



CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Manifesto per la riforma federale del Parlamento

Appello alla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali

Roma, 20 marzo 1997

1. Perché è necessaria la riforma federale del Parlamento

La Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome da tempo, anche attraverso una proposta di riforma organica della seconda parte della Costituzione, ha espresso l'opinione che c'è un solo modo, oggi, in Italia, per fare una seria riforma federalista senza rompere l'unità del paese, ed anzi rafforzando la coesione nazionale: collegare ad una riorganizzazione delle competenze tra diversi livelli istituzionali (Stato-Regioni-Enti locali), e ad una conseguente riforma amministrativa e fiscale, una autentica riforma federale del Parlamento, trasformando una delle due Camere in una rappresentanza delle istituzioni federate.

Questa proposta non consiste in una rivendicazione corporativa dei governi regionali. Si tratta infatti di disegnare un assetto strategico per l'Italia del 2.000 che quando dovrà andare a regime, dopo il pronunciamento popolare per referendum sulla riforma costituzionale, comporterà verosimilmente un profondo cambiamento anche nella dislocazione della classe politica.

Questa proposta riflette piuttosto una convinzione che i governi regionali si sono formati a partire dalla loro concreta esperienza. In ogni seduta della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e della Conferenza Stato-Regioni i governi regionali devono misurarsi con il problema di contemperare le esigenze dei diversi territori con il riequilibrio solidaristico a cui devono tendere le politiche nazionali. La Conferenza dei Presidenti di Regione è da questo punto di vista il luogo in cui si svolge un esercizio costante di federalismo solidale.

Sarebbe quindi un errore da parte delle forze politiche e delle loro rappresentanze nella Commissione bicamerale sottovalutare il significato dell'accordo raggiunto tra i governi regionali sia del Polo che dell'Ulivo sul disegno di riforma federalista dello Stato. I governi regionali "sanno di cosa parlano" quando affermano che non è possibile organizzare un sistema razionale e funzionante di ripartizione delle competenze in senso federalista, nella situazione storicamente data in Italia, senza prevedere specifici meccanismi di integrazione tra le istituzioni e quindi senza una seria riforma del Parlamento secondo il modello del federalismo cooperativo.

Nessuno meglio di chi governa le Regioni sa che la scelta federalista implica di valorizzare l'elemento della competizione, della differenza, delle potenzialità insite nell'autogoverno e nella piena responsabilizzazione, anche in termini di prelievo fiscale, delle istituzioni regionali e locali. Nelle condizioni storiche dell'Italia, dove non si discute del modo in cui organizzare al centro un federalismo originario, formato da entità federate già rico-

nosciute, ma del modo in cui trasformare uno Stato centralistico, in uno Stato federale, c'è una sola via per realizzare la riforma garantendo l'unità nazionale: affiancare alla piena affermazione delle autonomie una forte integrazione al centro tra le stesse istituzioni federate.

Guardiamo all'Italia com'è davvero oggi. Se è stato possibile che un movimento come la Lega nord prima abbia impugnato, ambiguamente, la proposta federalista e ora abbia abbracciato addirittura l'ipotesi secessionista, godendo di ampi consensi nel settentrione del paese, è perché la conduzione centralistica dello Stato italiano ha determinato una divaricazione fortissima tra le aree del paese, finendo col sommare alla antica questione meridionale una nuova questione settentrionale. La verità è che nel paese non sono più garantiti, nella sostanza, in termini uniformi i principi fondamentali della Costituzione, a partire dal diritto alla uguaglianza sostanziale e dal diritto al lavoro. I diritti di cittadinanza degli italiani sono già, nei fatti, diseguali: non è vero che un giovane disoccupato del nord e del sud abbia la stessa opportunità; non è vero che un malato o un anziano abbia nelle diverse aree del paese gli stessi diritti e la stessa tutela. Questo è il punto. Noi dobbiamo riunificare un paese diviso, dando ad esso una forma di governo e di Stato finalizzata alla esigenza primaria di una sua vera riunificazione.

Perciò, nella nostra responsabilità di amministratori impegnati nel governo delle comunità regionali noi lanciamo un grido di allarme. Attenzione ad immaginare un riassetto istituzionale fondato sul pieno riconoscimento delle autonomie regionali e locali senza costruire, in parallelo, forti meccanismi di integrazione inter-istituzionale! Attenzione a giocare con modelli federalisti impraticabili in Italia, di tipo dualista, "all'americana", fondati sulla separazione tra diversi livelli istituzionali.

Il richiamo al federalismo americano, per le concrete condizioni storiche dell'Italia, è particolarmente improprio. La grande democrazia americana si è costruita infatti a partire dalla esistenza originaria dei singoli Stati. Prima si è realizzata con la Costituzione di Philadelphia la costruzione del modello federale unitario e dopo la struttura federale ha subito la prova del fuoco di una guerra civile. Solo nel 1913 gli americani, con un emendamento alla costituzione hanno deciso di passare dalla rappresentanza degli Stati nel Senato alla elezione diretta di 2 senatori per Stato, perché a quel punto la forma unitaria degli Stati Uniti era ormai affermata, nonostante che i singoli Stati abbiano ancora una autonomia tale da poter decidere sulla pena di morte.

Noi siamo convinti che scegliere per l'Italia un modello federale di tipo dualistico e separato, il quale sovrapponesse alle autonomie regionali e

locali la sopravvivenza di un assetto piramidale della struttura parlamentare, attraverso un Parlamento bicamerale costituito da due Camere formate per diretta elezione nazionale e senza rappresentanza delle istituzioni federate, produrrebbe esiti deleteri.

Tale scelta potrebbe infatti avere solo due esiti concreti. O dare vita a un federalismo di facciata per cui subito dopo avere assegnato forti autonomie a Regioni e Enti locali si ritornerebbe, tramite legislazione statale prescrittiva, a una rapidissima ricentralizzazione del sistema. Oppure determinare una vera e propria implosione del sistema: i governi regionali e locali, investiti di forte autonomia, e senza essere raccordati al centro e tra loro attraverso adeguati meccanismi di integrazione inter-istituzionale, sarebbero fatalmente indotti ad alimentare una logica di rappresentanza esclusiva e divaricante dei loro specifici interessi locali. Basti pensare al tema fiscale, a quello dei servizi sanitari e sociali o delle grandi infrastrutture.

Perciò ribadiamo che nell'interesse comune dell'Italia la riforma federalista deve essere realizzata dotando di strumenti istituzionali adeguati il principio di solidarietà. La solidarietà non può essere una affermazione retorica, dichiarata sulla carta: essa deve essere organizzata e disciplinata attraverso l'individuazione di meccanismi cogenti di cooperazione. Qui sta la forza del federalismo cooperativo, l'unico modello utile e praticabile per l'Italia.

E qui emerge chiaramente l'esigenza imprescindibile di una riforma federale del Parlamento, attraverso la trasformazione di una delle due Camere in un organo direttamente rappresentativo delle istituzioni federate, cui affidare specifici poteri di intervento e di co-determinazione rispetto alla Camera politica.

2. La Camera delle Regioni e delle Autonomie: dai programmi elettorali all'avvio della Bicamerale

Questa esigenza, espressa con diverse formule (Camera o Senato delle Regioni, Camera delle Regioni e delle autonomie ecc..) non a caso è stata ribadita con forza in fasi precedenti del dibattito sulle riforme costituzionali. Nel documento conclusivo della Commissione bicamerale De Mita - Iotti, il relatore sulla forma di governo, l'On. Franco Bassanini, affermava tra l'altro che: «la riforma della forma di Stato in senso accentuatamente regionalista, se non federalista, proposta dalla Commissione, avrebbe dovuto suggerire [...] di adottare per la riforma del Parlamento quel classico strumento del regionalismo o del federalismo cooperativo

che consiste nella configurazione di un ramo del Parlamento come Camera delle Regioni e delle autonomie, accanto alla Camera eletta a suffragio universale diretto». E proseguiva: «Non sono facilmente comprensibili le ragioni per le quali questa soluzione [...] trova in Italia insufficienti consensi. Si tratta, forse, di ragioni non apertamente confessabili, se, come a me pare, sono in realtà riconducibili ad un riflesso di difesa corporativo del ceto politico nazionale».

Più di recente il medesimo orientamento è stato riaffermato in occasione di importanti passaggi del confronto politico e istituzionale.

Così, ad esempio, nella cosiddetta "bozza Fisichella", cioè nell'"Appunto per la riforma delle istituzioni" a cura di Franco Bassanini, Domenico Fisichella, Cesare Salvi, Giuliano Urbani proposta nel gennaio 1996 si affermava tra l'altro che "per quanto riguarda la ridefinizione dei poteri e delle funzioni istituzionali si ritiene particolarmente utile rinviare all'esperienza messa a frutto nell'ambito della Costituzione tedesca del 1949".

Ancora più chiare, in materia, sono state le dichiarazioni programmatiche sulla base delle quali si sono presentati agli elettori gli schieramenti del Polo e dell'Ulivo. Nel programma del Polo si prevedeva l'istituzione, a fianco della Camera politica, di una "Camera delle autonomie in rappresentanza dei vari tipi di governo locale". Il programma dell'Ulivo, alla tesi n. 4, affermava che "Il Senato dovrà essere trasformato in una Camera delle Regioni, composta da esponenti delle istituzioni regionali che conservino le cariche locali e possano quindi esprimere il punto di vista e le esigenze della Regione di provenienza".

Dunque l'esigenza di istituire un Senato rappresentativo delle istituzioni federate non è stata "inventata" dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Essa è stata oggetto di chiare, solenni e impegnative dichiarazioni programmatiche sulla base delle quali sono stati eletti i parlamentari, deputati e senatori, aderenti alle due principali coalizioni.

Tuttavia, nonostante tale proposta sia stata rilanciata con vigore da Regioni e Enti locali, sia pure nel permanere di distinzioni su altri aspetti, nel corso delle prime audizioni presso la Bicamerale si avverte nettamente il rischio che già in questa prima fase di avvio dei lavori della commissione l'esigenza di una autentica riforma federale del Parlamento venga nei fatti accantonata e che si affermi una illogica scissione tra il modo in cui ridefinire, in chiave federale, le competenze tra i diversi livelli istituzionali e quello con cui riformare, di conseguenza, il Parlamento. In questo senso è evidente che i lavori dei due Comitati sulla forma di Stato e sulla riforma del bicame-

ralismo devono essere fortemente integrati poiché si tratta di ragionare sui due lati della stessa medaglia.

E' preoccupante il fatto che come si è colto in varie dichiarazioni di componenti della Bicamerale si ipotizzi di trasformare l'attuale Senato in una strana figura di "Senato delle garanzie", su cui incardinare le nomine di organi come la Corte Costituzionale, il CSM, le authorities. Proposta davvero singolare per due ragioni. In primo luogo appare del tutto incomprensibile il motivo per cui in un assetto federale e maggioritario, nel quale i poteri legislativi del parlamento sarebbero già ridotti dal ruolo preminente del governo, la Camera politica debba essere espropriata delle funzioni di controllo e del potere di nominare pro-quota i titolari di funzioni super partes di garanzia. In secondo luogo imputare ad un "Senato delle garanzie" la nomina degli organi-terzi avrebbe come logica conseguenza quella di prevedere poi l'elezione dello stesso Senato con sistema proporzionale. Quindi la seconda camera, su cui dovrebbero incardinarsi le rappresentanze istituzionali dei soggetti federati, finirebbe con il risultare, paradossalmente, quella a maggiore politicizzazione e minore funzionalità, essendo quella in cui si affermerebbe l'esigenza della rappresentanza delle diverse identità politico-partitiche.

Si tratta, al contrario, di riavviare il confronto sulla base delle chiare enunciazioni programmatiche sottoscritte solennemente dalle due principali coalizioni, dell'Ulivo e del Polo, davanti ai cittadini in occasione delle elezioni politiche dell'aprile 1996: **per fare in Italia una riforma federalista seria e funzionante occorre trasformare una delle due Camere in organo di rappresentanza delle istituzioni federate ed attribuire ad essa funzioni di presidio, al tempo stesso, della autonomia e della coesione nazionale.**

3. Funzioni e composizione del Senato federale

Affermata questa esigenza si può aprire il confronto sui poteri da assegnare al Senato federale, e valutare fino a qual punto e su quali materie gli si debbano attribuire veri e propri poteri di co-decisione, anche allo scopo di evitare eccessivi appesantimenti e rischi di paralisi al processo di decisione parlamentare. Occorre ragionare a fondo sul confine tra poteri di richiamo o riesame e di opposizione rispetto alle decisioni della Camera politica e funzioni di vera e propria co-decisione, sulle materie di ordine amministrativo e sulle "leggi organiche" che devono fissare, nelle stesse materie su cui si svolge la piena competenza politica e legislativa regionale, i principi uniformi al livello nazionale. Bisogna ben valutare fin dove devono essere spinti

i poteri del Senato federale, scongiurando il doppio rischio di farne un mero organo consultivo ovvero, al contrario, un organo investito di un bloccante potere di veto. Si tratta, su questo, di avviare un approfondito confronto di merito.

Allo stesso modo occorre ragionare a fondo su quali siano i meccanismi più utili per attribuire funzionalità e autorevolezza al Senato federale. Al riguardo la proposta della Conferenza dei Presidenti di Regione, pur dando conto in sede di relazione introduttiva di varie problematizzazioni, quali quelle riferite alla esigenza di individuare gli opportuni meccanismi di selezione delle rappresentanze delle Autonomie locali, ha scelto, in sede di articolato normativo, la soluzione più limpida: la formazione del Senato federale per rappresentanza dei governi regionali con attribuzione a ciascun esecutivo regionale di un voto bloccato e ponderato alla popolazione. Occorre sottolineare il fatto che nella proposta regionale, dopo attenta e lunga riflessione, si è optato per una ponderazione del voto ben più ampia di quella prevista in Germania (dove i voti assegnati ai singoli Laender vanno da 2 a 6) o negli Stati Uniti, dove ogni Stato (dalla California all'Arkansas) elegge 2 senatori. Si ipotizza infatti una gamma di voti da 1 per le regioni più piccole fino a 8 per le regioni più grandi, per un totale, sulla base dei dati demografici attuali, di 93 componenti del Senato. In tal modo si realizza anche un equilibrato bilanciamento della rappresentanza tra regioni del nord e del sud, considerato che le regioni meridionali disporrebbero secondo tale meccanismo di una forte rappresentanza in termini di voti. Già questo serve a smentire l'obiezione secondo cui la previsione di un Senato federale, composto per rappresentanza istituzionale, metterebbe le regioni del meridione in condizione subalterna rispetto a quelle del nord.

Altrettanto infondata è un'altra delle obiezioni formulate per cui in tal modo il Senato federale risulterebbe debole perché formato non per via di elezione diretta, ma in secondo grado. Tale obiezione dipende evidentemente da una distorsione ottica: i governi regionali sono oggi infatti eletti direttamente dal popolo. L'attuale legge elettorale regionale, in sintonia con l'art. 122, ultimo comma, Cost. per il quale "il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti", prevede la formazione in via politica delle giunte regionali: in sostanza i componenti degli esecutivi regionali assumono tale veste in virtù di un doppio mandato, l'essere eletti dai cittadini e l'essere votati dai Consigli regionali su proposta del candidato-Presidente della Regione. Un Senato composto dagli esecutivi regionali, in proporzione ai voti assegnati ad ogni Regione, non sarebbe quindi un organo di secondo grado: esso sarebbe un organo di primo grado, eletto direttamente dai cittadini in occasione tuttavia - e qui è il punto dirimente - delle elezioni regionali e non di elezioni a base nazionale. In altri

termini, il Senato federale, dovendo rappresentare non la volontà nazionale sovrapposta ai governi territoriali, ma propriamente gli stessi governi territoriali, verrebbe eletto direttamente dai cittadini in sede di elezioni regionali. Votando per i propri Consigli regionali i cittadini di ogni regione voterebbero in sostanza pro-quota per lo tesso Senato federale. Si può discutere del modo più efficace con cui rendere evidente tale meccanismo di legittimazione diretta del Senato federale per via di elezioni regionali. In sede di modifica della legge elettorale regionale si potrebbe ad esempio prevedere che tra i candidati collegati alla lista maggioritaria del candidato-Presidente vengano espressamente indicati i candidati-senatori, secondo le quote assegnate ad ogni Regione, in modo da rendere evidente ai cittadini che votando per quel Presidente di Regione, e per quella lista maggioritaria, essi votano anche - pro-quota - per la formazione del Senato federale.

Deve essere poi valutata l'opportunità che nel Senato federale sia prevista anche una rappresentanza delle Autonomie locali. In questo caso si tratta di decidere attraverso quali meccanismi attribuire ai Sindaci o ai Presidenti di Provincia la qualità di membri del Senato come rappresentanti delle comunità di riferimento. Non ha evidentemente alcun senso prevedere a caso l'inclusione nel Senato federale dei sindaci dei Comuni capoluogo di regione o delle aree metropolitane: bisogna definire il meccanismo rappresentativo del mondo complesso delle Autonomie locali attraverso cui Sindaci e Presidenti di Provincia vengono designati nell'organismo e la quota di voto ad essi assegnata secondo la logica appunto della rappresentanza istituzionale e non di quella, politica, di "una testa un voto". Una ipotesi, in questo senso, è stata formulata nel progetto presentato dal gruppo dei popolari alla Camera (primo firmatario on. Mattarella). Una ulteriore ipotesi potrebbe essere quella di prevedere che quote dei voti regionali siano attribuite ai rappresentanti degli Enti locali eletti da assemblee regionali degli Enti locali o dai Consigli regionali delle autonomie, laddove si accedesse all'idea di prevedere in costituzione la istituzione di organi di rappresentanza delle autonomie locali alla scala regionale, cui affidare specifici poteri di intervento sulle politiche regionali anche al fine di contrastare la riedizione del centralismo statale in scala regionale. Dire che una tale soluzione determinerebbe una composizione pro-quota del Senato federale addirittura di 3° grado costituirebbe, ancora una volta, il risultato di una mera distorsione ottica. Anche i rappresentanti delle Autonomie locali inclusi nel Senato federale avrebbero infatti una legittimazione diretta: essa sarebbe determinata, semplicemente, dai singoli territori, attraverso l'elezione diretta - appunto - di Sindaci e Presidenti di Provincia, e non attraverso elezioni a base nazionale.

In conclusione, si possono e si devono approfondire le specifiche soluzioni tecniche ad alcuni dei problemi che noi stessi abbiamo segnalato. A

partire tuttavia da una opzione chiara. Senza una riforma federale del Parlamento, con la istituzione di una Camera direttamente rappresentativa delle istituzioni federate, la riforma federalista porterebbe il paese allo sbando: avremmo a quel punto 20 Consigli regionali, 103 Province, 8.100 Comuni all'interno di un sistema autonomistico nel suo complesso caotico. Dopo qualche tempo non resterebbe da ritentare, per tenere assieme il paese, la via di una ri-gerarchizzazione centralista. Ma allora sarebbe forse troppo tardi.

Per questo l'Italia ha bisogno di una riforma che definisca nitidamente le funzioni e i compiti di ogni livello istituzionale ma che al tempo stesso ponga, altrettanto nitidamente, le premesse per una nuova integrazione tra i diversi livelli di governo e le diverse aree del paese, per il superamento della separatezza e della frammentazione istituzionale che, dopo il crollo del vecchio sistema dei partiti, sono la vera radice della ingovernabilità italiana.