandato dall'una o dall'altra delle parti e l'oggetto litigioso sia d'importanza da determinarsi dalla legislazione federale.

*Art. 112.* - Il Tribunale federale, col concorso di giurati

che pronunciano sulla questione di fatto, giudica in materia penale:

1. sui casi di alto tradimento contro la Confederazione, di rivolta e di violenza contro le Autorità federali;
2. sui crimini e delitti contro il diritto delle genti;
3. sui crimini e delitti politici che sono causa o conseguenza di torbidi tali, per cui diventa necessario un intervento armato federale, e
4. nei casi in cui un' Autorità federale gli domanda pel giudizio penale i funzionari da lei nominati.

*Art. 113.* - Il Tribunale federale giudica inoltre:

1. sui conflitti di competenza tra Autorità federali da una parte e Autorità cantonali dall'altra parte;
2. sulle questioni di diritto pubblico fra Cantoni;
3. sui ricorsi per violazione di diritti costituzionali dei cittadini, come pure su quelli di privati per violazione di concordati e di trattati.

Sono riservate le contestazioni amministrative da precisarsi dalla legislazione federale.

In tutti questi casi però il Tribunale federale prenderà a norma le leggi emanate dall'Assemblea federale e le risoluzioni della medesima di carattere obbligatorio generale, come pure i trattati da lei ratificati.

*Art. 114.* - È lasciato alla legislazione federale di comprendere nella competenza del Tribunale federale anche altri casi oltre a quelli designati negli art. 110, 112 e 113, e di determinare in specie le attribuzioni da conferirsi ad esso Tribunale in seguito all'emanazione delle leggi federali previste dall'art. 64, per l'applicazione uniforme delle medesime.

#### IV-bis GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA E DISCIPLINARE DELLA CONFEDERAZIONE (aggiunto nel 1914)

*Art. 114-bis.* - Il Tribunale amministrativo federale conosce delle contestazioni in materia amministrativa di competenza della Confederazione che gli vengono deferite dalla legislazione federale.

Esso conosce pure dei casi disciplinari dell'Amministrazione federale che gli sono deferiti dalla legislazione federale, in quanto non sia per essi creata una giurisdizione speciale.

Il Tribunale amministrativo prende a norma la legislazione federale ed i trattati internazionali ratificati dall'Assemblea federale.

I Cantoni possono, coll'approvazione dell'Assemblea federale, deferire al Tribunale amministrativo federale la decisione di contestazioni amministrative che sono di loro competenza.

L'organizzazione della giurisdizione amministrativa e disciplinare della Confederazione, come pure la procedura, sono stabilite dalla legge.

## V. DISPOSIZIONI DIVERSE

*Art. 115.* - Tutto ciò che si riferisce alla sede delle Autorità federali è oggetto della legislazione federale.

*Art. 116.* - [emendato nel 1938]. Il tedesco, il francese, l'italiano e il romancio sono le lingue nazionali della Svizzera.

Il tedesco, il francese e l'italiano sono dichiarati lingue ufficiali della Confederazione.

*Art. 117.* - I funzionari della Confederazione sono responsabili della loro gestione. Una legge federale determinerà in modo più preciso questa responsabilità.

## Capitolo III.

### REVISIONE DELLA COSTITUZIONE FEDERALE

*Art. 118.* - La Costituzione federale può essere riformata in ogni tempo totalmente o parzialmente.

*Art. 119.* - La riforma totale ha luogo nel modo stabilito dalla legislazione federale.

*Art. 120.* - [emendato nel 1977]. Quando una sezione dell'Assemblea federale decide la riforma totale e l'altra non vi acconsente, oppure quando cento mila cittadini svizzeri aventi diritto di voto, domandano la riforma totale della Costituzione federale, sì nell'uno che nell'altro caso, la questione - "se la riforma totale abbia o no ad aver luogo" - deve sottoporsi alla votazione del popolo svizzero.

Quando in uno di questi casi la maggioranza dei cittadini svizzeri votanti si dichiara affermativamente sulla questione, si procederà alla rielezione dei due Consigli onde por mano alla riforma totale.

*Art. 121.* - [emendato nel 1977]. La revisione parziale può aver luogo, sia per la via dell'iniziativa popolare, sia nelle forme statuite per la legislazione federale.

L'iniziativa popolare consiste nella domanda avanzata da centomila cittadini svizzeri aventi diritto di voto richiedenti o l'adozione o l'abrogazione o la modificazione di dati articoli della Costituzione federale.

Ove mediante l'iniziativa popolare vengano proposte, per la revisione o per l'inserzione nella Costituzione federale, più materie differenti, ciascuna di queste dovrà formar l'oggetto di una domanda particolare d'iniziativa.

La domanda d'iniziativa può essere presentata, o solo come proposta generale, oppuranco come progetto già elaborato.

Se questa domanda viene presentata sotto la forma di proposta generale e le Camere federali sono con la medesima d'accordo, queste devono procedere alla revisione parziale nel senso della domanda e sottoporla al po-

polo ed agli Stati per l'accettazione od il rifiuto. Se per l'opposto la domanda non è dalle Camere federali aggradata, la questione della revisione parziale sarà sottoposta alla votazione popolare, e, quando la maggioranza dei cittadini svizzeri votanti si pronuncia affermativamente, l'Assemblea federale procederà alla revisione uniformandosi alla decisione popolare.

Se la domanda d'iniziativa è messa innanzi in forma di progetto già elaborato e l'Assemblea federale vi aderisce, il progetto stesso viene sottoposto al popolo ed agli Stati per l'accettazione od il rifiuto. Ove l'Assemblea federale non sia d'accordo, può fare essa medesima un proprio progetto, oppure proporre il rigetto di quello che fu presentato e sottoporre alla votazione del popolo e degli Stati il suo progetto o la sua proposta di rifiuto insieme colla rispettiva domanda d'iniziativa.

*Art. 121-bis.* - [aggiunto nel 1987]. Se l'Assemblea federale adotta un controprogetto, ai votanti sono poste sulla stessa scheda tre domande. Ogni votante può dichiarare senza riserva:

1. se preferisce l'iniziativa popolare al diritto vigente;
2. se preferisce il controprogetto vigore nel caso in cui popolo e Cantoni li abbiano preferiti entrambi al diritto vigente.

La maggioranza assoluta è accertata separatamente per ogni domanda. Non è tenuto conto delle domande lasciate senza risposta.

Se risultano accettati sia l'iniziativa sia il controprogetto, è determinante l'esito della terza domanda. Entra in vigore il testo che, secondo le risposte a questa domanda, ha raccolto il maggior numero di voti del popolo e dei Cantoni. Per contro, se, nelle risposte alla terza domanda, un testo ha raccolto più voti del popolo e l'altro più voti dei Cantoni, nessuno dei testi entra in vigore.

*Art. 122.* - Una legge federale determinerà le formalità da osservarsi per le domande d'iniziativa popolare e le votazioni relative alla revisione della Costituzione federale.

*Art. 123.* - La Costituzione federale riformata, o la sua parte riformata, entra in vigore quando è accettata dalla maggioranza dei cittadini che prendono parte alla votazione e dalla maggioranza dei Cantoni.

Nello stabilire la maggioranza dei Cantoni, il voto di un mezzo Cantone è contato per mezzo voto.

Il risultato della votazione popolare in ciascun Cantone vale come suo voto di Stato.

### DISPOSIZIONI TRANSITORIE

*artt. 1/18*

(omessi)

# IL DECALOGO DI ASSAGO

*Costituzione federale provvisoria\**

## *Art. 1*

L'Unione Italiana è la libera associazione della Repubblica Federale del Nord, della Repubblica Federale dell'Emilia e della Repubblica Federale del Sud. All'Unione aderiscono le attuali Regioni autonome di Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia.

## *Art. 2*

Nessun vincolo è posto alla circolazione ed all'attività dei cittadini delle Repubbliche Federali sul territorio dell'Unione. Tale libertà può essere limitata soltanto per motivi di giustizia penale.

## *Art. 3*

Le Repubbliche Federali sono costituite dalle attuali Regioni, sia a Statuto ordinario che speciale; le Regioni a Statuto ordinario gestiscono le stesse competenze attualmente attribuite alle Regioni a Statuto speciale. Plebisciti definiranno l'area rispettiva delle tre Repubbliche Federali.

## *Art. 4*

Ogni Repubblica Federale conserva il diritto di stabilire e modificare il proprio ordinamento interno; ma in ogni caso la funzione esecutiva è svolta da un Governo presieduto da un Governatore eletto direttamente dai cittadini della Repubblica stessa.

## *Art. 5*

La Dieta provvisoria di ogni Repubblica Federale è composta da cento membri, tratti a sorte fra i consiglieri regionali eletti nell'ambito della Repubblica medesima. Secondo la Costituzione definitiva la Dieta sarà eletta direttamente dai cittadini. Le Diete riunite formano l'Assemblea Politica dell'Unione. La funzione legislativa spetta esclusivamente ad un altro Collegio rappresentativo, formato da 200 membri, eletti da tutti i cittadini dell'Unione e articolato in una pluralità di corpi e competenze speciale.

## *Art. 6*

Il governo dell'Unione spetta ad un Primo Ministro, eletto direttamente dai cittadini dell'Unione stessa. Egli esercita le sue funzioni coadiuvato e controllato da un Direttorio da lui presieduto e composto dai Governatori delle tre Repubbliche Federali e dal responsabile del Go-

verno di una delle cinque Regioni che per prime hanno sperimentato un'autonomia avanzata, cioè quelle indicate come Regioni a Statuto Speciale, che ruotano in tale funzione. Le decisioni relative al settore economico e finanziario, e altre materie indicate tassativamente dalla Costituzione definitiva, devono essere prese dal Direttorio all'unanimità.

## *Art. 7*

Il Governo dell'Unione è competente per la politica estera e le relazioni internazionali, per la difesa estrema dell'Unione, per l'ordinamento superiore della Giustizia, per la moneta e il credito, per i programmi economici generali e le azioni di riequilibrio.

Tutte le altre materie spettano alle Repubbliche Federali ed alle loro articolazioni. Il Primo Ministro nomina e dimette i Ministri i quali agiscono come suoi diretti collaboratori; la loro collegialità non riveste alcun rilievo istituzionale. Il primo Ministro può essere deposto dal voto qualificato dell'Assemblea Politica dell'Unione.

## *Art. 8*

Il sistema fiscale finanzia con tributi municipali le spese dei Municipi medesimi. Il gettito degli altri tributi viene ripartito fra le Repubbliche Federali in funzione del luogo dove la ricchezza è stata prodotta o scambiata, fatte salve la quota necessaria per il finanziamento dell'Unione e la quota destinata a finalità di redistribuzione territoriale della ricchezza.

## *Art. 9*

Nei bilanci annuali e pluriennali dell'Unione delle Repubbliche Federali deve essere stabilito il limite massimo raggiungibile dalla pressione tributaria e dal ricorso al credito sotto qualsiasi forma. Le spese dell'Unione, delle Repubbliche Federali, delle Regioni e degli Enti territoriali minori e di altri soggetti pubblici, non possono in alcun momento eccedere il 50% del prodotto interno lordo annuale dell'Unione. La Sezione economica della Corte Costituzionale è incaricata di vegliare sul rispetto di questa norma e di prendere provvedimenti anche di carattere sostitutivo.

## *Art. 10*

Le Istituzioni e le norme previste dalla Costituzione promulgata il 27 dicembre 1947, che non siano incompatibili con la presente Costituzione Federale provvisoria, continuano ad avere vigore, fino all'approvazione, con Referendum Popolare, della Costituzione Federale definitiva.

\* Il Decalogo è stato redatto da Gianfranco Miglio e presentato al secondo Congresso della Lega Lombarda ad Assago, il 12 dicembre 1993.

# MODELLO DI COSTITUZIONE FEDERALE PER L'ITALIA\*

## I principi fondamentali

1. L'Italia è una Repubblica, radicata nei Municipi, e fondata su di un patto di unione fra le comunità naturali in cui i cittadini si articolano. La Repubblica è formata da quindici Regioni, raggruppate in tre Comunità regionali - Nord, Centro e Sud - e dalle cinque Regioni a statuto speciale, che hanno dignità di Comunità regionale, e possono adottare, nel loro Statuto, le istituzioni e le procedure previste per le Comunità regionali.

2. Il potere di decidere - sul piano legislativo, governamentale ed amministrativo - appartiene al popolo, il quale lo esercita o per mezzo dei suoi rappresentanti oppure direttamente (referendum). Una legge costituzionale definisce le forme di referendum, i "quorum" necessari, e le procedure che ne regolano lo svolgimento, nelle diverse aree della Repubblica.

3. La Costituzione riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo e stabilisce i doveri del cittadino. Nessun vincolo è posto alla circolazione ed alla attività dei cittadini sul territorio della Repubblica; tale libertà può essere limitata soltanto per motivi penali. La Costituzione garantisce le quattro fondamentali libertà europee: circolazione delle persone, dei capitali, delle merci e dei servizi. La libertà di impresa è un diritto costituzionale.

## La funzione di governo

1. Il governo del Municipio spetta al sindaco, eletto da tutti i residenti, ed assistito da una giunta composta di assessori da lui nominati e revocati. Una legge costituzionale riconosce le competenze originarie del Municipio, e ne stabilisce la diversa struttura organizzativa in rapporto alla dimensione demografica. L'amministrazione del Municipio si svolge sottoponendo le decisioni alla scelta dei cittadini. In particolare l'adozione o la modifica degli strumenti urbanistici, devono essere approvate dalla maggioranza assoluta dei cittadini (referendum popolare).

2. Il governo della Regione è determinato dallo Statuto della medesima. Il capo del governo regionale è il Presidente, eletto direttamente dai cittadini. La Regione "incorpora" le Province che la compongono, ed utilizza

i loro quadri sul territorio per formare consorzi di Municipi.

3. Il governo della Comunità regionale è formato da un Governatore eletto da tutti i cittadini della Comunità stessa, e da un Direttorio composto dai presidenti delle Regioni che costituiscono la comunità medesima. Le competenze del direttorio e del Governatore della comunità, nonché i loro rapporti, sono determinati dallo Statuto comunitario, adottato dai Consigli delle Regioni che compongono la Comunità.

La Comunità regionale del Nord è composta dalla Regione del Nord-Ovest (Liguria, Piemonte, Lombardia: capoluogo Torino), dalla Regione del Nord-Est (Veneto: capoluogo Verona o Venezia) e dalle Regioni Emilia e Romagna: capoluogo Bologna: capoluogo della Comunità regionale del Nord è Milano.

La Comunità regionale del Centro è composta da: Toscana, Umbria, Marche, e Lazio; la Comunità regionale del Sud è composta da: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria.

La Comunità regionale è organo politico, ed è competente per la definizione e la gestione della politica economica relativa all'area governata. L'amministrazione territoriale della Comunità regionale spetta alle Regioni che la compongono.

Entro la Comunità regionale, le Regioni ed i Municipi possono ottenere larghe autonomie, garantite e regolate dallo Statuto.

4. Il Governo della Repubblica spetta a un Direttorio federale, composto dai Governatori delle tre Comunità regionali e - a turno annuale - è competente, in via esclusiva, per la politica estera, la difesa, la politica monetaria, gli uffici federali dell'ordinamento giudiziario; in via concorrente è competente per la politica sociale, tendente a garantire condizioni omogenee, nella Repubblica, nella previdenza e nella sanità.

Tutte le altre competenze spettano alle Comunità regionali ed alle Regioni a statuto speciale.

5. Il Direttorio federale è coadiuvato da Segretari di Stato, nominati dal Presidente federale. Il loro mandato cessa con l'uscita da carica del Presidente stesso; può essere espressamente prorogato dal nuovo Presidente federale.

I Segretari di Stato dipendono dal Direttorio, di cui devono godere la fiducia; sono preposti agli uffici che corrispondono alle competenze esclusive del governo federale, ed a quelli che verranno riconosciuti necessari per

\* Documento redatto da Gianfranco Miglio e presentato il 17 dicembre 1994 al Circolo della Stampa di Milano dall'Unione Federalista.

coordinare l'esercizio delle competenze comunitarie. La eventuale riunione collegiale dei Segretari di Stato non costituisce un organo istituzionale.

Con il consenso del Direttorio, i Segretari di Stato possono essere ascoltati dall'Assemblea federale. Il Direttorio federale nomina e dimette i funzionari responsabili dei servizi, organizzati presso il Governo federale.

**6.** Il Direttorio federale decide applicando la regola della maggioranza; in caso di parità di voti, prevale il voto del Presidente.

Decide invece e soltanto all'unanimità, quando approva la legge di bilancio, l'istituzione di nuovi tributi e i provvedimenti relativi al sostegno finanziario delle aree svantaggiate. Sempre all'unanimità, e per iniziativa comune dei governi comunitari, il Direttorio federale delibera di stabilire con legge norme di coordinamento per l'esercizio di talune competenze comunitarie, l'attribuzione di nuove competenze alle diverse aree di governo della Repubblica, nonché l'eventuale delega di funzioni al Presidente.

**7.** Qualora il Direttorio federale non si esprima all'unanimità, nei casi in cui questa è prescritta, il Presidente federale promuove il "procedimento di emergenza".

Entro otto giorni l'unanimità deve essere conseguita; in caso contrario tutti i membri del Direttorio - compreso il rappresentante pro tempore della Regione a statuto speciale, ed escluso il Presidente - decadono, e si procede a nuove elezioni. I membri decaduti non possono essere immediatamente rieletti.

**8.** Il sistema tributario della Repubblica è il seguente:

A) tributi locali consentono ai Municipi di finanziare le loro funzioni. Una legge costituzionale riconosce l'ambito di tale prerogativa, ne garantisce l'esercizio, e indica le residue forme di finanziamento dell'attività dei Municipi.

B) Tutti gli altri tributi, diretti e indiretti, sotto la sorveglianza del Direttorio federale, vengono stabiliti e riscossi dalle Comunità regionali, e dalle Regioni a statuto speciale, in funzione del luogo dove la ricchezza è stata prodotta o scambiata.

C) Una parte del gettito di questi tributi, nella misura determinata dal Direttorio federale, viene destinata a sostenere l'attività del Governo federale, e può essere anche impiegata per finanziare lo sviluppo delle aree meno prospere della Repubblica.

### **I collegi rappresentativi**

**1.** Tutte le cariche elettive della Repubblica - se la legge non prevede un tempo più breve - durano quattro anni. Ad ogni area di governo corrisponde, con funzioni di controllo, un collegio rappresentativo, eletto a suffragio

universale dai cittadini. Ciascun collegio rappresentativo, con la maggioranza dei due terzi dei suoi membri, può deporre il capo del governo sottoposto al suo controllo e comunque legittimato, proponendo contestualmente un candidato a sostituirlo. Con tale atto anche il collegio decade; nelle elezioni che seguono i cittadini scelgono fra il governante deposto e il candidato proposto dal collegio, e votano per il rinnovo di quest'ultimo.

**2.** L'amministrazione del Municipio è controllata dal Consiglio comunale, o da un sistema di collegi, eletti dai residenti che compongono il Municipio.

**3.** L'amministrazione della Regione è controllata dal Consiglio regionale, eletto dai cittadini che compongono la Regione. Lo statuto della Regione determina il modo in cui il Consiglio viene eletto, la sua organizzazione ed i suoi poteri. La Provincia non ha amministratori elettivi, perché a rappresentarla provvedono i consiglieri regionali eletti nel suo territorio.

**4.** Il governo della Comunità regionale è controllato da una Dieta, formata da deputati eletti a suffragio universale dai cittadini che compongono la Comunità medesima - Comunità regionale del Nord: 145; Comunità regionale del Centro: 68; Comunità regionale del Sud: 87 -. A questi trecento deputati si aggiungono quarantasei deputati eletti dai cittadini delle Regioni a statuto speciale: 27 per la Sicilia, 9 per la Sardegna, 6 per il Friuli-Venezia Giulia, 3 per il Trentino-Alto Adige, 1 per la Valle d'Aosta.

I 346 deputati compongono l'Assemblea federale. Una legge costituzionale stabilisce la cornice normativa entro la quale gli statuti delle Comunità regionali, e delle Regioni a statuto speciale, possono differenziare il metodo per eleggere i rispettivi deputati.

**5.** L'Assemblea federale è l'unica camera politica della Repubblica. Essa non siede in permanenza, ma si riunisce in sessioni periodiche, in modo da consentire ai membri, che fanno contemporaneamente parte delle Diete delle Comunità regionali, di attendere ai lavori di queste ultime.

L'Assemblea elegge un presidente, e si dota di un Regolamento, soggetto soltanto all'approvazione della Corte costituzionale.

L'Assemblea federale, con una maggioranza dei due terzi dei suoi membri, può deporre il Presidente federale, proponendo un candidato a sostituirlo, e contestualmente determinando il proprio scioglimento.

Nelle elezioni che seguono, i cittadini scelgono fra il Presidente deposto e il nuovo candidato, e ricostituiscono l'Assemblea federale.

L'Assemblea federale è competente per tutte le materie

riservate all'autorità federale; normalmente legifera per mezzo del senato legislativo. Quando discute la legge di bilancio, e gli altri provvedimenti per i quali la Costituzione esige l'unanimità del Direttorio, l'Assemblea non può apportare modifiche se non con il consenso unanime del Direttorio federale medesimo.

**6.** Il Senato legislativo è un collegio specializzato nella produzione di norme. È composto da duecento membri, eletti da tutti i cittadini della Repubblica con metodo proporzionale. Ha competenza esclusiva sulle materie relative ai "Principi fondamentali" ed ai "Diritti e doveri dei cittadini" elencati dalla Costituzione.

I disegni di legge del Senato legislativo, prima di essere adottati in forma definitiva, devono essere approvati dall'Assemblea federale, la quale può rinviarli al Senato legislativo con l'indicazione delle modifiche auspiccate. Un disegno di legge del Senato legislativo, approvato da tre quarti dei suoi membri, diventa legge anche senza l'assenso dell'Assemblea federale.

L'Assemblea federale può affidare al Senato legislativo la redazione di leggi su materie di propria competenza. In particolare le leggi di coordinamento per l'esercizio delle competenze spettanti alle Comunità regionali; in tal caso l'Assemblea determina i principi ed i criteri direttivi a cui il Senato legislativo dovrà attenersi.

Il Senato legislativo partecipa al processo di revisione della Costituzione. Esso elegge un presidente e si dota di un Regolamento, soggetto soltanto all'approvazione della Corte costituzionale.

## Il Presidente federale

**1.** Il Presidente federale è eletto per quattro anni da tutti i cittadini della Repubblica, e rappresenta il momento unitario nella vita politica di quest'ultima.

L'elezione avviene in due tornate elettorali.

Nella prima si possono presentare tutti i cittadini che abbiano compiuto quarant'anni e godano dei diritti civili e politici; nella seconda si confrontano soltanto i due candidati che, nella prima tornata, abbiano ricevuto il maggior numero di voti.

Il Presidente presiede e coordina il Direttorio federale.

Le sue funzioni, in caso di impedimenti gravi, sono esercitate dal Presidente della Corte costituzionale.

Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione della Assemblea federale. Presiede il Consiglio supremo di difesa, dichiara lo stato di guerra deliberato dall'Assemblea federale. Può concedere grazia e commutare le pene.

**2.** Il Presidente della Corte costituzionale promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge, ed i regolamenti. Indice i referendum popolari aventi efficacia

per tutta la Repubblica; indice le elezioni per l'Assemblea federale e per il Senato legislativo.

Quando, nell'Assemblea federale o nel Senato legislativo, è diventata impossibile la formazione di maggioranze deliberative, su richiesta del Presidente federale, e sentiti i presidenti di entrambi i collegi, il Presidente della Corte costituzionale può sciogliere l'una o l'altra camera, o entrambe, ed indire le conseguenti elezioni, fissando la prima riunione delle Camere stesse.

## Le consulte municipali

**1.** Ferma restando la competenza istituzionale riconosciuta dalla legge costituzionale ai Municipi, questi ultimi partecipano al governo della Repubblica attraverso le "Consulte municipali".

**2.** Presso ogni Direttorio di Comunità regionale è costituita una Consulta municipale comunitaria, formata da trenta Sindaci, eletti da tutti i Sindaci della Comunità in ragione di 15 rappresentanti dei Comuni fino a 10.000 abitanti, 10 rappresentanti dei Comuni da 10.000 a 25.000 abitanti, 5 rappresentanti dei Comuni con più di 25.000 abitanti.

**3.** Presso il Direttorio federale è costituita una Consulta municipale federale, formata da 30 Sindaci, eletti da tutti i Sindaci della Repubblica, in Ragione di 20 rappresentanti dei Comuni che abbiano fino a 100.000 abitanti. I Sindaci dei Comuni i quali abbiano più di un milione di abitanti, fanno parte di diritto della Consulta municipale federale.

**4.** Le consulte municipali forniscono pareri, proposte e suggerimenti nei campi a) della politica dell'ambiente, b) delle comunicazioni, e c) dell'urbanistica.

Il parere espresso da una consulta municipale con una maggioranza dei due terzi dei componenti è vincolante per il rispettivo organo di governo presso il quale la Consulta è costituita.

## La Corte costituzionale

**1.** La Corte costituzionale giudica:

- a) la conformità a Costituzione di tutti gli atti normativi, ed aventi efficacia di legge (Regolamenti), prodotti dai pubblici poteri della Repubblica;
- b) i conflitti di attribuzione fra i medesimi soggetti;
- c) la illiceità costituzionale dei comportamenti dei pubblici poteri verso le persone fisiche e giuridiche.

**2.** La Corte costituzionale è composta di quindici giudici, nominati per un terzo dal presidente dell'Assemblea federale, per un terzo dal presidente del Senato legislativo, e per un terzo eletti dalle supreme magistrature ordinarie ed amministrative.

I giudici della Corte costituzionale sono scelti fra i magistrati, anche a riposo, delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, e i professori ordinari di università in materie giuridiche.

I giudici della Corte costituzionale sono nominati per dodici anni, e non possono essere nuovamente nominati. La Corte sorteggia, tra i suoi componenti, il Presidente, che rimane in carica per quattro anni.

L'ufficio di giudice della Corte è incompatibile con quello di membro di una delle due Camere, di un Consiglio regionale, con l'esercizio della professione di avvocato e con ogni carica ed ufficio indicati dalla legge.

**3.** Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge, o di un atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.

La decisione della Corte è pubblicata e comunicata ai soggetti pubblici che hanno prodotto l'atto, affinché assumano i provvedimenti conseguenti.

**4.** La Corte costituzionale elegge un Procuratore della Costituzione scegliendolo fuori dal proprio seno, ma fra persone in possesso dei requisiti necessari per la nomina a giudice della Corte stessa.

Questo magistrato - il cui mandato dura quattro anni, e può essere rinnovato - ha il compito di promuovere o accogliere le impugnative dei casi di illegittimità costituzionale elencati nell'articolo 1. Egli può essere deposto dalla Corte, in adunanza plenaria, e con la maggioranza di due terzi dei componenti.

**5.** Il Procuratore della Costituzione coordina l'operato degli uffici di Pubblico ministero, assistito da una Commissione consultiva di sette membri, eletta nel suo seno dal Senato legislativo. Qualora sorga un grave conflitto fra il Procuratore della Costituzione e la Commissione consultiva, questa può chiedere alla Corte costituzionale la rimozione del Procuratore.

**6.** Una legge costituzionale stabilisce le forme e le procedure con cui opera la Corte costituzionale. Contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione.

### **La revisione periodica della Costituzione**

**1.** Allo scadere di ogni trentennio si verifica l'opportunità di rivedere la Costituzione.

Sei mesi prima della scadenza, tutte le persone fisiche o giuridiche, le quali ritengano di dover rappresentare un'esigenza di modificazione dell'ordinamento vigente, inviano per iscritto la loro richiesta, o suggerimento, al Governo delle Comunità regionali e alle Presidenze delle Regioni a statuto speciale.

**2.** I destinatari trasmettono le proposte ricevute, corredate del proprio parere, ad un ufficio apposito della Corte costituzionale, che le ordina e le trasmette alle presidenze dell'Assemblea federale e del Senato legislativo- le presidenze delle due Camere si accordano per indire una sessione costituente nel contesto dei loro lavori.

# COSTITUZIONE DELLA CONFEDERAZIONE DELLE COMUNITÀ PADANE\*

*Art. 1* - La Confederazione Padana è un'unione volontaria di Comunità libere e indipendenti.

*Art. 2* - La Confederazione Padana si compone delle Comunità aderenti al presente patto costituzionale. Esse sono (...).

*Art. 3* - La Confederazione Padana garantisce la difesa delle Comunità e delle loro libertà, tutelando la civile convivenza fra esse.

La Confederazione non potrà godere di una tassazione propria; il finanziamento sarà assicurato dal Consiglio Confederale.

*Art. 4* - Le Nazioni sono depositarie dei poteri, salvo quelli delegati alla Confederazione Padana.

*Art. 5* - Il Consiglio è l'organismo direttivo della Confederazione e si compone dei Governatori e dei Presidenti di tutte le Comunità confederate. La carica di membro del Consiglio si acquista automaticamente con l'elezione a Governatore o Presidente di una comunità. Il Consiglio non ha pertanto una durata specifica prefissata.

Le funzioni del Consiglio sono le seguenti:

- a) difesa verso l'esterno
- b) rapporti esteri generali
- c) ammissione
- d) bilancio federale
- e) proposte di modifiche costituzionali.

Il Consiglio delibera in tutti i casi suddetti all'unanimità, ad eccezione di quanto alla lettera b), se la ratifica di trattati o l'assunzione di obblighi internazionali non comporta modifiche costituzionali.

*Art. 6* - Ogni Comunità può esercitare il diritto di secessione dalla Confederazione Padana. La deliberazione necessaria per il distacco dalla Confederazione Padana non richiede una procedura rinforzata o aggravata. Il diritto di secessione non può essere sottoposto ad alcuna restrizione o limitazione.

*Art. 7* - I diritti naturali individuali dei cittadini padani sono la vita, la libertà di espressione in ogni sua forma,

la proprietà, l'autodifesa e la ricerca della felicità.

Gli atti delle Comunità confederate non possono essere in contrasto con le garanzie individuali tutelate dal presente articolo.

*Art. 8* - Sono titolari della cittadinanza padana tutti i cittadini residenti e riconosciuti tali nelle Comunità confederate che abbiano sottoscritto la presente Costituzione.

*Art. 9* - Sono organi della Confederazione il Consiglio, l'Assemblea dei Delegati e la Corte Costituzionale.

*Art. 10* - Il Consiglio nomina al suo interno un Presidente della Confederazione, scegliendolo fra i Governatori e i Presidenti delle Comunità. La carica di Presidente ha durata biennale. Il Presidente ha le seguenti funzioni:

- a) presiede il Consiglio
- b) rappresenta la Confederazione in ogni sede.

*Art. 11* - L'Assemblea dei Delegati si compone di un numero di rappresentanti nominati dalle Camere delle singole Comunità in ragione di 5 per ognuna di esse. La carica di Delegato è vincolata alla volontà delle Camere locali; in caso di rinnovo di Queste ultime o di revoca del mandato il Delegato decade dalla carica. L'Assemblea non ha pertanto una durata prefissata. L'Assemblea sarà convocata dal Presidente o da una o più. Nazioni richiedenti.

L'Assemblea ha la funzione di emanare regolamenti in ordine all'attuazione delle funzioni di competenza federale. L'Assemblea ha inoltre il diritto di votare risoluzioni sul merito degli atti di competenza del Consiglio. L'Assemblea ha egualmente il diritto di emettere documenti di indirizzo in ordine a Qualsiasi argomento.

Risoluzioni e documenti di indirizzo non hanno forza vincolante per alcun organismo della Confederazione né per alcuna Comunità.

*Art. 12* - La Corte Costituzionale è l'organismo competente a giudicare in ordine alle Questioni di costituzionalità di leggi e provvedimenti.

La legge istitutiva della Corte Costituzionale viene adottata dall'Assemblea nella prima sessione.

La Corte interviene su istanza di ogni cittadino, di ogni gruppo di individui, di ogni Comunità.

*Art. 13* - Il Sigillo della Confederazione è il Sole delle Alpi.

La Bandiera Ordinaria è il Sole delle Alpi verde in campo bianco.

La Bandiera Marittima è formata dall'unione degli stendardi di San Giorgio e di San Marco.

# COSTITUZIONE DELL'UNIONE FEDERALE PADANA\*

I Popoli della Padania configurano nel loro insieme una Comunità storica, naturale, socio-economica e culturale profondamente radicata in una pluralità di storie e di sentimenti.

I popoli della Padania, in nome della Libertà e del Diritto di Autodeterminazione, si organizzano in forme autonome e rispondenti alle loro identità e vocazioni.

Per conseguire queste irrinunciabili finalità, proprie di uno Stato di Diritto, per tutelarle da qualsiasi tentativo disgregante, per salvaguardare i propri comuni interessi, i Popoli della Padania, pur conservando intatte e intangibili le loro autonomie e le loro sovranità, si organizzano politicamente nella Unione Federale della Padania (U.F.P.), retta dalla seguente Costituzione.

## Capitolo I - Disposizioni generali

*Art. 1* - La Padania è un'Unione politica e istituzionale, federale, libera, indipendente e democratica, la cui area storica è quella dei Popoli sovrani delle 14 Nazioni di Emilia, Friuli, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Romagna, Süd-Tirol, Toscana, Trentino, Trieste, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto, che adottano la presente Costituzione Federale.

*Art. 2* - I Popoli di ogni Nazione decidono con referendum autonomo la propria adesione all'U.F.P. e possono recedere dalla stessa con un referendum, sempreché il numero di voti favorevoli alla proposta di recesso rappresenti almeno i 3/5 dei voti validi. In caso di esito negativo, è possibile riproporre referendum dopo tre anni. Si possono attuare modifiche ai confini tra due o più Nazioni a seguito di consultazione referendaria sempreché il numero di voti favorevoli alla proposta di modifica rappresenti almeno i 3/5 dei voti validi espressi dal corpo referendario delle Nazioni interessate.

Eventuali modifiche dell'ordinamento territoriale all'interno di ciascuna Nazione sono disciplinate con legge della Nazione stessa e con pieno rispetto per le minoranze etnico-linguistiche di origine padana contrarie alle modificazioni.

*Art. 3* - Tutte le Nazioni sono autonome e sovrane e sono rette da ordinamenti politico-amministrativi interni propri e sanciti dalle Costituzioni Nazionali. Dette Costituzioni devono garantire adeguata rappresen-

tanza politica e amministrativa a tutte le minoranze etniche presenti nelle singole Nazioni.

*Art. 4* - Tutti i Poteri costituzionali derivano dalla Sovranità del popolo.

I poteri non delegati dalla presente Costituzione all'U.F.P. sono riservati alle rispettive Nazioni ed ai loro popoli.

Fermo restando il principio della Sussidiarietà, ogni Entità territoriale, dal Comune alla Nazione, nell'esercizio delle proprie competenze istituzionali e di governo, detiene e conserva dignità paritaria nei confronti di ogni altra Entità territoriale e dell'U.F.P.

*Art. 5* - Sono lingue ufficiali, oltre all'italiano, con pari dignità, le lingue storiche delle altre nazioni che compongono l'U.F.P.

*Art. 6* - L'U.F.P. consente piena libertà di coscienza e di culto.

*Art. 7* - In conformità a Legge Federale, le Nazioni concordano di ritenere aventi diritto alla cittadinanza dell'U.F.P. tutti coloro che possiedono la cittadinanza di una delle Nazioni facenti parte dell'U.F.P., coloro che risiedono e lavorano permanentemente in Padania da un numero di anni definito da ogni Nazione con sua legge.

*Art. 8* - Tutti i cittadini padani hanno pari dignità e sono uguali davanti alla Legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di condizione personale e sociale, di ideologie politiche e filosofiche. Tutti i cittadini padani hanno diritto alla libertà di parola, di stampa nonché di espressione e di manifestazione del loro pensiero mediante ogni mezzo consentito dal sistema informativo e di comunicazione che non può mai assumere carattere monopolistico. Tutti i cittadini padani possono riunirsi in forma pacifica, privatamente e pubblicamente, anche nell'ambito di associazioni politiche e sindacali.

L'U.F.P. garantisce tutti i cittadini padani contro ogni provvedimento illegittimo che comporti una restrizione della libertà personale e delle altre libertà ad essa collegate.

*Art. 9* - L'U.F.P. riconosce il diritto alla salute come fondamento del benessere individuale e comunitario; considera la famiglia come nucleo costitutivo primario della Società padana; protegge la dignità dell'uomo dagli abusi dell'ingegneria genetica; applica i principi della

\* Documento discusso e approvato dal Parlamento della Padania nella seduta finale del 12 luglio 1998.

sussidiarietà e della solidarietà sociale nei confronti dei cittadini effettivamente indigenti o disabili; promuove e sostiene le relazioni dei Padani all'estero tra loro e con la Padania; riconosce il fondamentale diritto all'istruzione e la libera scelta di genitori e studenti in merito alla scuola pubblica o privata, in regime di pari opportunità e sostegno economico.

*Art. 10* - L'U.F.P. promuove la massima valorizzazione del lavoro in ogni sua forma, subordinata o autonoma, pubblica o privata. L'U.F.P. sostiene la vocazione operosa del Popolo padano; tutela la proprietà come diritto di disporre dei propri beni e del frutto del proprio lavoro; attribuisce alle attività economiche e produttive, ispirate ai principi della libertà dell'impresa, del libero mercato e della tutela anti-monopolistica della concorrenza un'importanza fondamentale per lo sviluppo materiale e morale della Società padana, nel rispetto del principio internazionale dello sviluppo sostenibile.

Riconosce l'insostituibile funzione dell'iniziativa privata, garantendo la libertà di organizzazione e la massima semplificazione degli oneri burocratici e fiscali a carico dell'impresa. Vigila affinché le attività di impresa e di funzione pubblica perseguano obiettivi e finalità residuali; proibisce ogni limitazione, diretta o indiretta, della leale concorrenza.

## **Capitolo II - Ordinamento dell'U.F.P.**

*Art. 11* - Il Congresso dell'Unione Federale della Padania esercita il potere legislativo.

Il Congresso è costituito dall'Assemblea Federale Padana e dalla Camera delle Nazioni, dotate dei medesimi poteri.

I componenti dell'Assemblea Federale Padana sono eletti a suffragio libero, universale e segreto secondo le leggi elettorali di ogni singola Nazione e, comunque, in proporzione di un seggio ogni 200.000 abitanti.

I seggi sono ripartiti in maniera proporzionale alla popolazione delle Nazioni, ad ognuna delle quali deve essere assegnato almeno un seggio.

L'Assemblea Federale Padana viene eletta ogni 4 anni ed i componenti sono rieleggibili una sola volta.

La Camera delle Nazioni rappresenta e tutela gli interessi delle Nazioni. Esercita il potere legislativo nonché quello di controllo e d'inchiesta sull'esecutivo federale e sull'amministrazione federale. È costituita da 3 rappresentanti per ogni Nazione, indipendentemente dall'entità numerica della popolazione della Nazione stessa.

I componenti della Camera delle Nazioni vengono eletti a suffragio libero, universale e segreto dai cittadini delle rispettive Nazioni in base alle leggi elettorali di ciascuna Nazione.

La Camera delle Nazioni viene eletta ogni 4 anni ed i

componenti sono rieleggibili una sola volta.

Ad ogni componente del Congresso è assicurata l'immunità sia per le opinioni espresse nell'espletamento delle funzioni parlamentari sia in ogni altro pubblico o privato consenso.

Il Congresso dell'Unione Federale della Padania è competente ad esercitare Funzioni Legislative nelle seguenti materie:

- Affari Esteri.
- Relazioni Internazionali.
- Difesa e Forze Armate.
- Sicurezza collettiva e lotta alla criminalità.
- Protezione Civile di competenza federale.
- Organizzazione della pubblica amministrazione federale.
- Giustizia federale.
- Codificazione civile e penale di interesse federale.
- Politica monetaria.
- Politica finanziaria e bilancio federale.
- Norme elettorali federali.
- Agenzie federali.
- Servizi postali, telefonici e telegrafici.
- Immigrazione, Emigrazione, Passaporti, tutela e assistenza dei cittadini padani residenti all'estero.
- Pesi, misure, determinazione del tempo.
- Rilevazioni statistiche federali.

Nessuna legge che modifichi il compenso per le prestazioni dei membri dell'Assemblea Federale Padana e della Camera delle Nazioni o del Direttorio Federale, acquisterà efficacia se non dopo che sia intervenuta una nuova elezione di tutti i suoi Rappresentanti.

*Art. 12* - Il Direttorio Federale è il governo dell'U.F.P.

Il Direttorio Federale è formato da tanti componenti quante sono le Nazioni Federate, in ragione di uno per Nazione.

I componenti del Direttorio Federale sono eletti per 4 anni dal Congresso dell'U.F.P. in seduta plenaria. Essi devono essere cittadini padani ed elettori. Sono rieleggibili una sola volta.

La durata in carica dei componenti del Direttorio Federale è contestuale a quella del Congresso dell'U.F.P. Essi non possono ricoprire altri incarichi pubblici nell'ambito dell'U.F.P. e delle rispettive e singole Nazioni né esercitare altre attività mentre espletano l'incarico.

Il Direttorio Federale elegge al suo interno un Presidente ed un Vice-Presidente che durano in carica dodici mesi e non possono essere rinnovati.

Il Direttorio Federale presenta al Congresso dell'Unione Federale della Padania i Progetti di Legge; provvede all'esecuzione delle Leggi approvate dal Congresso Padano e delle Sentenze della Corte Costituzionale Federale; ripartisce le singole competenze operative tra i suoi componenti ma le decisioni emanano dal Direttorio Fe-

derale quale potere costituzionale e, per essere valide, contemplano la presenza del Presidente o del Vice-Presidente e della metà dei componenti.

*Art. 13* - L'amministrazione pubblica federale deve ispirarsi ad un principio di equilibrata rappresentatività di tutte le Nazioni federate.

*Art. 14* - La Funzione Giurisdizionale federale è indipendente da ogni altro potere federale ed emana anch'essa dalla sovranità popolare.

La magistratura giudicante e gli uffici del pubblico ministero rappresentano funzioni e carriere separate e distinte. Per i giudizi in materia penale sono previsti tribunali di giurati popolari (giurì). Una legge organica ne stabilirà i criteri e le caratteristiche di scelta e operatività. I pubblici ministeri sono eletti direttamente dal popolo con le modalità stabilite dalla legge federale che determina anche i requisiti di elevata competenza dei candidati. È fatto divieto nell'ambito della Giustizia federale e dei suoi uffici passare da una carriera all'altra e da una funzione all'altra.

Ogni Nazione organizza ed esercita il proprio Potere Giudiziario tramite propri Magistrati e Tribunali.

*Art. 15* - La Corte Costituzionale Federale ha come sua funzione quella di verificare la conformità con la Costituzione delle leggi e atti emanati dal Legislativo e dall'Esecutivo Federali e Nazionali, nonché dalle magistrature di merito. La Corte Costituzionale esercita la tutela in caso di violazione dei diritti fondamentali riconosciuti dalla presente Costituzione ad ogni cittadino dell'Unione. Un'apposita legge federale disciplina ed organizza il funzionamento ed i compiti della Corte Costituzionale Federale.

### **Capitolo III - Disposizioni finanziarie**

*Art. 16* - Il bilancio dell'U.F.P. è approvato annualmente dal Congresso dell'U.F.P.

L'U.F.P. tiene in pareggio a lungo termine le sue uscite e le sue entrate; propone le politiche e gli stanziamenti di riequilibrio finanziario tra le Nazioni Federate.

Le disposizioni recanti nuovi e maggiori oneri possono essere stabilite solo con Legge la quale deve indicare il periodo di applicazione, gli obbiettivi da raggiungere, nonché la descrizione puntuale e rigorosa dei mezzi di copertura finanziaria per farvi fronte. La stessa legge di bilancio fissa il termine massimo di prelievo fiscale rispetto al prodotto interno lordo.

All'U.F.P. competono direttamente: a) le Tasse d'importazione; b) una percentuale delle imposte sui consumi e sul valore aggiunto determinate annualmente dalla Legge di bilancio.

Le Nazioni federate, per contribuire alle spese dell'U.F.P., versano inoltre all'Unione fino al massimo di un decimo

del totale delle imposte dirette riscosse sul loro territorio secondo quanto stabilito dalla Legge di cui al comma precedente.

Ogni altro tributo è attribuito alle Nazioni Federate.

Non è ammessa alcuna sorta di doppia imposizione tra l'U.F.P. e le Nazioni Federate, nonché tra le stesse Nazioni Federate.

### **Capitolo IV - Leggi ereferendum di iniziativa popolare**

*Art. 17* - La Legislazione Federale stabilisce forme e termini per le consultazioni popolari a livello federale.

Il Popolo padano esercita l'iniziativa delle leggi federali mediante proposta da parte di almeno 50.000 elettori di una proposta di legge redatta in articoli.

È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione totale o parziale di una legge o di un atto avente valore di legge quando lo richiedano 100.000 elettori o 5 Nazioni federate.

*Art. 18* - Il Sigillo dell'U.F.P. è il Sole delle Alpi, costituito da sei petali disposti all'interno di un cerchio; la sua Bandiera ordinaria è il Sole delle Alpi di color verde celtico-veneto in campo bianco; la sua Bandiera marittima è formata dall'unione degli Stendardi di San Giorgio e di San Marco; la sua Bandiera storica è la Croce di San Giorgio caricata nel primo quadrante del Sole delle Alpi rosso.

L'Inno dell'U.F.P. è il "Va pensiero" di Giuseppe Verdi.

### **Capitolo V - Revisione della costituzione federale**

*Art. 19* - La Costituzione Federale può essere riformata totalmente o parzialmente.

La revisione parziale o totale può aver luogo sia per iniziativa del Congresso dell'Unione Federale a richiesta di un quinto dei componenti dell'Assemblea federale, oppure di un quinto dei componenti delle Camere delle Nazioni, oppure per iniziativa di 100.000 cittadini padani con diritto di voto che sottoscrivano un progetto di legge redatto in articoli di modifica totale o parziale della Costituzione federale.

### **Norme transitorie**

*Art. 20* - L'U.F.P. prevede l'unione iniziale delle Nazioni esistenti, le quali dispongono di un anno di tempo per confermarsi come Nazioni Federate e darsi una denominazione ufficiale, che potrà sostituire quella provvisoriamente espressa nell'art. I, senza che questo comporti revisioni costituzionali.

Entro un anno dall'avvio del processo di formazione dell'U.F.P., in conformità ad apposita Legge Federale, devono altresì essere risolti i problemi di costituzione di nuove Nazioni e di confini tra le Nazioni stesse.

# Biblioteca Padana

AA.VV (a cura  
di Franco Bassanini),  
**Costituzione, una riforma sba-  
gliata. Il parere  
di sessantatre costituzionalisti**  
(Passigli Editori: Firenze,  
2004), 686 pagine. 34,00 Euro

Il volume (realizzato sotto l'egida dell'*Astrid* – "Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sull'innovazione delle amministrazioni") raccoglie una presentazione di Bassanini e 68 interventi di 63 "costituzionalisti", in larga parte professori universitari, ma anche uomini politici, per alcuni dei quali l'attribuzione sembra anche troppo generosa.

La scelta, peraltro scientificamente inoppugnabile, di raccogliere tutti gli interventi per intero e in forma del tutto autonoma ha generato una pubblicazione fin troppo ponderosa e una serie di ripetizioni che ne rendono ancora più faticosa la lettura. Ciascuno di loro contribuisce con un intervento più o meno ampio e articolato a trattare la questione della riforma costituzionale in corso, all'interno di alcune sezioni schematiche: "Il disegno generale della riforma", "La forma di governo e le garanzie costituzionali", "La riforma del Parlamento e il Senato federale", "Il Titolo V e la *devolution*", "La pubblica Amministrazione nella riforma", "La revisione della Costituzione e le norme transitorie". Si tratta di suddivisioni puramente organizzative che non impediscono ampie so-

vrapposizioni e la necessità di continui rimandi.

Pur rappresentando opinioni che non sono graniticamente concordi, tutti gli interventi rientrano con consistente coerenza nella visione ampiamente condivisa dalla cultura della Sinistra italiana: la riforma viene accuratamente vivisezionata e il verdetto emesso dagli interventi è unanimamente negativo, sia pur con espressione di motivazioni differenziate. Gran parte dell'attenzione è naturalmente concentrata più sul cosiddetto Senato federale e sul nuovo premierato (argutamente ribattezzato da Sartori "silverato") che non sul Titolo V e sulle argomentazioni che evidentemente stanno più a cuore ai padanisti. Questa scarsa attenzione deriva innanzitutto dalla diffusa opinione che l'attuale riforma abbia connotazione "meno federalista" di quella dell'Ulivo e che la sua approvazione consentirebbe alla Sinistra di liberarsi di quello che qualcuno ritiene un peccato di eccessivo autonomismo, commesso per cercare di ingraziarsi (inutilmente) i favori della Lega alla fine della scorsa legislatura. Il cosiddetto "regionalismo differenziato" che è stato introdotto dall'attuale articolo 116 avrebbe consentito – secondo alcuni – la formazione di blocchi (al loro interno omogenei) di regioni in grado di acquistare spezzoni sempre più consistenti di autonomia e di portare – secondo l'esempio spagnolo – a sempre maggiori richieste di libertà, ritenute pericolose per il sacro dogma dell'unità nazionale. L'eliminazione di questa possibilità nell'attuale proposta di modifica, da un lato rassicura i patrioti di sinistra contro avventure pada-

niste e dall'altro permette all'opposizione di accusare la maggioranza di scarsa passione autonomista e di evidenziarne le divisioni interne.

Esiste in ogni caso – e sembra essere predominante – un patriottismo progressista che conosce gli stessi afflitti nazionalistici di quello di destra e con cui condivide le stesse passioni



stataliste riconducibili alla nefasta equazione Italia = Stato, più Italia = più Stato.

In questa ottica può essere letto, ad esempio, il sollievo di molti dei saggi a proposito della reintroduzione del cosiddetto "interesse nazionale", imprudentemente cancellato dalla riforma precedente: più che di "interesse nazionale", inteso come insalata di inni e bandiere, si tratta in questo caso di "interesse statale", di difesa cioè dell'incastellatura di coercizioni del pubblico sul privato, dell'ultima oasi di socialismo reale in Europa, gabbata come "welfare state".

Non a caso l'articolo 120 parla di "tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica": sembra

# Biblioteca Padana

---

fatto apposta (è fatto apposta) per far contenta sia la Destra che la Sinistra.

Il federalismo è un sogno ampiamente diffuso fra la gente ma è mal sopportato dalla classe dirigente (sia politica che burocratica) perchè costituisce un potente rischio per la sua condizione di potere e una sicura contrazione dei suoi privilegi. La stessa paura percorre indistintamente lo schieramento politico di Destra e di Sinistra con la sola differenza delle modalità di reazione: nella Destra italiana non si sono mai troppo frequentate biblioteche o salotti, e i giudizi sono sempre stati tagliati giù a colpi di slogan o di frasi lapidarie scritte sui muri. Allo storico e non privo di una sua pecoreccia gagliardia “*Viva il Duce e il resto m....*” si è sostituito un “*Viva l'unità d'Italia*”, o un post-moderno “*Viva l'interesse nazionale*”, ma il “resto” è rimasto immutato. Domenico Fisichel-

la, uno dei pochi che abbia fluida dimestichezza con la sintassi, si è anche cimentato in una succinta opera letteraria, il cui titolo è lapidariamente significativo: *Contro il federalismo*. Tutto il resto è certezza e non si discute.

A sinistra sono più furbi e hanno saputo nel tempo costruire tutta una rete di gente che sa leggere e scrivere e che riesce a diffondere idee (magari aberranti) o a tenere nascoste verità con garbo lessicale, con citazioni documentate e con un prodigioso castello di intelligenza (o *intelligenztia*) pronta a tutti gli usi.

In tutto questo discutere (o tacere) di questa riforma federalista chi è più assente è proprio il mondo federalista. Questo è diviso fra contrari e favorevoli. I contrari (indipendentisti, secessionisti, “migliani”, regionalisti spinti, eccetera) ritengono la riforma una non-riforma o – peggio – uno strumento per imbavagliare le istanze federaliste vere chiamando federalismo una diversa forma di centralismo. I favorevoli sono quelli che si ritengono sinceramente soddisfatti dalla riforma

in discussione o che pensano che nell'attuale stato delle cose questa sia la migliore delle riforme possibili. I favorevoli si trovano quasi esclusivamente all'interno dei quadri dirigenti della *Lega* o in qualche isolato esponente di *Forza Italia*.

Il solo che sembra però volersi veramente impegnare in questa battaglia è il ministro Calderoli: è il solo che si sta sbattendo per sostenere la riforma. Questa sua solitudine è anche il frutto della inconsistenza della politica culturale della *Lega* che non ha investito un ghello in cultura, informazione e strumenti di creazione del consenso. C'è una legione di persone che hanno cariche istituzionali importanti, che siedono su poltrone impegnative e ben remunerate ma non ce n'è uno in grado di articolare un ragionamento intellettualmente ineccepibile e sintatticamente corretto a sostegno di quella che dovrebbe essere la “madre di tutte le riforme”. Questa è la vera sconfitta: la Sinistra pubblica un librone di 686 pagine, la *Lega* si affida alla solitaria caparbieta di Calderoli.

# La forza della Padania sono le idee

I *Quaderni Padani* sono pubblicati bimestralmente da *La Libera Compagnia Padana*, una associazione che ha fini solo culturali e che riunisce tutti coloro che - al di là delle differenze ideologiche - credono nell'autonomia dei popoli padano-alpini.

Il solo modo per ricevere con continuità i *Quaderni* è di aderire alla *Libera Compagnia*.

La quota associativa annuale è di € 50.

Essa dà diritto a ricevere i *Quaderni*, un libro e ogni altra pubblicazione o materiale edito dalla Compagnia.

Per i giovani sotto i 25 anni la quota è ridotta a € 25 annui e dà diritto a ricevere i soli *Quaderni*. Per poter godere di questa riduzione è sufficiente dichiarare la propria età all'atto dell'iscrizione.

Analoga riduzione viene applicata alle Associazioni e ai sodalizi culturali.

Il pagamento può essere effettuato:

Inviando la quota all'indirizzo postale de "*La Libera Compagnia Padana*" (Casella Postale 55, Largo Costituente 4, 28100 Novara) con assegno non trasferibile intestato a "*La Libera Compagnia Padana*".

Mediante bonifico sul Conto Corrente Bancario numero 1403, intestato a "*La Libera Compagnia Padana*" presso l'agenzia di Novara della Banca Popolare di Novara (Cod. ABI 5608, Cab 10101).

Mediante Conto Corrente Postale numero 38261202, intestato a "*La Libera Compagnia Padana*".

**Si prega di allegare o far pervenire in ogni caso alla sede postale della Compagnia la scheda di adesione compilata in ogni sua parte.**

**Si raccomanda di non pagare con Vaglia Postale!**

Lo statuto dell'Associazione è stato pubblicato sul numero 48 dei *Quaderni Padani*.

Le Norme per i collaboratori sono state pubblicate sul numero 34.

Entrambi i documenti sono reperibili anche sul sito dell'Associazione

*La Libera Compagnia Padana*

Casella Postale 55, Largo Costituente 4, 28100 Novara

Tel. 333-1416352

E-mail: [laliberacompania@libero.it](mailto:laliberacompania@libero.it)

Sito Internet: [www.laliberacompania.org](http://www.laliberacompania.org)



# Scheda di adesione a La Libera Compagnia Padana

Cognome ..... Nome .....

Luogo di nascita ..... Data di nascita .....

Residenza: Città ..... Prov. .... Cap. ....

Via .....

tel. casa ..... telefonino .....

tel. ufficio ..... fax .....

E-mail: .....

Professione: .....

## Quota di adesione:

- Intera (€ 50) - Età superiore a 25 anni  
 Ridotta (€ 25) - Età inferiore a 25 anni - Associazioni  
 Rinnovo  Nuovo associato

## Modalità con cui è stato effettuato il pagamento:

- Contanti  Assegno bancario  Assegno circolare  
 Bonifico bancario  Versamento in cc postale

cc 1403 Banca Popolare Novara  
cod. ABI 5608, CAB10101

N° 38261202

Firma

Data



La Libera Compagnia Padana, C. P. 55, Largo Costituente 4, 28100 Novara, Tel. 333-1416352  
E-mail: [laliberacompagnia@libero.it](mailto:laliberacompagnia@libero.it), Sito Internet: [www.laliberacompagnia.org](http://www.laliberacompagnia.org)

Secondo quanto previsto dalla legge 31 dicembre 1996, n. 675, i dati personali verranno impiegati solo ed esclusivamente per uso interno all'Associazione e non verranno in alcun modo divulgati.

# Abbiamo pubblicato:

## Quaderni n. 53 - Maggio-Giugno 2004

*Editoriale* - Carlo Stagnaro

*Ricordo di Mario Costa Cardol* - Romano Bracalini

*I Francesi in Italia e la fine dello Stato veneto* - Marino Zorzi

*La pace di Arona* - Piergiorgio Mirandi

*La Via Vandelli - Una strada ducale del '700*

*dal Frignano alla Garfagnana*

*e al Ducato di Massa* - Alina Benassi Mestriner

*Le condizioni di vita della popolazione  
nella campagna cremonese a cavallo della creazione  
del Regno d'Italia* - Davide Zeminian

● *Quattordicesima giornata di cultura padanista*

*Susa, 15 novembre 2003*

*Le valli dimenticate - Il territorio in bilico fra identità  
e aggressioni esterne*

*Qualche considerazione a margine della quattordicesima  
giornata di cultura padanista di Susa* - Silvano Straneo

*Influenze valdesi sulle pulsioni autonomiste* - Ettore Micol

*Risorse e obiettivi delle comunità di valle* - Costantino Morello

*I Bandi Campestri strumenti di libertà*

*e identità* - Mariella Pintus

*La Valle di Susa paradigma del mondo alpino* - Mauro Carena

*Da re Cozio ai Barbetti, l'eterna lotta*

*per le libertà alpine* - Giorgio Garbolino Boot

*Le Alpi, scrigno di libertà e cuore*

*dell'Europa vera* - Gilberto Oneto

## Quaderni n. 54 - Luglio-Agosto 2004

*Ladinia: una, piccola, libera* - Brenno

*Cronologia*

*Ladini* - Sirola Metella

*I Ladini* - Sergio Safai

*Il ladino contemporaneo in provincia di Belluno* - E.L.

*A proposito di Ladini* - Fabrizio Costan Biedo

*Breve guida alla conoscenza della Val di Fassa e dei Ladini  
(con particolare riferimento ai Fassani)* - Pierluigi Crola

*Approfondimenti*

*La lingua*

*I Centenari del Comelico*

*Le Regole del Cadore*

*La dedizione del Cadore a Venezia*

*Gli Standschützen*

*La bandiera dei Ladini*

*Il Museo Ladìn de Fascia (l'identità si difende con la volontà)*

*Personaggi*

*Libri in ladino*

*Libri in italiano*

*I comuni della Val di Fassa*

## Quaderni n. 55 - Settembre-Ottobre 2004

*La profezia che si autoavvera* - Luca Lanzini

*I contrasti di confine italo-francesi al termine del secondo  
conflitto mondiale* - Roberto Gremmo

*L'Ellisse preistorica di Milano* - Carlo Frison

*Insedimenti dei Galli,*

*sulla strada dei boschi sacri* - Giorgio Fumagalli

● *Sedicesima giornata di cultura padanista*

*Belgirate - 25 Aprile 2004*

*Contro la libertà dei popoli - Dall'unità d'Italia*

*all'unità d'Europa* - Archimede Bontempi - Paolo Gulisano - Carlo Lottieri

*Romano Bracalini - Lorenzo del Boca - Gilberto Oneto*

## Quaderni n. 56 - Novembre-Dicembre 2004

*Libertà e criminalità* - Brenno

*Intervista a Patrik Riondato e Davide Guiotto*

*di Raixe Venete* - Gianni Sartori

*Terra di repubbliche e di libertà* - Gilberto Oneto

*Alla ricerca del lupo* - Lamberto Sarto

*Riflessioni sul tema trattato al Convegno*

*di Moncenisio - 14 Agosto 2004* - Ettore Micol

*Briganti, ribelli, "insorgenti"... è proprio*

*"un'altra storia"? - Gianni Sartori*

*Dover essere contenti di morire*

*per l'Italia - Un documento di ipocrisia patriottica*

*Dalle origini all'età romana: un accenno alle culture antiche  
in Lomellina* - Stefano Tomiato

*Documenti*

*Sintesi della tesi di Giancarlo Pagliarini al III Congresso  
della Lega Nord - Milano, 14-16 Febbraio 1997*

*Documenti*

*Discorso di Sua Santità Giovanni Paolo II*

*alla Cinquantesima Assemblea Generale delle Nazioni Unite*

*New York, 5 Ottobre 1995*

