

Congresso delle Regioni
Prima Sessione 2004 – Roma, 21 aprile 2004
Sala del Mappamondo – Camera dei Deputati

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

CARLO VIZZINI, *Presidente Commissione bicamerale per le questioni regionali*. Ringrazio innanzitutto per avermi invitato a partecipare al vostro Congresso, abitudine che ormai si va consolidando. Credo che sia le relazioni che l'intervento del presidente della Camera dei deputati debbano metterci nella condizione di non fare un saluto formale al Congresso, ma di affrontare con senso di grande realismo le questioni che abbiamo di fronte, che, seppure sono sempre state complicate nella storia della vita istituzionale del paese, mai come in questo momento lo diventano rispetto al lavoro che c'è da compiere e che è in corso. Dirò quindi alcune mie opinioni, assumendomi la responsabilità di essere uno di quelli che hanno partecipato più attivamente, nell'ambito della maggioranza di Governo, alla formazione del procedimento legislativo che adesso si trova alla Camera dei deputati, ma non senza sottolineare, prima di entrare nel merito che rivendico a me stesso di avere svolto con assoluto equilibrio e con un ruolo di apertura al dibattito politico la funzione di presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali al punto che, mi piace ricordarlo, fermo restando la prima fase in cui si diceva "la Commissione esprime parere favorevole", che fu votata dalla sola maggioranza, tutte le osservazioni della Commissione parlamentare per le questioni regionali fornite al Senato della Repubblica in occasione dell'inizio del dibattito sulla riforma della Costituzione furono espresse all'unanimità da parte di tutti i gruppi politici presenti in Commissione. Era lo spirito con cui pensavo si dovesse portare avanti il dibattito e lo spirito che credo anch'io bisogna tentare di recuperare nel momento in cui si riscrivono regole che riguardano la vita delle istituzioni, un patrimonio che appartiene al Parlamento, quindi a tutti i gruppi politici presenti in Parlamento, fermo restando che poi, ridisegnate le regole, ognuno ha il diritto di restare dalla parte del campo dove pensa di poter meglio portare avanti il proprio progetto per lo sviluppo della società, che è cosa diversa dalla scrittura delle regole.

Siamo partiti da questa osservazione per fare un atto di onestà intellettuale che non vorrei fosse scambiato per imbecillità politica. Quando abbiamo iniziato il tragitto delle riforme della Costituzione abbiamo voluto dare all'attuale opposizione, maggioranza nella scorsa legislatura, un segnale chiaro: quello che, pur non avendo votato la modifica del titolo V, il titolo V così com'era stato approvato e nei modi in cui era stato approvato ha visto un atteggiamento di grande lealtà istituzionale da parte del Governo e della maggioranza.

Voglio ricordare che una delle prime leggi approvate rapidamente è stato un disegno di legge presentato dal Governo a prima firma del ministro La Loggia, una legge ordinaria applicativa del titolo V e che l'impalcatura della riforma della seconda parte della Costituzione presentata al Parlamento parte dall'idea che non si tocca l'impostazione del titolo V sin anche in parti che oggettivamente, anche ad avviso degli stessi proponenti di allora, andavano modificate. Siamo

partiti da lì proprio perché volevamo, attraverso questo, dare quel tipo di segnale. La Carta costituzionale non può essere un qualcosa che la maggioranza che vince le elezioni si cambia da sola a proprio piacimento, diversamente questo nostro paese, nel tempo, non avrebbe, non avrà mai una Carta costituzionale degna di questo nome, destinata a durare nel tempo. Tutto sommato, dal 1948 questo paese vive con una carta che tutti spesso hanno dichiarato superata, che però ha garantito il corretto svolgimento del dibattito democratico e che se mai, parlo nel senso del regionalismo, se colpe ci sono state non sono di chi ha scritto la Carta ma di chi, in modo centralistico, ha preferito non applicare ciò che era scritto nella Carta costituzionale. L'idea di vivere in un paese nel quale la previsione del 1948 che ci dovevano essere le Regioni, ha concreta attuazione nel 1970, la dice lunga sullo scontro tra federalisti e centralisti nel nostro paese, la dice ancora più lunga se ricordiamo ancora per una volta, che nello stesso momento in cui nascevano le Regioni a statuto ordinario, nella stessa stagione in cui si dava il via libera, dopo 23 anni, a tutto questo, con la riforma tributaria contemporaneamente si toglieva l'autonomia impositiva agli enti locali e si centralizzava la programmazione nazionale con legge che istituiva la programmazione triennale. Questa è proprio la fotografia di un paese dove lo scontro tra centralisti e federalisti è stato l'anima portante dello scontro all'interno del paese e nessuno si illuda che questo scontro sia finito, perché non c'è un partito che rappresenti il centralismo, ci sono i centralisti che vivono nei palazzi della burocrazia, in quello che si dovrà sbaraccare nel momento in cui parte il processo di federalismo.

La nostra idea è stata quindi quella in primo luogo di completare il processo di federalismo aggiungendo alla modifica del titolo V quella che viene chiamata devoluzione, su cui troppo, a mio avviso, si è urlato e a sproposito. Chi vi parla vive in una regione italiana che quelle prerogative le aveva ancora prima che ci fosse la Costituzione della Repubblica: sono un siciliano che non si sente meno italiano di tutti gli altri: non si è spaccata l'unità nazionale per lo Statuto speciale della Regione Siciliana, quindi mi viene da sorridere quando penso che quelle tre materie che sono scritte nella devoluzione dovrebbero essere la bomba ad orologeria che fa esplodere l'unità del paese. Francamente non riesco a capire come e perché questo dovrebbe avvenire.

Si è cercato di disciplinare l'interesse nazionale e qui, riprendendo un'osservazione del sen. Bassanini e un'osservazione fatta dal presidente della Camera dei deputati, dico che se su questo vogliamo, alla Camera dei deputati aprire un ragionamento per capire come meglio si può articolare il ragionamento sulla tutela dell'interesse nazionale, questo è un ragionamento politico che credo si possa fare, dicendo però le cose come stanno. E' inutile gridare all'aumento dei conflitti e della sede giurisdizionale come sede che assume le funzioni della politica, perché nessuno può dimenticare che tutto questo non avveniva non solo per il titolo V, perché prima c'era una diversa legislazione nazionale che consentiva la possibilità al Governo di rinviare le leggi perché venissero modificate da parte delle Regioni e perché questa legge è stata abolita e non è stata mai fatta una norma transitoria che poteva graduare nel tempo la nuova disciplina. Quindi, essendo caduto, in una volta sola il filtro che consentiva al Governo e alle Regioni di avere comunque un dialogo, per cui dal Consiglio dei ministri non arrivava necessariamente una bocciatura ma un rinvio su determinate

norme che potevano essere riscritte e rinviate al Consiglio dei ministri, è chiaro che questo ha portato a un aumento della conflittualità. Manca una sede di compensazione politica perché il confronto si svolga nella sede della politica, questo lo sappiamo tutti. Doveva essere la Commissione che io presiedo, non lo è stata per i motivi che il presidente della Camera dei deputati ha illustrato, ma devo dirvi con molta franchezza che non lo è stata anche perché, di fronte a un regolamento che prevedeva una articolazione delle maggioranze multiple, in assenza del quale la Commissione non funzionava e in un periodo di grande scontro politico, io stesso ho pensato che se il mio compito doveva ridursi a far mancare il numero legale della componente parlamentare per non essere sconfitto sulle proposte del Governo, alla terza volta qualche giornale avrebbe scritto “è fallito il compito della Commissione” e francamente non sono uno vocato, nella vita, ad assumere funzioni fallimentari, ho sempre fatto le cose nelle quali credo di poter raggiungere un qualche successo e un qualche obiettivo.

Se il percorso imboccato ormai ci porta a dire che verso le riforme andiamo, vediamo anche come deve avvenire, perché non abbiamo bisogno di dimostrazioni cartolari di cose che potrebbero essere, abbiamo bisogno di strumenti istituzionali che funzionino.

La vicenda del Senato federale è stata la parte più difficile e complessa per tutti noi, ma anche dolorosa, perché i costituenti normalmente sono protetti dal velo d'ignoranza che non consente loro di vedere cosa avverrà concretamente con le decisioni che assumono. Qui ci siamo trovati non in un laboratorio politico, ci siamo trovati dentro un Senato della Repubblica che opera da oltre 50 anni nella storia del paese e oggi più che prima è eletto con lo stesso meccanismo con cui è eletto l'altro ramo del Parlamento, con l'aggravante, se vi piace, che un senatore ha un collegio territorialmente doppio rispetto a quello del deputato, che non è più quello del Senato, ciò che in passato era considerato una sorta di notabilato. C'è un personale politico con una sua storia, una sua tradizione, una sua professionalità che certo, dovendo riformare se stesso resiste, crea difficoltà e non siamo mai stati nel laboratorio dove si poteva fare. Abbiamo ritenuto che il Senato dovesse mantenere funzioni legislative, le abbiamo agganciate alla struttura dell'art. 117 così come novellato nella riforma del titolo V della Costituzione: competenza esclusiva dello Stato, competenza primaria della Camera dei deputati, competenza concorrente e competenza primaria del Senato con possibilità di richiamo da parte della Camera, competenza paritaria che addirittura, nell'ultima stesura si estende provvisoriamente, con norma transitoria alla legge di bilancio e alla “finanziaria”. Secondo me la finanziaria è norma da cancellare, nel senso che non possiamo considerare né in Costituzione, né nella prospettiva del paese, che una legge del 1978 possa disciplinare la contabilità pubblica di un paese che nel frattempo ha ceduto all'Unione europea tutta una serie di poteri e alle Regioni, attraverso il federalismo, una serie di altre, bisognerà navigare verso una legge di stabilità che riguardi l'assetto della finanza pubblica statale e un altro strumento che, in attuazione del 119, serva a disciplinare i rapporti dell'autonomia finanziaria, dell'autonomia tributaria, dei fondi perequativi.

Questo rimarrà bicamerale, come norma transitoria, il che porta comunque, da luglio a dicembre di ogni anno, Camera e Senato ad essere perfettamente paritarie in senso bicamerale

perfetto, perché se il Senato resta competente per la legge finanziaria e per il bilancio, suppongo che voterà anche il documento di programmazione economica e finanziaria, quindi dal mese di luglio al mese di dicembre ci sarà questa bella sessione di bilancio che, nel cosiddetto bicameralismo asimmetrico comprenderà Camera e Senato con gli stessi compiti.

Il Governo è in balia del Senato. A noi è sembrato di trovare, nel rapporto tra Governo e Senato federale — poi dirò perché federale, a mio avviso — un momento di confronto tra gli interessi politico-partitici che sono presenti alla Camera dei deputati che verrà eletta con un premio di governabilità così come previsto, e il Senato delle Regioni che — e questo a mio avviso è un dato importante, opinabile se si vuole — oltre ad essere federale per funzioni, se deve essere federale perché eletto su base regionale, senza alcun premio di maggioranza nel momento stesso in cui si svolgono le competizioni elettorali regionali, significa che in Lombardia, quando avverrà questo tipo di elezione, suppongo che il dibattito politico non sarà caratterizzato né dalla questione irachena né dalle questioni del Fmi ma sarà un dibattito di campagna elettorale sulle questioni della Lombardia, del territorio della Lombardia, dello sforzo e dell'impegno delle forze politiche nel governo della Regione, sui progetti per la Regione. Quindi il gruppo di senatori che dalla Lombardia, dalla Sicilia, dal Piemonte verrà fuori da quella campagna elettorale, sarà fortemente caratterizzato dal risultato politico che le forze politiche, che non debbono essere necessariamente quelle nazionali, conseguiranno in ogni singola regione e proprio per questo gli eletti saranno portatori di quegli interessi.

A questo si può obiettare, ma è una scelta che è fatta con chiarezza, non è subdola, non nasconde secondi fini, ha voluto agganciare la rappresentanza al problema dei tempi della campagna elettorale.

Non ci si dica che l'ingresso dei "governatori" nel Senato è questione risolutiva per essere il Senato delle Regioni federale, perché i casi sono due: 20 soggetti che vengono divisi più o meno tra maggioranza e opposizione in Senato, non credo facciano differenza numerica. Se il tema è invece che i 20 "governatori" possano condizionare il voto degli eletti dal popolo, perché poi tornando in Regione, se gli eletti dal popolo non si mettono al servizio dei "governatori" essi si comporteranno in modo ritorsivo nei loro confronti, allora questo è un buon motivo per non portare i "governatori" nel Senato federale, perché gli eletti dal popolo devono essere liberi di rispondere al popolo che li ha eletti e non maggiordomi dei "governatori" regionali. Su questo si è svolto il dibattito, da qui nasce la scelta.

C'è un tema che viene posto e che per noi è stato difficile da risolvere, quello che questo confronto tra gli interessi espressi dal territorio e gli interessi politico-partitici, che si dovrebbe svolgere al Senato si svolge senza rete e il Senato rischia di diventare, se non c'è senso istituzionale, una sorta di "mercato delle vacche", perché poi il Governo dovrà venire a negoziare gli accordi finanziari e se non trova un accordo le leggi vengono bocciate.

A questo abbiamo ovviato con tre tipi di procedura: consentire al Governo il richiamo paritario di competenza tra Camera e Senato per tutte le questioni di competenza del Senato che si intrecciano con l'attuazione del programma di Governo; poi un emendamento approvato all'articolo

118 che disciplina le funzioni amministrative; quindi un emendamento al 120, scritto un po' in sanscrito, perché io stesso quando lo rileggo non riesco a capirlo, la cui funzione era quella di dare al Parlamento con tutti e due i rami insieme, la possibilità di disciplinare per legge una serie di questioni che riguardano l'unità giuridica ed economica del paese e i diritti essenziali e le prestazioni sui diritti essenziali. Scritto come scritto, sembra che resti un potere sostitutivo del Governo nei confronti delle inadempienze degli altri organi: la volontà era invece quella di dare questo potere alla Camera e al Senato, anche come legge di cornice e preventiva. Anche di questo si potrà discutere in sede di dibattito alla I Commissione della Camera dei deputati per vedere di modificarlo.

Faccio un'ultima osservazione sulla storia del premierato, per non togliere tempo ad altri che debbono dire sicuramente cose importanti.

Sulla storia del premierato bisogna intenderci. Intanto spogliamoci dal complesso del "dittatorello". Mi dispiace che questo complesso lo portino avanti eminenti personaggi politici ed anche giuristi di fama che negli anni '80, quando dovevano difendere le tesi politiche del leader con il quale lavoravano hanno parlato esattamente un linguaggio opposto a quello che leggiamo adesso. Il problema è la centralità del Parlamento.

Con la struttura che noi abbiamo fatto è il premier che manda a casa il Parlamento o è il Parlamento che può mandare a casa il premier? Noi abbiamo fatto tutta una serie di modifiche per cui, su tutti i tentativi del primo ministro di chiedere lo scioglimento o di ordine manovre per mandare a casa il Parlamento, la maggioranza che è uscita dalle elezioni, anche se perde qualche pezzo, purché non abbia voti determinanti da eletti in altra coalizione al momento delle elezioni e purché mantenga la metà più uno dei parlamentari, può, entro 10-15 giorni, sostituire il primo ministro. Questo è il caso in cui, nel momento in cui c'è il tentativo di forzatura da parte del primo ministro, è la maggioranza parlamentare che può dire "noi cambiamo primo ministro e il capo dello Stato nomina un altro primo ministro". Se il tema è quello di legittimare quello che è successo nella scorsa legislatura debbo dire che non ci stiamo. Se l'idea è invece che bastano i due terzi o i tre quarti della maggioranza perché poi, sul terreno marginale, l'operazione può essere fatta sostituendo un pezzo della maggioranza eletta dalle elezioni con un pezzo dell'opposizione che entra a far parte della maggioranza, credo che in questo caso è giusto ridare la parola a chi ha votato le maggioranze, ridare la parola al corpo elettorale, rivotare perché si veda qual è l'opinione degli italiani. Poco importa il numero, il tema di fondo è se il cittadino sceglie con il voto un programma, una coalizione, un premier e il deputato del proprio collegio avrà ben diritto, se cambia una di queste condizioni, a ritornare alle urne. Che questo sia nelle mani della maggioranza e non del primo ministro, credo che sia una garanzia di carattere parlamentare.

Dibattiti di questo genere ne ho fatti molti in questo periodo. C'è una cosa che sta diventando difficile da sopportare, perché ognuno ha la propria storia personale: mi è successo ancora ieri a Genova, da parte di un rappresentante della Lega delle autonomie sentire che la vittoria di una parte politica è il consenso della massa e la vittoria del consenso democratico che porta ad avere una maggioranza nel paese è la vittoria che si chiama con il nome "deriva plebiscitaria". Mi dovette

scusare, io vengo da una storia personale e politica, ho fatto delle battaglie in un partito molto piccolo, che era il partito della Sinistra democratica italiana, sono il segretario del Partito socialdemocratico che accompagnò l'on. Achille Occhetto a Berlino per consentire l'ingresso del Partito democratico nell'Internazionale socialista: sta diventando intollerabile pensare che partiti in cui militano persone come me possano essere quelli della deriva plebiscitaria o del dittatorello che vuole condizionare la vita del paese. Dobbiamo tornare a un linguaggio della legittimazione, altrimenti questa transizione italiana durerà altri vent'anni e non ne verremo mai fuori. Senza la legittimazione reciproca è difficile fare le grandi riforme, ma è difficile superare la transizione.

Il tema conclusivo, secondo me, resta questo: occorre una volontà di riaprire il dibattito con un documento unitario delle forze che rappresentano l'opposizione. Dico unitario perché si è visto di tutto nella storia di questo dibattito. Per esempio, alcune cose dette dal sen. Bassanini sono in grado di apprezzarle, dubito che le apprezzino più di me alcuni suoi colleghi di cordata, di coalizione, di maggioranza. Così come questo è avvenuto anche al nostro interno, ma è venuto il momento di ridurre alla sintesi le posizioni per vedere dove è possibile migliorare, per vedere come arrivare davvero ad avere una modifica della nostra Costituzione.

Il gioco è nelle mani della Camera dei deputati. Se dalla Camera viene fuori un testo che le forze politiche riterranno comunque accettabile come testo definitivo siamo in pista per un'approvazione definitiva che ci porterà ad avere, entro la chiusura della legislatura, questo risultato storico. E' evidente, non c'è bisogno di essere scienziati della politica, basta guardare il calendario, che se il testo della Camera dovesse subire una modifica, anche di poche virgole, al Senato, nel momento in cui si riparte da una ulteriore modifica, probabilmente il tempo sarebbe scaduto per arrivare entro la legislatura.

Cosa posso offrire per il lavoro che svolgo io, a tutto questo? Intanto quello che ho offerto sempre: alle conclusioni di questo Congresso su questi temi offro la sede della mia Commissione se i presidenti dei Consigli regionali lo vorranno, per un'audizione, per fornire un ausilio anche al lavoro che sta svolgendo la I Commissione della Camera dei deputati e per portare la posizione del Congresso delle Regioni nella sede delle istituzioni, ovviamente sempre che questo sia ritenuto utile dalla Camera e dal presidente Bruno che è già fortemente impegnato in questo tipo di lavoro. Sugli statuti, su cui nei prossimi giorni renderemo pubblico uno studio che abbiamo fatto sentendo tutti i presidenti delle Commissioni statuto, non so se per molte Regioni l'ultimo autobus non sia già transitato. Sarebbe un vero peccato pensare che se si cambia la Costituzione ci sono Regioni che non hanno neanche gli strumenti previsti dai cambiamenti già in atto nella Costituzione per rispondere: penso al Consiglio delle autonomie, senza il quale penso che sarebbe difficile sostenere il confronto con Comuni, Province e tutti gli altri enti locali. Penso alla necessità di superare questo disagio dei Consigli che sono passati in uno stato quasi di cattività, avendo perduto quello che tutti ritenevano la cosa più importante, il potere di crisi, che però provocava instabilità, le fibrillazioni per cui, chi non era fatto assessore in un governo sapeva che entro 12 mesi l'opportunità ci sarebbe stata. Il potere di crisi per passare a una centralità nel ruolo di controllo e di raccordo con le altre autonomie locali, ma anche con le forze dell'economia, del lavoro, con le parti sociali. Attenzione,

la democrazia diretta non può diventare il massimo di partecipazione il giorno della elezione del presidente e il minimo di partecipazione alla vita democratica delle istituzioni, quindi dovremmo trovare dentro i Consigli regionali delle sedi istituzionali in cui si attui questo tipo di confronto, non in modo consociativo ma in modo istituzionale. Questo è lo sforzo che secondo me bisogna fare e bisogna fare entro il 2005.

Ho detto con franchezza le cose che pensavo. Vi auguro buon lavoro e mi auguro che possiamo rivederci durante questo percorso non breve della riforma della nostra Costituzione, perché attraverso la Commissione bicamerale per le questioni regionali ancora una volta la vostra voce entri nel palazzo delle istituzioni e diventi oggetto delle riflessioni di deputati e senatori.