

LE ASSEMBLEE REGIONALI A CONGRESSO: RIFORME, STATUTI E LEGGE ELETTORALE REGIONALE

FRANCO BASSANINI, *I Commissione Affari costituzionali del Senato*. Rispetto alle molte cose importanti e convincenti che ci ha detto il presidente della Camera Casini vorrei cominciare ripetendone due.

Non ci possiamo permettere di prolungare all'infinito questa già lunga transizione costituzionale, dobbiamo arrivare a definire una riforma che regga nel tempo, ma non ci possiamo permettere di avere una riforma costituzionale ad ogni legislatura, o rimessa in discussione ad ogni legislatura, ad ogni cambio di maggioranza. Il che significa che dobbiamo effettivamente lavorare per arrivare ad una riforma che possibilmente incontri un largo consenso, altrimenti c'è il rischio di costruire un castello sulla sabbia che venga rimesso in discussione ad ogni cambio di maggioranza politica, mentre le costituzioni sono fatte per durare, anche se vanno aggiornate quando è necessario, modificate quando è necessario.

Su questa base vorrei fare alcune rapide considerazioni e, dato che il tempo è limitato, mi scuseranno tutti se sarò un po' tranchant, ma gli atti del Senato stanno poi a riprodurre le argomentazioni più di dettaglio.

Innanzitutto partiamo dalla riforma costituzionale e alla fine farò qualche breve considerazione sugli statuti, sulla base di quello che ha detto il presidente Fontana.

In questa riforma che adesso è all'esame della Camera, noi abbiamo molti punti deboli e giustamente il presidente Casini ha detto che la Camera dovrà lavorarci. Il primo punto debole è che il Senato federale non è un Senato federale: il progetto uscito dal Senato non ha costruito un vero Senato federale. In nessuno Stato federale viene utilizzato il meccanismo della contestualità per avere un Senato federale. Già questo qualcosa vorrà dire. Non è questo il meccanismo che garantisce che il Senato sia realmente un senato federale che rappresenta il sistema territoriale e che è in grado di garantire che il sistema regionale e locale non venga espropriato il loro potere e la loro autonomia, almeno nella formazione di quelle leggi che incidono sul sistema regionale e locale stesso.

In base alle norme transitorie questa contestualità è, almeno in partenza — e potrebbe restarlo a lungo — una contestualità con l'elezione, non solo dei Consigli regionali, ma della Camera e del premier. Sarà quindi dominante la scelta politica sul premier, non la scelta politica sulle istituzioni regionali, sul presidente, la Giunta e i Consigli regionali. La contestualità non avrà quindi un effetto di attrazione verso il territorio. Si è partiti per regionalizzare il Senato e si arriva a nazionalizzare e a premierizzare anche l'elezione dei Consigli e delle Assemblee regionali, questo è il rischio di questo meccanismo.

Sappiamo che ci sono varie altre soluzioni. Una soluzione limpida è il Bundesrat, un'altra soluzione limpida, anche se difficilmente riproducibile in Italia è il Senato americano, una terza

soluzione possibile, che tra l'altro ha una antica storia, perché fu quella proposta dalla "Commissione dei 75" alla Costituente, è quella in cui ci sia un Senato in parte a elezione diretta nel territorio — poi discuteremo se con la contestualità o no — e in parte, ma consistente, di rappresentanza delle istituzioni regionali e locali. Alla Costituente la "Commissione dei 75" disse "due terzi-un terzo": un terzo — si può discutere se un terzo, un quarto, se metà — di rappresentanti eletti dai Consigli regionali e dai Consigli regionali delle autonomie può effettivamente condurre ad un ramo del Parlamento nel quale le esigenze delle autonomie e quelle nazionali si confrontano e trovano un punto d'incontro e di mediazione. Questa proposta noi l'abbiamo fatta, l'abbiamo sostenuta, non è stata condivisa. Un'ipotesi di questo genere, se non altro al Senato ha avuto l'approvazione del 40% dei senatori. Penso che, lasciati liberi di esprimersi, un certo numero anche degli altri avrebbero potuto confluire su questa ipotesi. Insisto nel dire che un Senato veramente federale è una chiave di tutto il sistema.

Seconda cosa che non va. Cari amici, la clausola dell'interesse nazionale, scritta così è devastante per una riforma federale. In nessuno stato federale c'è un meccanismo di controllo delle istituzioni nazionali sulla legislazione regionale, su tutte le leggi regionali, anche su quelle che riguardano interessi più strettamente locali, anche su quelle che riguardano l'artigianato, anche su quelle che riguardano il turismo locale, che consente ad organi centrali di bocciare le leggi regionali in base ad una clausola generica.

IO so qual è la ragione per cui è stata istituita questa disposizione che rende precarie tutte le leggi approvate dai Consigli regionali e che rischia di rendere lungo il processo che arriva dall'approvazione del Consiglio regionale all'entrata in vigore di una legge regionale, mentre lo si era voluto accorciare: la ragione è che si è voluto trovare un contrappeso alla devolution, cioè all'attribuzione di poteri esclusivi alle Regioni nelle tre materie che sapete.

Anche questo è un altro punto critico, perché nell'esperienza degli stati federali l'assoluta esclusività di poteri non c'è, neanche negli Stati Uniti. C'è sempre, come ha ricordato da ultimo la "sentenza Mezzanotte", la sentenza 103 che può essere anche discutibile — io su alcuni punti non la condivido, però è una costruzione di grande importanza e mi fa piacere che venga da un giudice costituzionale che non è espressione della mia parte politica — che c'è sempre negli stati federali, anche negli Stati Uniti, una clausola che consente, in casi eccezionali e per finalità ben determinate, al legislatore federale di intervenire, ma di intervenire preventivamente con leggi, non successivamente mettendo in discussione le scelte legislative che legittimamente i Consigli regionali o le Assemblee regionali hanno fatto nell'ambito delle competenze costituzionalmente attribuite.

Noi abbiamo proposto al Senato una formula di tipo tedesco, cioè abbiamo proposto che le competenze regionali siano piene e, se volete, "esclusive" in tutte le materie del terzo e del quarto comma del 117, salvo discutere se quelle del terzo comma restano tutte quelle, ma che però, in quelle materie, come nella Costituzione tedesca, quando è strettamente necessario per garantire l'universalità dei diritti costituzionali e l'unità dell'ordinamento giuridico ed economico del paese, della federazione, il legislatore possa intervenire con legge. A questo punto si può cancellare il

controllo a posteriori sull'interesse nazionale che ha tutti quei rischi e che è ignoto negli stati che si chiamano "federali".

Naturalmente una situazione che presuppone che ci sia un Senato federale e che, nell'approvazione di queste leggi la Camera abbia una parola decisiva, ma nel confronto con un Senato federale, per esempio come quello che ho detto prima. Se non c'è il Senato federale il sistema "alla tedesca" non riesce a funzionare, perché nel sistema "alla tedesca" c'è il Bundesrat che a mio avviso potrebbe anche essere sostituito da un Senato misto vero, nel senso detto, ma se non c'è niente di federale dalla parte del Senato, allora anche questo meccanismo non ha più possibilità di funzionare.

Competenze del Senato. Il presidente Casini ha ragione nel dire che si è partiti per avere un premier onnipotente e si ha un premier che è onnipotente nei confronti della Camera dei deputati, tanto che per la Camera dei deputati bisogna dire quello che il presidente Fontana ha detto per i Consigli regionali: così com'è la Camera dei deputati rischia di diventare una Assemblea per la quale si registrerà la disaffezione dei parlamentari, perché rischiano di non contare nulla di fronte a un premier che — nuovo articolo 94 — può, su qualunque legge, dire "questo è il disegno di legge, vi chiedo l'approvazione in blocco". Non c'è neanche il voto, perché o nel giro di 10 giorni 316 deputati, tutti eletti in collegamento con il premier, tutti appartenenti alla maggioranza, firmano la mozione che dichiara di sostituire il premier con un altro esponente della maggioranza, oppure quella legge è approvata senza discussione, senza votazione. Questo lo può fare su tutte le leggi e a questo punto è chiaro che un organo di questo genere ha una competenza legislativa molto limitata.

Viceversa, nei confronti del Senato il premier è, per così dire, impotente.

Vorrei dire subito che il capo del governo debba fare i conti con una o addirittura due Assemblee parlamentari come negli Stati Uniti, questo è, spesso, nella regola delle democrazie, soprattutto dove c'è una forma di elezione diretta del capo del governo. Il presidente degli Stati Uniti deve fare i conti con le due Camere e spesso non ha la maggioranza. Anche quando ce l'ha, come il presidente Bush, si trova leggi importanti, l'ultima sul possesso di armi da guerra da parte dei privati, che gli vengono bocciate, nonostante il suo impegno. Questa è la regola nei sistemi nei quali c'è un capo del governo direttamente eletto. Ma anche in altri casi: basti pensare alle difficoltà che il cancelliere Schroeder ha con il Bundesrat in questo periodo. Ha dovuto cambiare molte cose di fronte all'opposizione del Bundesrat. Quindi non è strano, questo. Non è strano che, se si dice "il Senato, realmente federale, deve avere voce in capitolo sulle leggi che incidono sulla competenza delle Regioni", la voce in capitolo ce l'abbia sul serio. Però ha ragione il presidente Casini, c'è un elemento di squilibrio nel testo che arriva, perché a fronte di una Camera del tutto impotente nei confronti del premier onnipotente, si ha un premier che nei confronti del Senato non ha nessuno strumento, o quasi. Anche qui bisogna ragionare su come vanno le cose. Questa è, probabilmente, la conseguenza del fatto che in questo sistema il Senato è l'unico potenziale contropotere, e siccome un sistema democratico, sia quelli parlamentari "alla britannica", sia quelli "all'americana", hanno bisogno non solo di poteri forti, ma più sono forti i poteri hanno bisogno anche di contropoteri, alla fine non è rimasto che affidare questo contropotere al Senato.

Vogliamo ragionare sul modello? Io credo che il presidente Casini abbia ragione, ma allora bisogna rimettere in discussione un modello che da un lato ha fortemente rafforzato i poteri, concentrandoli tutti in un uomo solo, fino a far parlare, a torto o a ragione, di dittatura di un uomo solo, ancorché eletto, e dall'altro, a questo punto, ha visto l'unico possibile contropotere nel Senato. Rivediamo questo modello e possiamo rivedere, giustamente dobbiamo rivedere anche i poteri del Senato.

Una battuta sugli statuti regionali. Io penso che sia importante che esca di qui un forte impegno a chiudere l'approvazione degli statuti prima che si chiuda questa legislatura delle Regioni. Sarebbe stato bene approvarli molto prima, comunque è chiaro che se si dovesse andare oltre le prossime elezioni regionali, poi si ricomincia tutto da capo, quindi sarebbe gravissimo. Però ha ragione il presidente Fontana: il problema — ne abbiamo discusso anche altre volte — nasce dal fatto che ci sono dei nodi irrisolti, soprattutto in materia di riforma di governo, poi anche nel rapporto con le autonomie locali e ruolo del Consiglio delle autonomie locali io penso che la stessa giusta, legittima richiesta che le Regioni hanno, di avere un Senato nel quale ci sia voce in capitolo per le Regioni, debba portare a riconoscere un ruolo ai Consigli regionali delle autonomie che non sia un ruolo di pura facciata, nella formazione delle decisioni regionali. Può essere quello di un parere che ha degli effetti rilevanti, nel senso che può essere superato solo con un voto a maggioranza qualificata, ma è la stessa logica che dovrebbe portare al Senato federale, che dovrebbe valere.

Ma qui qual è il problema? E' lo stesso problema che ci ritroviamo davanti a livello nazionale: se abbiamo un presidente della Giunta eletto direttamente, che può determinare lo scioglimento del Consiglio regionale quando vuole, "simul stabunt aut cadent", che può mettere la fiducia sulle leggi quando vuole, e la fiducia sulle leggi vuol dire, a questo punto, "o me le votate così come stanno o andate a casa", i Consigli regionali spariscono e in nessun sistema democratico al mondo c'è una concentrazione dei poteri esclusivamente in un uomo. Quindi è lo stesso problema che si presenta a livello nazionale. Io sono mille volte d'accordo con l'affermazione di fondo del presidente Casini: l'equilibrio dei poteri, in un sistema che deve funzionare, come funziona in modo diverso negli Stati Uniti, come funziona in Inghilterra. Anche qui, qualcosa va modificato. La proposta di cui Vizzini è primo firmatario e io sono il secondo, comincia a modificare alcune rigidità eccessive, ma forse anche qui c'è da riflettere un po' di più a come ridiamo un ruolo ai Consigli regionali. Io sono contrario a soluzioni che ci riportino all'assemblearismo della storia d'Italia dei decenni passati: il ruolo dei Consigli regionali, così come quello dei Consigli comunali e provinciali non può essere quello di co-gestire l'Assemblea con il presidente e con la Giunta, co-gestione della direzione degli uffici. Non può essere neanche quello che una volta veniva icasticamente scolpito nella frase "i Consigli regionali — o comunali e provinciali — pensano che il loro maggiore successo è nel far cadere le Giunte, i sindaci o i presidenti". Non può essere questo. La stabilità degli esecutivi possibilmente per tutta la legislatura è un valore e la distinzione dei poteri, per cui l'Assemblea è diretta dal presidente della Giunta è un altro valore.

Ma posto questo, il ruolo legislativo, di indirizzo e di controllo dei Consigli è fondamentale e per fare questo bisogna che gli statuti diano degli strumenti reali e bisogna che nell'esercizio di questi poteri non ci sia una posizione di condizionamento eccessivo, di ricatto del "governatore" sui Consigli regionali. In altri termini: può esserci un meccanismo che impedisce crisi di governo, di giunta frequenti, che garantisce stabilità, ma deve essere compensato con un ruolo reale nella legislazione, nell'indirizzo, nel controllo, in cui il Consiglio non possa essere condizionato, ricattato dicendo "o rinunci a svolgerlo, oppure rischi di andare a casa". Questo vale per le Regioni come per i rapporti tra Governo e Parlamento nazionale. Questo è il punto debole di una riforma che abbiamo fatto nella nostra legislatura, la legge 1 del 1999.

Affrontiamo questo problema. Affrontare questo problema non vuol dire esecutivi deboli. Io insisto: voglio esecutivi forti, non voglio tornare all'assemblearismo del passato, ma in un sistema democratico deve essere forte, diverso anche il ruolo dell'Assemblea legislativa elettiva, il ruolo proprio dell'Assemblea elettiva, questo è il grande tema.

Secondo me c'è un problema di ruolo anche dei Consigli comunali e provinciali, però lì la cosa è diversa, perché non fanno leggi. I sindaci e i presidenti di Provincia amministrano dando esecuzione a leggi che hanno deliberato i Consigli regionali e il Parlamento, quindi il fatto di dare ai sindaci e ai presidenti delle Province un potere di "ricatto" sui Consigli comunali e provinciali non significa dare a un uomo solo il potere di applicare le leggi e anche di decidere come vengono fatte. Per le Regioni e per il livello nazionale o federale non è così, quindi qui è necessario avere una distinzione di ruoli e di poteri.