

*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

**LA BICAMERALE ALLARGATA, LABORATORIO ISTITUZIONALE  
PER L'APPRODO AL COMPIMENTO DELLA RIFORMA.  
IL "SENATO FEDERALE".**

**Congresso delle Regioni  
Prima sessione 2003, 9 luglio 2003  
Camera dei Deputati – Palazzo Marini – Roma**

Intervento di Carlo Vizzini  
*Presidente della Commissione bicamerale per le questioni regionali*

Signori presidenti, consigliere e consiglieri regionali, credo che le relazioni introduttive che abbiamo ascoltato meritino da parte mia un intervento non di maniera ma che affronti le questioni e che dia una qualche risposta, una volta tanto parlandoci fuori dai denti, visto che è capitato a me che da quasi un anno ormai sono presidente della Commissione bicamerale per le questioni regionali e non potevo immaginare, quando fui eletto, di diventare un conferenziere, uno che passa la vita partecipando a tavole rotonde sul regionalismo. Pensate che addirittura l'università "La Sapienza" mi ha chiamato a fare un ciclo di lezioni sul federalismo e sulle modifiche del titolo V, se non fosse che invece io sono un parlamentare che presiede una Commissione e che la maggior parte del proprio tempo deve o dovrebbe dedicarla a cercare di far lavorare con intensità un organismo parlamentare importante.

Il tema vero, per dircela tutta sino in fondo sin dall'inizio qual è? Credo che siamo allo scontro finale, a uno scontro finale che dura da 56 anni in questo paese: quello tra coloro che lavorano per avere un'organizzazione politica delle nostre istituzioni — quella dello Stato federale — e quelli che combattono una battaglia, talvolta aperta, talvolta nascosta, talvolta sorda, perché tutto resti come prima facendo finta che tutto cambi — per dirla con Tomasi di Lampedusa — e in realtà la storia di questo paese è contraddistinta da questa stranissima danza dei due passi avanti e tre indietro.

Non voglio ripetere cose già dette, ma è storia della vita costituzionale del nostro paese che le Regioni a statuto ordinario sono previste nella Costituzione 1947 e nascono nel 1970, dopo 23 anni. Nascono in un contesto nel quale, mentre si fanno le prime elezioni delle Regioni a statuto ordinario, si fa contemporaneamente, nel Parlamento di questa nostra Repubblica, una riforma tributaria che toglie l'autonomia impositiva agli enti locali. Sarà stato un caso, però quando i casi diventano due e contemporaneamente alla nascita delle Regioni, che nascono come organo di una programmazione sul territorio, il Parlamento approva una legge per cui la programmazione, con documento triennale, viene centralizzata come avvenne allora, i casi diventano due e legittimamente nasce qualche sospetto.

Andando avanti nel tempo, ha finito per prevalere nella storia di questo paese l'idea di un regionalismo organizzato su un rapporto verticale, fortemente



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

burocratizzato, un decentramento burocratico-amministrativo che è cosa diversa dal federalismo, che invece è l'assetto istituzionale di vari livelli che insieme compongono l'organizzazione dello Stato.

Il degenerare di tutto questo portò ad una spinta ulteriore che si generò dal malessere che si era diffuso in zone importanti del nostro paese. Un partito politico nasce dal malessere di zone del paese che pensano che questo centralismo sordo non consentiva un processo di sviluppo e di ripartizione delle risorse e di crescita giusto. Si partì dall'idea della secessione. Non impressiona me che vengo da una regione che non solo fece storicamente la battaglia per il separatismo, ma — lo dico in una sede istituzionale, assumendomene la responsabilità — che fu recuperata dai partiti politici nazionali all'unità politica del paese, non per la capacità delle forze politiche che non avevano sufficiente radicamento sul territorio in Sicilia, ma da due istituzioni che il radicamento lo avevano e che erano la Chiesa e la mafia, che consentirono di battere il separatismo, restituendo la oggi italianissima Sicilia al nostro paese. Da lì però, dal movimento che nacque con la presenza in Parlamento della Lega, nasce una nuova stagione per ripensare il federalismo in questo paese, ed oggi arriviamo alla fine di questo ragionamento che è fatto da una catena di anelli con tante forze, palesi e occulte, che cercano di rompere, sapendo che rompendo un solo anello della catena si finisce per rompere l'intera catena.

Affrontiamo allora le questioni così come esse vanno affrontate, cioè dicendoci alcune verità. Non possiamo più procedere per tentativi e per approssimazioni verso questo tipo di organizzazione dello Stato. Ci sono due grandi architravi che non possono mancare in nessuno Stato che vuole un'organizzazione federale. Uno è un ramo del Parlamento dove non si confrontano tra di loro soltanto gli interessi politici rappresentati dai partiti, ma dove gli interessi politici rappresentati dai partiti si misurano anche con gli interessi del territorio e questo è il ramo del Parlamento federale. Senza questo, tutto il resto diventa un esercizio davvero difficile. Potremmo esercitarci una, due, dieci, mille volte a ripensare le competenze tra concorrenti ed esclusive della Regione ed esclusive dello Stato, potremmo eliminare le competenze concorrenti, trovandoci poi di fronte alle ipotesi di quella che io chiamo l'esclusiva concorrenza, perché poi, di fatto, le competenze non si dividono come un appartamento tracciando una linea, dicendo "io qui faccio il muro", le competenze si fanno convivere quando si ha una stanza di compensazione politica dove coloro che gestiscono le competenze si incontrano e risolvono a livello politico, nelle istituzioni, le questioni.

Quindi il problema di questo ramo del Parlamento, Camera o Senato delle Regioni che dir si voglia, è un problema se non si risolve il quale avremo solo pannicelli caldi sulla strada del federalismo.

L'altro architrave di questo sistema, per evitare che tutto quello che facciamo diventi una enorme tavola rotonda, è il federalismo fiscale. Non è pensabile che si



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

possano ripartire competenze senza trovare l'allocazione delle risorse; non è pensabile che questo possa avvenire senza avere la capacità, ogni volta che si sposta una risorsa, di chiudere contemporaneamente nello stesso giorno, nella stessa ora, a Roma, il palazzo che se ne occupava sino a prima di trasferire risorse e competenze. Questo paese non può reggere, nell'Unione europea, il peso economico di una riforma di competenze che sposta le risorse in periferia ma che non riesce contemporaneamente a chiudere il rubinetto centrale, perché il patto di stabilità, perché la moneta unica non consente questo. E siccome siamo in un paese che i Ministeri addirittura li ha aboliti con referendum per poi rifarli dopo tre mesi, cambiando una parte del nome, dobbiamo dirci se siamo capaci di fare quello che diciamo di voler fare. Per fare questo ci vuole coraggio e nel fare questo dovete sapere che ci saranno dietro l'angolo tanti soggetti appostati che faranno la battaglia degli ultimi 50 anni, quella che dicevo all'inizio: fare finta che tutto cambi perché tutto, in realtà, resti come prima.

Oggi il Governo ha annunciato di pensare a provvedimenti di legge che raggruppino temi importanti come la devoluzione, il Senato delle Regioni, la partecipazione delle Regioni alla elezione dei giudici della Corte costituzionale in modo diverso dal passato, sinanche la forma di governo. C'è un progetto che viene presentato a questo vostro Congresso, c'è un impegno assunto di recente ad Ancona dal presidente della Camera dei deputati, che ha giustamente messo in relazione l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con la partenza del ragionamento che riguardi il ramo del Parlamento federale. C'è una ragione, in questo: quella di non consentire a nessuno di adagiarsi sull'idea che integrare la Commissione bicamerale per le questioni regionali rappresenti la vera riforma definitiva. Noi dobbiamo fare questo ponte di passaggio verso l'istituzione del Senato o della Camera delle Regioni nel momento in cui siamo certi che quel dibattito in Parlamento va avanti e che l'impegno di questa legislatura è approvare questa grande riforma costituzionale per consentire alla prossima legislatura di avercelo questo ramo del Parlamento. E allora in questi tre anni, mentre si fa il dibattito parlamentare, ci sia intanto una stanza di compensazione politica, che non è in ogni caso mai raffigurabile a quello che sarà il Senato o la Camera delle Regioni, è un ragionamento comprensibile.

Ma vorrei andare anche oltre. Intanto c'è un sede politica, che è la Commissione per le questioni regionali, non integrata se volete, ma che può essere usata come sede politico-istituzionale.

Voglio fare un primo passo concreto per dire alcune cose che possiamo fare. Certo, sulle leggi che diceva prima Riccardo Nencini il parere l'abbiamo dato e l'abbiamo dato cercando, in mancanza della presenza dei rappresentanti dei Consigli regionali abbiamo cercato di dare alle Commissioni di merito il parere, nell'interesse anche del rispetto della Carta costituzionale per quello che riguarda i poteri delle Regioni. L'abbiamo fatto autonomamente. Ma io voglio dire che possiamo fare molto di



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

più. Per esempio, circa questo progetto di Senato federale che voi presentate oggi, io sono pronto a stabilire, oggi e qui, la data in cui venirlo a presentare nel corso di una seduta della Commissione che io presiedo, convocata appositamente per questo, in modo che del vostro sforzo di partecipazione rispetto alla nascita del Senato delle Regioni ci sia già nella fase iniziale una traccia nelle carte del Parlamento, perché questo possa essere elemento che venga utilizzato nel dibattito politico-parlamentare che si svilupperà. Questo possiamo farlo. Così come potremo fare nei prossimi mesi, se lo vorrete, un confronto sulla prossima legge finanziaria, per dire una cosa: che il Parlamento rivendica un proprio ruolo e che le Assemblee legislative debbono rivendicare un proprio ruolo. E' evidente che oggi, nel rapporto tra i poteri dello Stato c'è un rapporto tra Esecutivi che funziona in un certo modo — Conferenza Stato-Regioni o Conferenza unificata in taluni casi — che però non porta ad alcun risultato concreto: le Regioni si riuniscono con il Governo, fanno presente alcune necessità, il Governo ne prende buona nota, quando può soddisfa qualche esigenza, quando non può dice "non posso". E quando può, talvolta, presenta un decreto legge che prende atto dell'incontro che è stato fatto e dell'intesa raggiunta, mettendo le Assemblee legislative in condizioni abbastanza difficili, perché talvolta si tratta poi di prendere o lasciare nella conversione del decreto, perché ci si dice "siccome il decreto è frutto di un impegno assunto con i *governatori*, se il Parlamento ce lo modifica cade l'impegno del Governo" e un Parlamento in realtà questi vincoli non vorrebbe mai averli, perché quando discute le leggi vuole avere la libertà di poterle ragionare, modificare, cambiare, far sentire la parola dei gruppi politici che siedono in Parlamento perché ce li hanno mandati milioni di italiani.

Questo sforzo noi possiamo farlo anche nella legge finanziaria, ma l'impegno deve essere chiaro e non può che essere quello di sapere che in questa seconda parte della legislatura — per la verità la seconda parte non è ancora neanche cominciata — siamo ancora in tempo per partire subito con questo grande progetto di riforma della nostra Costituzione, perché lì si vince o si perde la battaglia definitiva del federalismo. Se non avessimo, entro la fine di questa legislatura, un ramo del Parlamento che può comporre, come stanza di compensazione, questi interessi, dobbiamo essere molto chiari tra di noi: avremmo delegato alla giurisdizione la regolamentazione del rapporto tra lo Stato e le Regioni; faremmo della Corte costituzionale l'organismo che deve decidere sempre e comunque di tutte le doglianze; daremmo un segnale drammatico agli imprenditori italiani, perché non ci sarebbe più nessuno disposto a investire una lira in questo paese se sapesse che una legge alla quale si rivolge per fare un investimento potrebbe essere modificata in corso d'opera da una sentenza della Corte costituzionale, per cui la pianificazione di un'industria finirebbe per essere vanificata dal fatto che cadrebbe una legge, cade un pezzo di una legge e quindi non si potrebbe avere fiducia neanche nella legislazione complessiva.



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

Questo posso offrire come sede di confronto e di dibattito politico, una sede istituzionale dove sono presenti venti senatori, venti deputati che credo sia un primo passo concreto, al di là della stessa integrazione, perché poi l'integrazione vale più come fatto politico che non per come funzionerà, perché va da sé che le cose che si mettono insieme nella Commissione integrata sono talmente differenti fra di loro e sono scelte con metodi talmente differenti — cioè i senatori e i deputati eletti alle elezioni politiche, i rappresentanti dei Consigli regionali eletti dai loro singoli Consigli, i rappresentanti delle autonomie scelti dalle associazioni — che oggettivamente il rischio sarebbe di avere due Commissioni in una e quando le componenti fossero in disaccordo finirebbero per non produrre pareri, mentre i pareri debbono essere pareri rafforzati che costringano il Parlamento a prenderne atto, salvo volerli battere con una maggioranza qualificata, il che non è semplicissimo. Su questo dobbiamo riflettere. Cominciamo intanto a lavorare vedendoci più spesso in quella sede e fornendo pareri, opinioni delle materie che discutiamo, alle Commissioni di merito e all'aula.

C'è però un altro aspetto, che è un altro degli anelli: c'è un malessere nel rapporto tra gli esecutivi e le Assemblee legislative e questo porta le Commissioni statuto ad avere fatto lentamente un percorso che parte dall'elezione diretta, per passare — non lo dico in polemica con nessuno, non vorrei essere frainteso quando dico queste cose. Intanto registro quello che i presidenti delle Commissioni statuto mi vengono a dire perché li stiamo ascoltando in queste settimane — dall'elezione all'indicazione, dall'indicazione al ticket tra presidente e vicepresidente, dalla logica del simul stabunt, simul cadent alla logica che in caso di dimissioni volontarie, cioè di crisi extraparlamentare, in un paese dove non c'è mai stata una crisi extraparlamentare — essendo io alla sesta legislatura non ho mai visto crisi extraparlamentari — per creare un sistema nel quale si può fare tutto. Se il tema è quello dell'indicazione che deve consentire l'introduzione della staffetta in corso di legislatura per il governo delle Regioni lo si dica, si registra se su questo c'è una maggioranza, si cambiano le leggi, si consente di farlo. O anche questo pensate che poi dovremmo affidarlo alla Corte costituzionale, per sapere se l'art. 126 viene rispettato o aggirato da queste previsioni? Non serve fare gli esperimenti pilota per poi affidarsi alla giurisdizione, serve sedersi attorno a un tavolo dove la politica e le istituzioni possano avere la forza e la dignità di prendere le decisioni e trovare per questo paese una strada che è la migliore. Una cosa non ci possiamo consentire: pensare che gli statuti diventino un modo per far diventare l'Italia un vestito d'Arlecchino, perché non è possibile che questo avvenga, non è possibile che si vedano cose talmente diverse tra gli statuti delle Regioni per cui altro che federalismo! Il federalismo è una cosa seria, non è affrontare ognuno nella propria autonomia le cose senza un momento di confronto politico e con gli altri. Questo dobbiamo avere il coraggio di fare. Ci sono diversi punti di vista, si possono conciliare



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

senza violare l'autonomia delle Regioni, è possibile trovare una cornice dentro la quale operare.

Per esempio, questi Consigli regionali delle autonomie, debbono funzionare? Io trovo Regioni che dicono che i pareri di questi Consigli possono essere contraddetti con maggioranze rafforzate, come è giusto che sia, con maggioranze particolarmente qualificate; trovo altre Regioni che prevedono che basti una maggioranza semplice del Consiglio regionale per battere il parere del Consiglio delle autonomie locali. E allora quello che viene richiesto al Parlamento nazionale non può essere negato poi dalle Assemblee legislative regionali agli enti locali, diversamente diventa davvero debole il ragionamento. I momenti di confronto tra le diverse istituzioni debbono avere una valenza politica, per cui per battere determinati pareri ci vogliono sempre maggioranze qualificate come previsto nella bozza di regolamento per la "Bicameralina" e come previsto dalla legge che ne ha voluto l'allargamento, nel senso che sui pareri forniti da questa Commissione parlamentare integrata dai rappresentanti delle Regioni e delle autonomie, il Parlamento può ben dissentire, però con la maggioranza assoluta dei propri componenti. Questa è un'indicazione che deve valere anche a scendere nel rapporto a valle tra i Consigli regionali rispetto al Consiglio delle autonomie locali.

Questo è il percorso che abbiamo di fronte. Io credo davvero che bisogna uscire allo scoperto, per far uscire allo scoperto: primo i nemici di questo processo di modernizzazione delle istituzioni; secondo — lo dico essendo un esponente della maggioranza, perché questo dibattito va fatto senza fornire l'alibi della strumentalizzazione politica a nessuno, nel senso che di queste cose se ne può parlare fuori dall'asprezza del dibattito politico che c'è sugli altri temi. Stiamo parlando delle regole fondamentali del gioco, a cui possono e devono partecipare tutti coloro che intendono giocare una partita, poi ognuno si schiera dalla parte del proprio progetto per la società italiana e questo è un diritto-dovere degli schieramenti politici — uno spazio si può e si deve trovare per capire che a cose come il Senato delle Regioni si lavora insieme. Io non penso che ci siano maggioranze che in una moderna democrazia possano pensare che ognuno che vince le elezioni si cambia un pezzo di Costituzione, così ogni cinque anni facciamo diventare diverso un pezzo della Costituzione. E' certo però che se questo dialogo non è possibile, a una maggioranza che governa il paese non si può chiedere la stagnazione, perché la stagnazione produce comunque effetti negativi. Abbiamo leggi in Parlamento che a mio avviso debbono andare avanti, abbiamo un grande impegno politico che intanto deve dividere non i partiti politici sulla base degli schieramenti elettorali ma coloro che vogliono questo nuovo assetto federale dello Stato da coloro che possono ritenere, a ragione o a torto, che una struttura dello Stato molto più centralista sia migliore. Questo è assolutamente legittimo pensarlo, ma bisogna uscire allo scoperto, bisogna che lo capiscano i "governatori" che la strada delle scale romane per ottenere qualche beneficio pro-tempore per la Regione di cui si trovano a



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

fare pro-tempore i presidenti sono strade che alla fine non spuntano sul progetto complessivo del federalismo, perché alla fine non è col vecchio sistema del rapporto assessore-direttore generale, presidente della Regione-ministro, molto verticalizzato, che si riesce a risolvere nessun problema.

Quindi siamo alla stagione finale. Io sono certo che dal vostro Congresso verrà fuori una grande spinta verso la volata finale di questo processo. Su tutte queste cose avete avuto rapporti importanti, a cominciare da quello con il presidente della Repubblica, che sull'integrazione della Commissione, sul mandare avanti questo processo si è esposto personalmente in sedi pubbliche, in molte circostanze ed è dunque arrivato il momento di riprendere le fila, di disegnare le tappe del percorso di questi prossimi tre anni in cui si gioca la riuscita del progetto finale.

Per quello che mi riguarda, essendo assolutamente convinto che non si può perdere questa occasione, che non si può perdere questa grande opportunità, prima ancora che lo impongano le leggi — me lo impone il buon senso e l'esperienza politica — metto sin da ora la sede della Commissione che ho l'onore di presiedere a disposizione per qualunque tipo di confronto che possa portare nel Parlamento la voce delle Assemblee legislative delle Regioni italiane.