



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

**Congresso delle Regioni
Terza Sessione 2002
Roma, 12 dicembre 2002
Sala del Mappamondo – Camera dei Deputati**



***Intervento di Franco BASSANINI,
Membro della Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica***

Visto che siamo ormai pochi e tra addetti ai lavori, credo che si possa parlare brevemente rinunciando a inquadramenti generali che sono, almeno tra i presenti, ben noti. Dico subito che condivido le preoccupazioni che sono state tradotte adesso nelle proposte di modifica del "disegno di legge La Loggia", credo che non ci saranno grandi difficoltà ad apportare questa modifica al procedimento di acquisizione dei pareri sui provvedimenti delegati, conseguenti al "disegno di legge La Loggia". Finora la mia impressione è che il ministro per gli affari regionali abbia gestito questa partita del disegno di legge di attuazione del titolo V con grande preoccupazione di trovare punti d'incontro e di convergenza non solo tra maggioranza e opposizione ma ovviamente, come è giusto, in primo luogo con le istituzioni rappresentative del sistema delle autonomie regionali e locali. Mi pare quindi che sia del tutto ragionevole prevedere questa correzione, anche se non possiamo nasconderci qual è il problema fondamentale che è il seguente. poiché l'adozione dei provvedimenti attuativi del titolo V è urgente e noi speriamo che il "disegno di legge La Loggia" abbia un iter estremamente rapido una volta superati gli scogli della sessione di bilancio che ha reso difficile trovare nel calendario delle assemblee gli spazi per portarlo rapidamente in aula — e speriamo che abbiano un iter altrettanto rapido i provvedimenti delegati o almeno i più urgenti tra i provvedimenti delegati previsti dal "disegno di legge La Loggia" — occorre che la Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, sia tempestivamente istituita, o meglio che la Commissione bicamerale sia tempestivamente integrata dai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali.

Qualche nodo è ancora aperto. Dico subito che il meccanismo della votazione per corpi appare difficilmente compatibile con il dettato dell'art. 11 della legge costituzionale del 2001 e rischia anche di paralizzare l'attività della Commissione bicamerale. Io non sottovaluto il significato politico che avrebbe l'emergere di una contrapposizione tra i diversi corpi componenti della Commissione bicamerale, ma



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

poiché il meccanismo previsto è un meccanismo di pareri che possono essere superati ove non siano resi entro i termini... Sarebbe tutto diverso se il meccanismo previsto fosse: il Parlamento non decide, il Governo non decide, ove è previsto un parere al Governo, senza il parere della Commissione bicamerale. In questo caso il raggiungimento di un'intesa tra le diverse componenti di una Commissione bicamerale che voti per corpi rappresentanti dei diversi soggetti istituzionali, avrebbe una valenza molto forte e darebbe a Regioni ed enti locali la potestà di condizionare il contenuto del parere. Ma stante che, viceversa, la regola di procedura è attualmente opposta, cioè il parere va reso entro i termini previsti, altrimenti Parlamento e Governo ne possono prescindere, ove la Commissione bicamerale allargata non arrivi ad esprimere un parere, il rischio, in caso di dissenso tra le diverse componenti è che, puramente e semplicemente si prescinde dal parere. Chi deve decidere — le Assemblee legislative di Camera e Senato da una parte e il Consiglio dei ministri dall'altro — ne prescindano.

Questo può dare alla componente statale parlamentare, in questo meccanismo di votazione per corpi, una sostanziale forza contrattuale molto rilevante. In fondo la componente parlamentare può dire "se non siete disponibili ad una intesa alle condizioni che io ritengo accettabili, che la maggioranza della componente parlamentare ritiene accettabili o più o meno a quelle condizioni decido io da solo". Quindi siano disponibili a trovare punti di convergenza entro limiti molto ridotti, perché l'alternativa ad una intesa è una decisione rimessa esclusivamente alla componente parlamentare nelle sedi proprie, cioè nelle assemblee parlamentari. In ultima analisi decide il Parlamento ovvero il Consiglio dei ministri, in base alla legge costituzionale del 2001 il Parlamento se non si conforma al parere decide a maggioranza assoluta.

Quindi c'è un effetto rilevante, che è quello a cui è affidato il significato, il peso dei pareri della Commissione bicamerale. In un meccanismo di decisione per corpi questo effetto si riduce, si attenua, fino ad essere sostanzialmente azzerato, dal momento che la componente parlamentare nella sua maggioranza può semplicemente eliminare questo effetto devolutivo alla maggioranza assoluta, non dichiarandosi disponibile a trovare un punto di convergenza.

Ho l'impressione che questa sia una questione abbastanza rilevante, soprattutto per chi pensa, come io penso, che il problema di una effettiva partecipazione delle Regioni e degli enti locali al procedimento di formazione delle decisioni legislative è un punto assolutamente fondamentale nel processo di trasformazione in senso federale del nostro ordinamento, della nostra forma dello Stato. Dico subito che se dovesse passare la soluzione della Bicamerale allargata che decide per corpi, noi dovremmo, come



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

rimedio, accelerare fortemente l'approvazione della riforma del Senato, della costituzione del cosiddetto Senato federale e chiedere che questa riforma costituzionale entri in vigore, quindi abbia applicazione in tempi molto accelerati. Dico tra parentesi che questo pezzo della riforma costituzionale non deve necessariamente entrare in vigore alla fine della presente legislatura, perché essendo nelle opinioni più accreditate l'elezione del Senato collegata all'elezione dei Consigli regionali e quindi essendo istituzionalmente non più coincidente con il rinnovo elettorale della Camera dei deputati, la prossima scadenza utile è più opportunamente quella delle prossime elezioni regionali che non delle prossime elezioni politiche e sarebbe assolutamente opportuno, politicamente, darsi come obiettivo l'approvazione, l'entrata in vigore e la prima applicazione della riforma del Senato in tempo utile per coincidere con le prossime elezioni dei Consigli regionali.

So che è un obiettivo che ci chiede di non perdere troppo tempo, dico anche che se si tenesse questa tempistica, allora, in qualche misura, la questione del modo di votazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali ne verrebbe in qualche modo ridimensionata, anche se non nascondo che, tuttavia, in questa fase di attuazione del titolo V ed eventualmente della legge sulla devolution — ma preferisco lasciarla sullo sfondo — il ruolo della Commissione bicamerale rischia di essere relevantissimo, anche se dovesse, nella sua composizione integrata, restare in carica solo per un paio di anni: rischiano di essere due anni estremamente pregnanti.

Perché dico che questo punto del processo di trasformazione costituzionale è assolutamente fondamentale? Ci tengo ad esplicitare questo punto. La riforma del titolo V ha due elementi fondamentali. Uno è il forte e significativo spostamento dell'asse dell'attività legislativa dal Parlamento ai Consigli regionali, alle Assemblee legislative regionali. Il secondo è il forte, significativo spostamento delle competenze amministrative in capo al sistema degli enti locali, primariamente ai Comuni, attraverso una riorganizzazione del sistema secondo il principio di sussidiarietà che era stato già indicato dalla legge 59 ma che poi, nell'attuazione della legge 59 incontrava limiti sia di ordine costituzionale sia di ordine pratico, per cui alla fine, nell'attuazione della legge 59 il principio di sussidiarietà è più servito a ridisegnare il ruolo delle Province che non a rafforzare significativamente il ruolo dei Comuni, mentre oggi, anche grazie al nuovo ruolo legislativo che viene attribuito alle Regioni, anche questo secondo aspetto di ridefinizione della nostra architettura istituzionale può avere consistente attuazione. Naturalmente so bene — lo dico solo per memoria, ma è una memoria pesantissima sul tavolo del dibattito — che tutto questo è collegato all'effettiva attuazione dell'art. 1129.



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

Consentitemi di dire, visto che è stato un autorevole esponente del mio partito a dire il contrario — lo dico senza polemica — che non possiamo ritenere l'art. 119 sostanzialmente già attuato dalla riforma del centro-sinistra, dalla legge sul federalismo fiscale approvata nella scorsa legislatura, che è una legge sicuramente innovatrice e importante per molti aspetti, ma a parte il fatto che è già stata scalfita dalla finanziaria di quest'anno e rischia di essere più che scalfita dalla finanziaria in itinere, quindi è già in qualche modo, sia pure incostituzionalmente, stata ridimensionata, tuttavia i termini del problema della provvista delle risorse della finanza regionale e locale posto dall'art. 119 non sono in alcun modo soddisfatti, realizzati dalla legge del 2000 sul federalismo fiscale. Si richiede ben altro, ed è ovvio che fosse così, dal momento che, al di là della prima impressione, il nuovo articolo 119 ha una portata molto considerevole e fortemente innovatrice se si prendono sul serio le sue affermazioni. Quando dico "se si prendono sul serio le sue affermazioni", dico che nell'art. 219 c'è scritto — e non si può considerare questo come un errore del legislatore costituzionale — che le risorse che derivano da tributi propri, compartecipazione a tributi erariali e fondo perequativo devono garantire il finanziamento integrale delle funzioni attribuite, conferite o delegate al netto delle risorse aggiuntive attribuite per finalità di perequazione strutturale, ai sensi del quinto comma dell'art. 119. Se è così, è evidente che l'attuazione del 119 è questione molto rilevante, anche molto urgente. Ormai sappiamo che dovremo comunque attendere l'esito di questa Alta Commissione, spero che Regioni ed enti locali siano adeguatamente rappresentati in questa Alta Commissione in modo da far valere le loro proposte e le loro esigenze. E' evidente che intanto ha un senso questa Alta Commissione in quanto rappresenti una sede nella quale avviene una concertazione effettiva tra le diverse istituzioni che, a norma del nuovo articolo 114, compongono la Repubblica.

Tuttavia, se queste sono le due innovazioni radicali — una redistribuzione del potere legislativo che ormai ha o dovrà avere il suo asse nei Consigli e nelle Assemblee regionali e una redistribuzione del potere amministrativo che ormai ha la sua componente di prima linea, principale negli enti locali e che poi viene coordinata e organizzata dalla Regione — allora qui nasce la questione successiva che io riassumo in termini molto netti e un po' brutali.

Io non sono assolutamente convinto — e l'esperienza degli Stati federali va in questo senso — che il problema sia quello di riconoscere competenze legislative esclusive in toto, assolutamente esclusive. Credo che, sia pure accettando l'idea che anche il ministro La Loggia ha esposto, di un ripensamento del significato della



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

competenza concorrente, tuttavia sia proprio degli Stati federali l'esistenza di sfere nelle quali, ad una generale e assai larga e quasi totale competenza legislativa delle entità federate — Regioni, Länder, Stati negli Stati come Gli Stati Uniti — corrisponde tuttavia un qualche potere legislativo, una possibilità di legislazione federale, sia pure limitata nel suo contenuto, nelle sue finalità. Potrà essere l'intervento legislativo a tutela dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento secondo il modello tedesco, potrà essere anche una legislazione riconosciuta implicitamente. A me è capitato anche in aula di ricordare che nello Stato che è assunto a modello del federalismo competitivo, gli Stati Uniti d'America, la sanità è competenza degli Stati, il che non ha impedito molti anni fa, al Congresso federale, di approvare e finanziare due grandi programmi federali: nessuno si è sognato di affermare l'incostituzionalità di questi programmi federali. Quando Bill Clinton nel 1993 propose una riforma federale sul modello del National Health Service, la maggioranza repubblicana del Congresso, che era contraria e che bocciò questa proposta di Clinton, non oppose l'incostituzionalità ma oppose l'inopportunità di estendere il ruolo pubblico, mantenendo invece un sistema basato principalmente sul rapporto con le assicurazioni private.

Ma una cosa è un sistema nel quale l'esercizio di poteri concorrenti del legislatore federale suppongono una partecipazione delle stesse Regioni e/o delle Regioni e degli enti locali alla formazione delle scelte legislative che possano in qualche misura incidere o condizionare o indirizzare la legislazione regionale, altra cosa è quando questo non c'è. Nel sistema tedesco questo è il modo con cui si risolvono una serie di problemi, perché le leggi federali abbisognano del consenso del Bundesrat. Si dirà che la cosa è meno chiara negli Stati Uniti dove il Senato federale rappresenta sì gli Stati ma rappresenta il corpo elettorale degli Stati e la sua natura federale è soprattutto legata al fatto che i senatori sono due per ciascuno Stato, se lo Stato è grande o se lo Stato è piccolo. Qui però gioca un altro fattore, che secondo me è stato impropriamente richiamato da studiosi pure autorevolissimi come Sartori e come altri che per opporsi alla riforma federale richiamano la rarità di sistemi federali nati per riorganizzazione di uno Stato unitari e alla molto maggiore frequenza di sistemi federali nati per aggregazione di più entità statuali. A parte che ricondurre a questo secondo modello la Germania è cosa parzialmente vera e parzialmente non vera, perché oggi al vecchio Impero di Prussia corrispondono più Länder e non un unico Land — bisognerebbe poi andare a vedere dentro questa cosa — a mio avviso resta vero un altro punto. Fermo restando che se noi consideriamo un modello federale, come penso lo si debba considerare, il modello di organizzazione statale più idoneo a governare moderne



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

società complesse e quindi ad evitare l'ingolfamento al centro del sistema di una massa di domande che lo travolgerebbe; se a questo si può arrivare, sia per riorganizzazione di uno Stato unitario che per aggregazione di più entità statuali, è però vero che i due processi hanno esigenze diverse. Se ci si arriva per riorganizzazione e articolazione di uno Stato unitario, il rischio di una reazione, di un ritorno indietro del sistema è molto forte, perché giocano logiche di tipo burocratico, di tipo di sistema politico che spingono a recuperare i poteri centrali devoluti e quindi, da questo punto di vista è più necessario che in altri sistemi avere una partecipazione incisiva del sistema regionale, del sistema delle autonomie alla formazione delle decisioni legislative. E' la vera garanzia contro una spinta al ritorno verso un modello centralista, che è resa possibile proprio perché il processo avviene per ri-articolazione. Cosa vuol dire in concreto? Che una serie di fattori premono per un ritorno all'indietro.

Vi faccio soltanto un esempio. Negli Stati federali che nascono per aggregazioni delle diverse componenti, le organizzazioni sociali, degli imprenditori, dei commercianti, degli artigiani, i sindacati dei lavoratori, sono organizzazioni che partono come organizzazioni dei singoli Stati che si associano nello Stato federale e nel momento in cui si crea una struttura federale trovano i loro riferimenti associativi federali. Quando uno Stato unitario si riorganizza secondo il modello federale, queste organizzazioni sono organizzazioni nazionali, statali che devono cedere potere alle loro articolazioni regionali e locali, quindi riorganizzarsi perché i loro interlocutori dovrebbero cambiare. C'è una forte presidenza. Io stesso, nell'attuazione del cosiddetto federalismo amministrativo l'ho verificata. In partenza, sulla legge 59 tutte le parti sociali erano a priori per il federalismo, la scelta era condivisa, sulla legge 59 lo schieramento delle posizioni di supporto e di sostegno era impressionante, a 360 gradi, poi mano mano che si scrivevano i decreti delegati fino al 112, dalla Confindustria come dalla Cgil, dalla Cisl, da queste organizzazioni venivano solo avvertimenti, richieste di ridurre competenze, poteri e risorse da trasferire, perché nel momento in cui ci si misura con gli effetti della riorganizzazione, la tendenza a mantenere il potere delle organizzazioni centrali — visto che si parte da un sistema in cui sono queste organizzazioni il punto fondamentale, perché sono queste gli interlocutori dei vecchi poteri politici dominanti che erano i poteri centrali dello Stato — è forte.

Proprio per questo ritengo che la riorganizzazione del potere legislativo con un vero Senato federale sia un punto imprescindibile se non si vuole che la riforma entri poi in una fase di impantanamento che ne rende difficile la realizzazione. Come sapete, questo è un pericolo serio che corriamo, perché se la riforma — titolo V, titolo V più



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

devolution: vedremo cosa sarà dal punto di vista costituzionale — nella sua fase di attuazione si ferma, si slabbra, si prolunga nel tempo, cominceranno ad esserci le controtensioni. Già noi le vediamo: hanno rialzato la testa commentatori autorevoli di giornali che esprimono l'ottica di una vecchia cultura centralista e la affermano con grande forza, persino usando come pretesto il disegno di legge sulla devolution, in realtà per prendere di petto tutta la riforma federale nelle sue ispirazioni di fondo e per contrapporre una logica di vecchio centralismo. Questo è vero indipendentemente dall'orientamento politico di questi autorevoli commentatori, perché ne troviamo a sinistra come a destra e naturalmente non c'è nessun miglior pretesto che quello di far leva sugli inevitabili difficoltà, problemi, che nascono nelle fasi di attuazione delle grandi riforme. C'è sempre un periodo di assestamento, ma se questo periodo di assestamento dura troppo a lungo, se si protrae nel tempo, il rischio, molto forte, è che un iniziale favore assai largo nell'opinione pubblica per la trasformazione in senso federale, per la riforma federale del nostro sistema istituzionale, poco a poco si estenui e poi venga meno. A quel punto i controriformatori centralisti troverebbero spazio e consenso nella pubblica opinione. Per questo penso che è essenziale attuare rapidamente l'allargamento, l'integrazione della Commissione, ma anche essenziale, forse ancor di più, accelerare la riforma del Senato. In questo momento è del tutto incomprensibile la ragione per la quale le forze politiche e il Governo, anche le forze politiche di opposizione, non abbiano ancora formalizzato le loro proposte. Parlo per noi stessi, per l'Ulivo: la proposta c'è, è stata concordata, c'è qualche riserva da parte di componenti minoritarie, però questa proposta al Senato è condivisa dall'ex presidente del Senato Nicola Mancini, quindi potrebbe aprirsi con le firme di Nicola Mancino, di Giuliano Amato, del sottoscritto, dei capigruppo del centro-sinistra. Stento a capire perché non l'abbiamo ancora depositata e lo dico con molta franchezza. Così come non capisco la ragione per la quale nemmeno il Governo l'abbia fatto. L'ho detto francamente al ministro Bossi, che lo considera uno dei punti fondamentali del suo programma. Dopo un anno e mezzo dall'inizio di questa legislatura, questo ampio schieramento di forze politiche che, con l'eccezione di Rifondazione comunista a cui non si può rimproverare nulla, avevano la trasformazione in senso federale del Senato come uno dei punti del loro programma, si sia ancora alle conferme e alle dichiarazioni di principio, è cosa incomprensibile. Sarebbe ora di passare alla presentazione dei disegni di legge e all'inizio dell'esame parlamentare, dell'approvazione parlamentare degli stessi.