ASSOCIAZIONE ITALIANA
PER IL CONSIGLIO DEI COMUNI E DELLE REGIONI D'EUROPA
Consiglio Nazionale, 12 luglio 2013

UN ASSETTO FEDERALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA PER ACCRESCERE LA PARTECIPAZIONE E LA DEMOCRAZIA PER UNA UNIONE EUROPEA FEDERALE

Il Governo italiano, in carica dal 28 aprile 2013, si è impegnato di fronte al Parlamento per approvare, entro 18 mesi, modificazioni alla Costituzione della Repubblica che investono tematiche per le quali un apposito "Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali", istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica, ha elaborato un rapporto (12 aprile 2013) articolato in sei capitoli: 1. Diritti dei cittadini e partecipazione democratica; 2. Del metodo per le riforme costituzionali; 3. Parlamento e Governo; 4. Rapporto Stato-Regioni; 5. Amministrazione della giustizia; 6. Regole per l'attività politica e per il suo funzionamento.

L'AICCRE, Sezione italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa/CCRE, è impegnata fin dalla sua origine (1952) in una strategia di federalismo integrale, sovra e infranazionale. La sua azione si sviluppa nel rispetto dei principi contenuti nella *Carta europea delle libertà locali* (CCRE, I Stati Generali, Versailles, 18 ottobre 1953), nella *Carta europea dell'autonomia locale* (Consiglio d'Europa, 15 ottobre 1985) e nella *Carta europea della democrazia regionale* (Consiglio d'Europa, Strasburgo, 29 maggio 2008). Sono oltre sessant'anni che essa conduce una battaglia a tutti i livelli, nelle amministrazioni pubbliche, nei movimenti per le autonomie e in quelli europeisti, nella società civile, nel Parlamento nazionale, nei partiti, nel Parlamento europeo e in tutte le istituzioni europee, nelle Università e nei Centri studi specializzati e che si confronta con il Governo nazionale. Attraverso il CCRE, l'AICCRE partecipa alle azioni europee per la costruzione di una Unione Europea federale.

Il Comitato delle Regioni nella Unione Europea (istituito dal Trattato di Maastricht/1992 come organo consultivo della sola Commissione Europea, divenuto organo consultivo della Commissione e del Parlamento Europei con il Trattato di Lisbona/2007) e il Consiglio delle Autonomi Locali (istituito, nell'ambito della riforma del Titolo V della Costituzione della Repubblica Italiana/2001 con l'articolo 123, ultimo comma) sono due risultati importanti, seppure limitati in quanto detti organi sono consultivi, della battaglia dell'AICCRE.

Attraverso documenti, approvati dalla Direzione e dal Consiglio nazionale nel corso dei sessant'anni, l'AICCRE ha formulato proposte circostanziate di "*riforme per una Italia europea*", nel convincimento che la battaglia per una organica riforma federale dello Stato nazionale e del sistema dei poteri locali e regionali (federalismo infranazionale) è interdipendente con quella per la federazione europea.

In questa *fase costituente* che caratterizza sia il nostro Stato sia l'Unione Europea, con particolare riferimento all'Eurozona, attraverso aggiustamenti parziali e insufficienti dei Trattati europei, imposti dalla difficile situazione economica e sociale, l'AICCRE ribadisce alcuni punti della propria battaglia per una Repubblica federale italiana contestuale a quella per una Unione Europea federale.

In primo luogo, va sottolineata l'intangibilità dei principi etico-politici contenuti nella Costituzione della Repubblica Italiana che hanno interpretato, dopo la Resistenza italiana ed europea al nazifascismo, il sentimento comune della grande maggioranza dei cittadini per la riconquistata libertà e per la esigenza della sua salvaguardia attraverso appositi istituti che garantissero il rispetto della persona umana tradotto in diritti, quali quelli stabiliti nella *Dichiarazione universale dei diritti umani* (Assemblea ONU, 10 dicembre 1948) e nella *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* (entrata in vigore contestualmente al Trattato di Lisbona, 1. dicembre 2009).

Ciò non vuol dire che la Costituzione non abbia mostrato e non mostri carenze strutturali:

1. la non sufficiente forza e stabilità del Governo centrale, senza, peraltro, che se ne debba trarre di necessità l'esigenza di un regime presidenziale: la sostituzione dell'attuale Senato con il Senato federale delle Regioni, insieme a una nuova legge elettorale che restituisca ai cittadini elettori la possibilità di scegliere i propri rappresentanti nella Camera dei Deputati, concorreranno a conferire al Governo più stabilità e più forza;

2. l'ordinamento della Repubblica, caratterizzato da due rami del Parlamento senza distinzione alcuna di ruolo e competenze, con conseguenze paralizzanti dell'azione legislativa e, quindi, di governo.
   L'AICCRE, fin dalla sua nascita, sostiene la esigenza di istituire il Senato federale delle Regioni, quale sede di rappresentanza del sistema dei poteri locali e regionali, costituito dai Presidenti delle Regioni e da componenti dei Governi regionali (in analogia al Bundesrat della Repubblica federale tedesca), in misura riferita al numero di abitanti delle Regioni, ai quali si aggiungono rappresentanti dei soggetti istituzionali territoriali previsti dalla Costituzione, eletti nel proprio seno dai Consigli delle Autonomie locali. Il Senato federale delle Regioni dovrebbe, fra l'altro, rendere trasparente e coordinata la spesa periferica, confrontandola con la spesa centrale, e non dimenticando che la spesa locale – che ha un suo pieno diritto – non è una variabile indipendente;

3. la eccessiva quantità di eletti nei due rami del Parlamento, peraltro, secondo una legge elettorale che ha anche privato i cittadini del diritto di scegliere liberamente i propri rappresentanti;

4. la mera elencazione dei soggetti costituenti la Repubblica: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato (articolo 114, comma 1/Costituzione), senza tener conto degli aspetti quantitativi e qualitativi (territorio e sue caratteristiche e popolazione) che caratterizzano Enti locali e Regioni e che hanno incidenza sulla organizzazione e gestione dei servizi e sull'attività economica e sociale, vanifica la giusta affermazione del principio di autonomia espresso al secondo comma dello stesso articolo 114.

I soggetti istituzionali territoriali, per poter assumere decisioni autonome, con riferimento al principio di sussidiarietà tra i soggetti istituzionali ai diversi livelli territoriali e la consapevolezza della interdipendenza delle azioni amministrative di detti soggetti, devono essere riferiti ad ambiti territoriali e, quindi, funzionali adeguati alla organizzazione e alla gestione dei diversi servizi.

A tal fine, appare opportuna la definizione costituzionale di un unico soggetto istituzionale territoriale intermedio elettivo fra un determinato numero di Comuni e la Regione, con competenze e funzioni stabilite con atti legislativi statuali e regionali. In tal modo, oltre a garantire un approccio organico al territorio, sarebbe anche possibile contenere la proliferazione di organismi operativi intermedi di carattere settoriale, riferiti ad ambiti territoriali diversificati in relazione alle funzioni settoriali da svolgere.

Tali considerazioni, coerenti con gli indirizzi istituzionali dell'AICCRE, assumono particolare rilievo anche a seguito delle determinazioni adottate dalla Corte Costituzionale il 3 luglio scorso, relativamente ai ricorsi di alcune Regioni avverso i decreti legge 201/2011 e 95/2012 del Governo di riordino dell'articolazione territoriale provinciale con l'accorpamento di alcune Province.
Non solo sembra necessario che modificazioni dell'assetto istituzionale costituzionale previsto dal Titolo V della Costituzione (articoli 114, 118, 119, 132 e 133) vengano adottate attraverso leggi costituzionali (anche per consentire un dibattito più approfondito di quanto non sia avvenuto fino ad oggi, sotto la spinta di discutibili esigenze di contenimento della spesa pubblica che, peraltro, non hanno trovato riscontro nelle valutazioni quantitative del risparmio), come ha deciso il Governo. Sembra, inoltre, necessario che il dibattito e le conseguenti determinazioni sul riordino del sistema dei poteri locali e regionali sia riferito all'intero ordinamento istituzionale e amministrativo del sistema, comprensivo della moltitudine di soggetti strumentali/operativi che, di fatto, esautorano i soggetti territoriali istituzionali delle loro competenze limitandone il ruolo di rappresentanza democratica.
Le Città metropolitane vanno opportunamente disciplinate, per evitare i rischi di conflitti di ruolo, competenze e funzioni con le relative Regioni e la periferizzazione dei territori esterni alle stesse Città metropolitane;

5. il ruolo e le competenze delle Regioni, oggetto della riforma del Titolo V (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, a seguito del referendum del 7 ottobre dello stesso anno), da perfezionare, per quanto riguarda le materie di legislazione concorrente fra Stato e Regioni (articolo 117/Costituzione), attraverso l'attribuzione allo Stato della potestà legislativa secondo quanto indicato nel rapporto del *Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali* all'inizio ricordato (Capitolo 4. Stato-Regioni. 20. Poteri e funzioni delle Regioni), da una parte; dall'altra, da meglio definire per quanto attiene la esigenza di pianificazione del territorio di competenza, contestuale allo sviluppo economico-sociale compatibile con la tutela dell'ambiente e del paesaggio. Anche a tal fine, per operare coerentemente e correttamente secondo il principio di sussidiarietà (conferire a ciascun soggetto istituzionale territoriale previsto dalla Costituzione il potere per l'esercizio ottimale dei servizi sociali e per la realizzazione e la gestione delle infrastrutture), le Regioni, nel proprio ambito e

sulla base di indirizzi e parametri definiti dallo Stato (un ramo del Parlamento sarà costituito dai rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali), devono procedere al riordino del sistema dei poteri locali, a partire dal numero dei soggetti del sistema medesimo, anche al fine di evitare la moltiplicazione degli organismi operativi che, di fatto, si sostituiscono ai soggetti istituzionali territoriali costituzionali esautorandoli anche per quanto attiene le loro competenze politiche e di controllo, con conseguente attenuazione delle caratteristiche democratiche del sistema;

6. il federalismo fiscale (e finanziario) di cui agli articoli 118 e 119 della Costituzione, da ristrutturare attraverso una più attenta valutazione della capacità/possibilità degli Enti locali (in particolare i piccoli Comuni) di svolgimento delle funzioni amministrative loro attribuite: il federalismo fiscale/finanziario deve essere concepito e disciplinato con riferimento al riordino del sistema dei poteri locali che ciascuna Regione deve effettuare nel proprio ambito nel rispetto delle generali indicazioni della Costituzione e della conseguente legislazione statuale, al fine di finalizzarlo all'esercizio di funzioni amministrative concernenti la gestione di servizi (sistema idrico integrato, rifiuti, infrastrutture di mobilità, trasporto locale, servizi sociali e sanitari, ….) riferiti a un *unico* ambito territoriale, di adeguata estensione, anche al fine del perseguimento di obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa: *un territorio/un governo* (*Gruppo di lavoro*, Capitolo 4. 21. Federalismo fiscale).

Riforme costituzionali relative a quanto sopra indicato consentirebbero un assetto istituzionale e funzionale dello *Stato federale nazionale* più adeguato alle esigenze di progresso democratico e di sviluppo economico. Entrambi, il progresso democratico e lo sviluppo economico, devono essere riferiti ad ambiti territoriali a misura umana (non i piccoli Comuni né le grandi megalopoli) per i quali adeguati soggetti istituzionali territoriali, sulla base di competenze definite in base al principio di sussidiarietà nell'ambito del sistema federale, possano governare organicamente i processi che in essi si sviluppano, generalmente caratterizzati da interdipendenza con quanto avviene ai livelli superiori (regionale, statuale nazionale, europeo e mondiale).

I soggetti istituzionali territoriali costituenti il sistema federale infranazionale, anche al fine di accrescere la partecipazione consapevole e diretta dei cittadini alle dinamiche economiche e sociali che si manifestano nel proprio ambito, devono essere caratterizzati da rappresentanze nei rispettivi organi (Consigli, Giunte) dei cittadini elettori che rispettino la parità di genere, secondo quanto stabilito nella *Carta europea per l'uguaglianza e la parità delle donne e degli uomini nella vita locale*, del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (XXIII Stati generali, Innsbruck, 12 maggio 2006).

Nelle autonome comunità a misura umana, governate da istituzioni democraticamente elette, le nuove tecnologie di informazione e comunicazione possono costituire supporto all'affermazione dei processi democratici che, comunque, devono restare fondati sulla conoscenza del territorio (storia, cultura, ambiente, paesaggio) e sulle relazioni umane che in esso si sviluppano, da una parte; dall'altra, assicurerebbero la consapevolezza di partecipare, in maniera interdipendente, a quanto accade negli ambiti territoriali e istituzionali superiori (Regione, Stato nazionale, Unione Europea, fino all'intero pianeta).

L’accennata configurazione federale del nostro Stato consentirebbe di concorrere più efficacemente alla costruzione di una Unione Europea federale.

La crisi che investe, in particolare, alcuni Paesi mediterranei dell’Eurozona (tra i quali il nostro), non è superabile nell’ambito dei confini dei singoli Stati nazionali, da una parte; dall’altra, un mercato unico, dai confini sempre più larghi, è uno strumento, non un fine: esso va governato da una democrazia parlamentare al livello in cui esso si dispiega. L’Unione Europea non può essere l’Europa dei Governi, deve essere l’Europa federale che auspicarono Altiero Spinelli, Luigi Einaudi, Jean Monnet, Robert Schuman, Alcide De Gasperi, Konrad Adenauer, Paul Henri Spaak. Il Parlamento Europeo è il riferimento primario, ma è necessaria la trasformazione del Consiglio Europeo in Senato degli Stati nazionali e la Commissione Europea deve diventare il Governo dell’Unione Europea. Il tessuto democratico dell’Unione Europea deve altresì svilupparsi attraverso le Regioni e l’intero sistema democratico degli Enti locali. La costituzione di autentici partiti europei è un obiettivo fondamentale per assicurare la consapevolezza/partecipazione dei cittadini europei dei/ai processi decisionali.

L’AICCRE, Sezione italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d’Europa/CCRE, sulla base delle indicazioni formulate, continuerà la sua azione verso tutti i soggetti costituenti la rete democratica del nostro Paese, a partire dai Comuni, dalle Province e dalle Regioni, al fine di concorrere al superamento di una crisi che, prima di essere economico-finanziaria e, quindi, sociale, è essenzialmente politica, nel senso che non si costruiscono gli istituti di democrazia nazionali, europei e mondiali capaci di governare i fenomeni che, in maniera interdipendente, si manifestano in tutto il pianeta Terra.

L’AICCRE, opererà, altresì, attraverso il CCRE al fine di sviluppare nei riguardi delle istituzioni e delle organizzazioni politiche, sindacali, culturali europee un’azione per impegnare detti soggetti al superamento di un assetto intergovernativo dell’Unione Europea, assolutamente inadeguato per governare i fenomeni economico-finanziari e sociali di questa nostra epoca.