

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

NICOLA MANCINO, *I Commissione affari costituzionali del Senato*. Credo che questa sia più un'assemblea vostra che un'assemblea nostra, per il tempo che ci prendiamo, quindi cercherò di sintetizzare alcune questioni che sono al centro del confronto politico-istituzionale.

Personalmente sono sempre partito dalla considerazione che non basti una definizione per dare un assetto al sistema, quindi avere detto in una norma costituzionale che abbiamo dato vita al Senato federale, dubito che abbiamo dato un assetto federale al sistema, perché avrebbe bisogno di una serie di ulteriori mutamenti, soprattutto a partire dalla fonte dei sistemi fiscali. Fino a quando il sistema fiscale resta parzialmente, ma in maniera rilevante, centralizzato, è difficile poter parlare di fedus in basso, per poi arrivare ad una sintesi all'interno di una delle due istituzioni parlamentari, il Senato della Repubblica. Provenendo da esperienze regionali, mi sforzo di esaltare un traguardo raggiunto dalle Regioni in termini di rafforzamento. Rispetto alla previsione costituzionale del 117 del 1947, il testo attuale mette le Regioni in una posizione di rovesciamento di posizioni. Prima c'era un dettaglio a favore delle Regioni, oggi c'è un dettaglio che è quasi un vincolo, ma non sempre un vincolo, con l'introduzione, dopo la sentenza della Corte costituzionale, dell'interesse nazionale, comunque c'è un vincolo nei confronti del Parlamento nazionale nel suo insieme.

Ho avuto il sentore che noi non potessimo arrivare, come sostenevamo, alla composizione mista de Senato nel momento in cui non si è data attuazione all'articolo 11 della riforma del 2001, perché quello era il primo valido esperimento per confrontare all'interno delle istituzioni nazionali un coinvolgimento intero non soltanto di rappresentanza delle Regioni ma anche degli enti locali. Non si è voluto e peraltro si è anche esclusa la possibilità di dare vita alla composizione mista del Senato che, se non fa il Senato federale, tuttavia mette sullo stesso piano sia gli eletti rappresentativi del territorio sia gli status: presidenti di Giunte regionali e/o presidenti di Consiglio regionale o di sindaci eletti direttamente dai Consigli delle autonomie.

Oggi vedo che si fa fatica anche a livello delle Regioni, perché o c'è una capacità di coinvolgimento delle autonomie tradizionali all'interno dei Consigli regionali, ma escludendo che si possa arrivare al traguardo dei "parerifici", ma se mai con pareri magari contrari a maggioranze qualificate, così come peraltro doveva avvenire in applicazione dell'art. 11 all'interno della Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata. Il problema è che noi, oggi, ci troviamo di fronte ad una dottrina robusta, che parzialmente accetta la soluzione finale approvata dal Senato e sostanzialmente si pone in questa duplice direzione: o non se ne fa niente o si va al referendum.

Naturalmente questo ci spinge a valutare con animo sereno, ma anche con mente sgombra da pregiudizi e da interessi il lavoro che è stato fatto. Io ho l'impressione che quando parliamo, spesso risentiamo degli avvenimenti politici accaduti negli anni '90, perché la dittatura del primo ministro

è un'espressione che dal punto di vista culturale trae origine dal Congresso di Filadelfia, non è un problema che abbiamo inventato in Italia. Quando c'è una robusta maggioranza a favore dell'esecutivo, la domanda è "quali sono i bilanciamenti necessari perché questa robusta maggioranza non si imponga rispetto a una dialettica che fa parte della vita democratica di ciascun paese?". Personalmente stento a definire questa modifica. Avevamo un sistema parlamentare che dopo la modifica non è più sistema parlamentare, non abbiamo un sistema presidenziale ma non abbiamo neppure un sistema semi presidenziale, abbiamo un sistema "all'italiana" in cui, chi ha proposto per le vie referendarie di arrivare ad alcune modifiche soprattutto di leggi elettorali, ci ha portato non soltanto al sindaco vero, quello che è in testa ai Comuni, ma anche al cosiddetto "sindaco d'Italia", perché con lo stesso sistema elettorale noi eleggiamo il primo ministro e se il primo ministro, direttamente o indirettamente eletto, deve avere una sua spiegazione, la si ha nel rapporto soprattutto con la sua maggioranza, perché dire che abbiamo introdotto la sfiducia costruttiva significa dire una cosa non vera, perché la sfiducia costruttiva si trasforma in un risultato negativo, solo che il primo ministro eventualmente sfiduciato dica ai rappresentanti della propria parte politica che la sfiducia non si vota. Questo è il limite.

Comprendo anche che se si allargasse la platea degli interventori nella produzione del risultato della sfiducia costruttiva, si ricreerebbe — ecco perché dico "anni '90" — la situazione dei cosiddetti "ribaltoni". Il "simul stabunt simul cadent" è un'espressione che si può respingere in una istituzione, ma se si respinge in una istituzione si deve respingere anche in tutte le altre istituzioni. Quello dei rapporti fra assemblee comunali, provinciali, regionali, nazionali e governi è un problema vero di democrazia, non lo possiamo ridurre ad un solo interesse che è quello della governabilità, che è una esigenza che esiste. Bisogna creare le condizioni per la stabilità dei governi, ma bisogna mettere qualcuno nella condizione di controllare il governo, altrimenti il governo esce una sola volta il giorno delle elezioni e torna nel momento in cui il capo del governo scioglie la camera, in questo caso, oppure per scadenza naturale si va alle elezioni. Ma non credo che abbiamo rafforzato la democrazia: parliamo del ruolo delle forze politiche, parliamo di partecipazione, parliamo di bilanciamenti, parliamo di controlli, però poi, di fatto, tutte queste esigenze che sono la premessa di un sistema politico democratico, scappano, non esistono.

Vorrei allora guardare al 2010 piuttosto che agli anni '90? vorrei guardare a dieci anni di esperienza diversa che si fa sul piano istituzionale per poi tracciare un a sintesi. Non possiamo vivere sempre con il complesso del ribaltone. In Germania, in 50 anni il ribaltone è stato realizzato due volte: una volta a favore dei democristiani, un'altra volta a favore dei socialdemocratici, però in un arco di tempo brevissimo si è tornati al corpo elettorale per verificare se quello che era avvenuto sul piano parlamentare era giusto, si ricollegava all'opinione pubblica prevalente del paese o meno. E come ciascuno di voi potrà rilevare, in Germania anche i ribaltoni sono stati confermati successivamente dal giudizio del corpo elettorale.

Io sono stato sempre contrario a quello che è avvenuto nella passata legislatura e anche alla ragione per la quale si arrivò poi alla elezione diretta del presidente della Governo regionale, perché si partì da un disegno di legge ordinario per dire che c'era il divieto del ribaltone, poi ci si accorse

che con legge ordinaria non si poteva stabilire questo principio che è anche un divieto e alla fine si passò alla unica risposta possibile: l'elezione diretta, per cui se qualcuno vuole minare la solidità del rapporto maggioritario si va a casa tutti insieme, il presidente della Governo regionale e il Consiglio regionale.

Quello del sistema politico è un punto rilevante, perché noi abbiamo proposto il cancellierato. Ci sono stati solo sette cancellieri nella storia della Germania federale, in 50 anni. Soltanto in Francia, dopo la riforma di De Gaulle, c'è stato l'avvicendamento di ben 17 presidenti del Consiglio, in un sistema semipresidenziale che, come tutti possono rilevare, è molto più stabile di quanto uno possa immaginare, con poteri anche più forti del sistema presidenziale americano.

La scelta di sistema non è una scelta di convenienza. Noi, forse, abbiamo una Camera indebolita perché è sotto la spada dello scioglimento, della minaccia di scioglimento e io mi meraviglio che costituzionalisti rispettabili per le loro opinioni, abbiano introdotto la discussione "se qualcuno della maggioranza desse fastidio il premier minaccia lo scioglimento e riconduce a miti consigli qualcuno della maggioranza". La democrazia non vive di minacce, la democrazia vive di un corretto rapporto fatto di dialogo e alla fine del dialogo si trova il punto di sintesi e di mediazione. Se non è possibile si va poi alle conseguenze inevitabili, anche al dissolvimento delle maggioranze. In quella ipotesi il sistema proporzionale di nostra esperienza non ha mai escluso che si andasse al corpo elettorale tutte le volte che si dissolveva una maggioranza: quella del prelievo ad altra area politica è un'esperienza anomala nella vicenda politica di sistema vissuta all'interno del nostro paese.

Vorrei però arrivare ad un'altra considerazione. Sento sempre con grande attenzione il sen. Vizzini, però vorrei evitare che ci limitassimo a ritenere che la maggioranza abbia posto in essere un atto di lealtà nei confronti di quello che è avvenuto nella passata legislatura. L'accettazione della riforma del titolo V accettato a fatica dalla maggioranza di oggi, è figlia della consapevolezza che diversamente non si sarebbe potuto fare. Si poteva rivedere, e qualcuno di noi aveva anche proposto di rivedere. Per esempio tutta la materia dell'energia. Allora ben sia venuta questa posizione convergente del non ritocco, anche se il ritocco era necessario per alcune materie, alcune trasferendole a favore dello Stato e altre togliendole dalla concorrenza, portandole direttamente alla competenza residuale regionale. Ma questo non è avvenuto, la Camera potrà certamente, se accetta il taglio, arrivare al risultato di una modifica anche profonda.

Certo, il Senato esce, sia pure nelle materie ad esso attribuite, in una condizione di "legibus soluta", perché il Senato non dà la fiducia, non toglie la fiducia, il Governo è costretto ad avere un rapporto difficile con il Senato. Io sono dell'avviso che laddove prevale un interesse politico nazionale è chiaro che il Governo abbia il titolo di porre la fiducia. E allora bisogna vedere come guardare diversamente. Noi avevamo proposto il cancellierato, ma avevamo proposto anche una rottura rispetto ad una tendenza che si è verificata all'interno del nostro paese: andiamo all'elezione diretta del capo del Governo, andiamo al sistema americano, però cerchiamo di eleggere un Parlamento nella sua autonomia, in condizioni di poter dire sì o no. Quello che è avvenuto da noi è un po' anomalo da questo punto di vista, perché in nessun sistema politico il capo del Governo

scioglie le Camere ed è inutile fare riferimento all'Inghilterra, perché in Inghilterra senza il consenso del partito di maggioranza il primo ministro non è in grado di andare dalla regina e di proporre lo scioglimento delle Camere. Sono stati fatti degli esempi e si possono fare esempi di quello che è avvenuto negli ultimi 50 anni in Inghilterra. Questo è un problema fondamentale che noi dobbiamo affrontare.

Sull'interesse nazionale vorrei dare, da una parte conto di una posizione forse troppo formalmente rigida della passata legislatura, ma l'interesse nazionale più volte è stata l'occasione per il legislatore nazionale per espropriare il legislatore regionale, anche in questioni che sono strettamente riconducibili alla competenza delle Regioni. Ieri — non intervengo nei dibattiti della Camera — ascoltando la televisione mi sono chiesto: rispetto a quella tormentata responsabilità che fu a noi affidata nel 1972 in materia di orari degli esercizi pubblici, davvero noi riteniamo che stabilire quando si apre e quando si chiude sia materia nazionale? O non è materia a metà strada tra un indirizzo regionale e una competenza delle Amministrazioni locali, dei sindaci? Ecco come vedo che a volte noi ragioniamo senza tener conto che proprio questa attribuzione di competenze esclusive, anche se residuali, alle Regioni, è uno spartiacque al di là del quale non si può andare, salvo l'interesse nazionale che, come avviene nella Germania Federale, è l'unità giuridica ed economica del paese e l'unità giuridica ed economica del paese viene valutata dal legislatore nazionale a prescindere da quello che fa la Regione, precedendo la Regione, o se mai intervenendo ad integrazione o in una fase di aggiustamenti da parte del legislatore nazionale. Ma ritenere che il Senato debba essere l'organo di accertamento se sia stato violato o non violato un interesse nazionale e attribuire al capo dello Stato addirittura il potere di annullamento facendolo diventare organo para giurisdizionale, a mio avviso è un errore, perché è un eccesso di attribuzione di potere rispetto ad una diminuzione effettiva di poteri anche in testa al capo dello Stato.

Poiché voi discutete di statuti, vorrei soltanto esprimere una esigenza. So quanta sofferenza c'è, soprattutto da parte di chi detiene il potere. Un quinto dei consiglieri regionali, non eletti ma nominati — perché sono nominati, come sono nominati il 25% dei deputati, messi in una lista in un ordine deciso dalle forze politiche — finisce con l'influenzare sia l'approvazione degli statuti, sia la modifica del sistema elettorale. Con l'incremento delle competenze alle Regioni è chiaro che ci sono esigenze anche di incremento della rappresentanza regionale. Ci sono Regioni piccole che non potrebbero neppure distribuire all'interno delle Commissioni le varie competenze che sono state attribuite alle Regioni, però se da una parte si conviene sulla opportunità dell'aumento del numero dei consiglieri regionali, che fa da pendente rispetto alla diminuzione, sia del numero dei senatori, sia del numero dei deputati, quel quinto deve scomparire, perché si darebbe il caso, nell'ipotesi di incompatibilità tra consigliere regionale e assessore, che un quinto segue la sorte del presidente che vince, che un'altra parte consistente, dall'esterno può svolgere il ruolo di assessore, a quel punto avremmo un Consiglio regionale che è dominato prevalentemente da scelte del suo presidente. Questo del rapporto fra Consiglio e Giunta è il problema vero che voi avete, ma è il problema vero che abbiamo anche noi a livello nazionale. Noi abbiamo bisogno di non addormentare il parlamentare, non farlo ritenere inutile, come a livello di Consiglio regionale anche a livello di

Consigli comunali, ma lì gli statuti avrebbero anche potuto correggere alcune distorsioni. Il problema che abbiamo oggi è non solo di sistema ma è anche una esigenza di bilanciamento fra poteri, perché aver dato al Senato la nomina di sette componenti della Corte costituzionale, con un Senato che deve seguire le sorti del Governo centrale — perché questo è l'indirizzo di oggi — porta da una parte a rendere meno rilevante la dialettica per il governo della Regione, ma porta ad attrarre dentro la maggioranza che si va formando sul piano nazionale, sia la composizione dei Consigli regionali sia la composizione del Senato. Oggi abbiamo un sistema maggioritario, oggi, rispetto al sistema proporzionale. Il proporzionale poneva in notevole dialettica rapporti anche all'interno della maggioranza. Quando si dice maggioranza assoluta, la maggioranza assoluta porta alla maggioranza filogovernativa. Questo non è il migliore sistema, perché nessuno può immaginare di subordinare all'interesse del Governo anche quegli equilibri costituzionali e istituzionali che sono necessari per dare forza alla democrazia dei giorni che stiamo vivendo.