

Senato della Repubblica

Sistema delle autonomie e
riforma del Parlamento
a quarant'anni dalla prima elezione
dei Consigli delle Regioni

7 GIUGNO 2010
ROMA, AULA DI PALAZZO MADAMA

RENATO SCHIFANI

Signor Presidente della Repubblica, Autorità, Signore e Signori,

le celebrazioni sono occasioni per voltarsi indietro e guardare ciò che è stato fatto, per meglio capire quello che, davanti a noi, resta ancora da fare.

Ad osservare il percorso compiuto dalle Regioni e dal regionalismo italiano in questi quaranta anni, la sensazione d'insieme è quella di una storia dinamica e feconda, come non accade così di frequente nelle vicende istituzionali.

Quaranta anni fa si svolgevano le prime elezioni nelle quindici Regioni a Statuto cosiddetto "ordinario". Nuove istituzioni rappresentative, dotate di poteri legislativi, si affiancavano così al Parlamento nazionale ed alle Assemblee delle cinque Regioni a Statuto speciale che già governavano le proprie comunità in ragione, per una parte, della loro peculiarità di aree mistilingue di frontiera e, per l'altra parte, della loro spiccata identità di grandi isole del Mediterraneo.

Si completava - pur se a ventidue anni di distanza dalla originaria previsione costituzionale - il disegno di articolazione territoriale della Repubblica tracciato dai padri costituenti che, con grande lungimiranza, avevano voluto valorizzare, come mai prima di allora, l'istituto regionale.

Poiché lo Statuto Albertino poteva conoscere solo “le istituzioni comunali e provinciali”, l’idea regionale sorse solo successivamente, e proprio agli albori del nuovo Stato unitario, con i progetti Farini-Minghetti del 1860-61. L’idea venne però inizialmente respinta. Sulle ragioni e sulle caratteristiche della scelta di accentramento, il dibattito è ancora aperto tra gli storici, che ne hanno variamente valutato l’incidenza sullo stesso destino dell’articolazione della futura Repubblica, a fronte delle ragioni dell’unità e della genesi della nazione.

Le prospettive di articolazione regionale del territorio risultarono marginali per molto tempo ed il pensiero politico non sembrò volerne rilanciare le potenzialità, con poche autorevoli eccezioni, tra le quali la riflessione di Luigi Sturzo, che ne fece il punto qualificante dell’ultima giornata del terzo Congresso del Partito popolare, il 23 ottobre del 1921. La Regione come momento centrale di partecipazione democratica si concretizzò tuttavia ben più tardi, in esito al dibattito che sfociò nell’approvazione della Carta costituzionale del 1948.

Se, da una parte, marcare un netto distacco dall’esperienza dello Stato autoritario portò l’Assemblea Costituente ad esaltare proprio quelle autonomie territoriali che il fascismo aveva svilito, dall’altra, la concreta definizione dell’istituto regionale risultò non poco controversa.

Nello specifico comitato si registrò una convergenza unanime sulla ripartizione del territorio della Repubblica in Regioni, ma la loro conformazione istituzionale e gli ambiti della loro potestà legislativa rappresentarono tema di confronto serrato. A guidare la soluzione contribuì in modo determinante l'on. Gaspare Ambrosini, uno dei grandi costituzionalisti presenti ai lavori della Costituente. Grazie a una non comune e raffinata attitudine a saldare in una logica di sistema gli istituti giuridici e le istanze di politica del diritto, Ambrosini riuscì a marcare in modo decisivo la strada verso una rinnovata prospettiva autonomistica.

Giunto il testo in seconda Sottocommissione e poi nella Commissione dei Settantacinque, il dibattito si rinfocolò, ma, alla fine, la tendenza che prevalse fu quella più autonomistica.

Il progetto giunto all'esame dell'Assemblea era per l'epoca innovativo, tanto da potersi considerare addirittura anticipatore dei tempi e dell'evoluzione che la nostra Costituzione ha conosciuto solo negli anni più recenti: si parlava infatti di potestà legislativa esclusiva, esercitata solo nei limiti della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento, degli obblighi internazionali, degli interessi della Nazione e delle altre Regioni, espressioni che ricordano quelle del riformato articolo 117, primo comma. Tra le materie attribuite alla potestà legi-

slativa “integrativa” risultavano poi settori importanti come l’istruzione elementare e media, la disciplina del credito, dell’assicurazione e del risparmio, il commercio e l’industria.

Ma le distinzioni che già si erano affacciate nella Commissione si ripresentarono nel dibattito generale, che fu il più lungo fra quelli che si svolsero nell’adunanza plenaria, intrecciandosi con le vicende politiche che videro la fine della collaborazione governativa tra i partiti del CLN e la formazione del quarto governo De Gasperi.

L’alternarsi delle diverse posizioni politiche spiega almeno in parte il sostanziale mutamento operato dall’Aula: nel nuovo testo, sul quale infine concordarono le forze politiche, si rinunciava alla potestà legislativa esclusiva e si riduceva la portata innovatrice della proposta della Commissione, bloccata da timori e perplessità.

Ma era, forse, il migliore degli equilibri possibili. Ne erano prova già le parole che Meuccio Ruini pronunciò, consegnando al Presidente dell’Assemblea Terracini il testo della Costituzione che conteneva il primo riconoscimento dell’ordinamento regionale. Ruini espose così, con l’onestà intellettuale che gli era propria, quelle che chiamò le luci e le ombre di quell’ordinamento: *“Molti sono i dubbii; e vi possono essere inconvenienti; ma non si poteva non andare incontro ad una irresistibile tendenza; vi*

sono riforme storiche che non si possono evitare; e si sono di fatto predisposti i nuovi istituti in modo che la prova concreta e l'adattamento della esperienza consentirà di dare ad essi maggiore o minore ampiezza, salvaguardando in ogni caso la necessità suprema della unità ed indivisibilità della patria"¹.

Dalla parte del regionalismo più convinto, valgono ancora una volta le parole di Sturzo: *"questa fissazione, antica e recente, che la Regione possa intaccare l'unità della Patria, non solo ha resa in sul nascere assai contrastata la istituzione della Regione, ma l'ha fatta nascere con tali deficienze e con tante restrizioni, che, come vedremo, ci vorrà della pena a caratterizzarla e renderla vitale"*².

Parole profetiche: bisognerà attendere ancora oltre due decenni per eleggere i primi Consigli delle Regioni ordinarie.

Per dar vita alla sia pur timida previsione costituzionale necessitavano infatti provvedimenti legislativi, la cui adozione fu più volte rinviata. E se anche la prima legislatura repubblicana vide, nel suo scorcio finale, l'approvazione della legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione e sul fun-

¹ M. RUINI, Presidente della Commissione per la Costituzione, in Atti dell'Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 22 dicembre 1947, p. 3593.

² L. STURZO, *La Regione nella nazione*, Roma 1949, p. 26.

zionamento degli organi regionali, più nota come “legge Scelba”, trascorsero ancora quasi interamente altre tre legislature per giungere all’approvazione delle norme necessarie ad un effettivo avvio dell’ordinamento regionale. La vera nascita delle Regioni ordinarie può essere identificata nella legge elettorale 17 febbraio 1968, n. 108, approvata - ben quindici anni dopo - a seguito di una battaglia parlamentare assai aspra, contrassegnata da un intransigente ostruzionismo condotto dalla destra missina e liberale.

Il lungo percorso dell’attuazione regionale si intrecciò infatti con le vicende di un’Italia la cui domanda sociale si faceva sempre più complessa, tanto da coinvolgere via via più profondamente l’articolazione territoriale, intesa quale risposta alle istanze di modernità.

Fino ad allora l’evoluzione del regionalismo istituzionale era stata assai debole, anche in ragione della più generale debolezza del quadro politico nazionale. Basti considerare che le prime elezioni regionali si tennero in un anno - il 1970 - contrassegnato da ben tre governi nazionali a breve distanza l’uno dall’altro³.

³ Si tratta del secondo ed il terzo governo presieduti dall’on.le Rumor ed il primo governo presieduto dal sen. Colombo, che oggi siede tra questi banchi come senatore a vita.

La storia più recente delle Regioni è ancora cronaca.

L'idea fondamentale dell'elezione diretta del governo di una comunità, introdotta a livello comunale nel 1993, propizia una nuova formula elettorale per le Regioni, attraverso la legge n. 43 del 23 febbraio 1995, legata al nome del compianto Giuseppe Tatarella, tra i principali ideatori di una formula che, ancora a distanza di quindici anni, è stata sostanzialmente confermata ed ancora garantisce governabilità, rappresentatività e alternanza.

Successivamente, le novelle del 1999 e del 2001 al Titolo V hanno corroborato il modello regionale, dando veste costituzionale a quell'impianto, anche grazie alla sollecitazione costante di forze politiche, all'epoca di recente formazione, con decisa vocazione federalista.

La novella costituzionale fu per molti versi necessaria, per altri troppo audace ed incompleta. Ha tuttavia accelerato il processo di modernizzazione di questo Paese, che passa sì per la realizzazione di un'equa e convinta riforma del federalismo fiscale, ma anche per un riassetto conseguente delle istituzioni.

L'istituzione delle Regioni a Statuto ordinario non è stato solo un atto dovuto, un mero adempimento costituzionale. E' stata una iniziativa innovativa che ha aumentato il tasso di democrazia nel

nostro Paese. Si è aggiunto un nuovo livello di rappresentanza e di responsabilità; si è avvicinato l'esercizio di importanti funzioni - di governo del territorio e di servizi alla persona - al livello delle comunità verso le quali esse sono rivolte.

Oggi, per la stagione di riforme che è fondamentale completare, si dovrà far prevalere con uguale lungimiranza una prospettiva volta ad aumentare il valore del voto, il ruolo dell'autonomia, il senso di responsabilità, rifuggendo da ogni tentazione di deleghe in bianco, di scorciatoie, di meccanismi autoreferenziali.

Il nuovo Senato che potrà nascere dalle riforme costituzionali dovrà essere un Senato autorevole e rappresentativo, dotato di una voce forte e diretta, caratterizzato da proprie competenze specifiche. Non pavento - ho già avuto occasione di precisare questo aspetto - alcuna *deminutio capitis*. Una migliore governabilità non sarà perseguita attraverso una più ridotta rappresentatività.

Non c'è contraddizione tra il diritto-dovere del governo di svolgere fino in fondo il suo mandato dando concretezza al programma presentato agli elettori, e l'esigenza di coniugare questa azione con la giusta e ragionevole valorizzazione delle esperienze territoriali.

Non è nulla di nuovo, non è nulla di sorprendente: è la direzione verso la quale si sono mossi i

tre progetti di riforma costituzionale, definiti nel corso delle ultime tre legislature, da diverse maggioranze.

E' semmai sorprendente che questo comune denominatore di consenso politico non si sia ancora potuto cogliere e valorizzare.

Dalla mera osservazione del dibattito politico-istituzionale dell'ultimo quindicennio emerge, infatti, come forze politiche a tratti anche aspramente contrapposte abbiano tuttavia condiviso nei fatti - ripeto: per tre legislature - gli elementi qualificanti dell'assetto di un futuro sistema bicamerale. Si tratta di una ricchezza comune, il cui valore istituzionale non può essere trascurato.

I risultati di questa riflessione sono ben noti, largamente apprezzati, del tutto attuali: si tratta sostanzialmente di una nuova e diversa collocazione di un Senato legato alle territorialità attore specifico nel procedimento legislativo, con un numero di rappresentanti ridotto: questa non è solo una base di partenza, questo è un chiaro progetto politico-istituzionale che è nei fatti stato condiviso dalle forze politiche per più di un decennio.

Si può aggiungere che nei due progetti elaborati nel corso della XIII legislatura e XIV legislatura, quelli alla cui definizione ha concorso il Senato, appare chiaramente confermata l'opzione dell'elezione diretta dei senatori, che è quella che credo più ido-

nea a conferire al Senato quella voce forte e chiara con la quale è necessario che le autonomie territoriali possano esprimersi. Perché spirito di ogni riforma istituzionale deve essere quello di ampliare, non di ridurre, il potere degli elettori.

Se la duplice novella al Titolo V della seconda Parte della Costituzione può essere completata solo elevando le Regioni al punto più alto dell'architettura rappresentativa della Repubblica, nulla di meno può avvenire guardando al processo di adeguamento delle istituzioni al Trattato di Lisbona, che sollecita una partecipazione autorevole ed articolata dei Parlamenti nazionali alla definizione del quadro normativo europeo.

La Repubblica deve non solo saper rafforzare il proprio radicamento nel territorio, ma deve anche saper cogliere i frutti che potranno nascere dall'intreccio vitale delle esperienze nazionali cresciuto alla luce del grande progetto europeista. Spetta agli Stati nazionali, spetta alla Repubblica italiana saper garantire la coesione del quadro complessivo delle istanze, nella consapevolezza che non c'è possibilità di crescita senza conservazione dell'equilibrio.

Il filo rosso, il senso unificatore di queste istanze, si coglie nel valore del principio di sussidiarietà, definito ad esito di una lunga gestazione culturale e filosofica relativa al rapporto tra libertà e governo, ma reso vivo dalla voce della Chiesa

cattolica che rivendicò, a cavallo tra i due secoli scorsi, il ruolo insostituibile delle comunità quali luoghi di raccordo tra lo Stato e gli individui.

Questo stesso principio fondamentale ha rivestito - a partire dal Trattato di Maastricht - un ruolo essenziale nel garantire le diverse componenti della costruzione europea.

Non è pertanto un caso che il Trattato di Lisbona offra una novità rilevante: un meccanismo di controllo di sussidiarietà affidato non solo ai Parlamenti nazionali ma anche a “ciascuna Camera di uno di questi Parlamenti”. Si tratta di qualcosa di assai significativo nell’edificio istituzionale comunitario, che chiama ogni Stato - il cui sistema parlamentare sia articolato su due Camere - a fornire un avviso altrettanto articolato.

E questo, semplicemente ma significativamente, perché quando sono due le Camere del Parlamento - ed è il modello prevalente per i Paesi a struttura federale o regionale - esse possono esprimere valori istituzionali differenti: da una parte, quelli a presidio della realizzazione del programma di governo che ha prevalso nelle libere elezioni; dall’altra, quelli a presidio dell’autonomia responsabile dei territori, esercitata nel segno della leale cooperazione e nell’irrinunciabile unità della nazione.

L’architettura comunitaria tracciata dal Trattato di Lisbona corrobora così l’idea che la cosiddetta “Ca-

mera delle Regioni” ha oggi, nella costruzione della futura Europa, una specifica vocazione al raccordo interterritoriale. Questa è una moderna prospettiva di riforma del Senato quale Camera “dell’Europa e delle Regioni” - o se si preferisce - quale “Camera della sussidiarietà” - che rappresenterebbe per le istituzioni italiane un salto di qualità, capace di esprimere una proficua sintesi, in un quadro di garanzia per l’articolazione territoriale e per l’efficienza di governo, sintesi efficace delle ragioni di articolazione delle responsabilità e dell’unità nazionale.

Occorre determinazione e occorre prudenza. Non sembri esservi contraddizione. Saper guardare lontano, dove si vuole arrivare, ed insieme volgersi indietro per sapere da dove si viene. Come dicevo in apertura, questo è il senso di questo incontro. Perché il “particolare” non degradi a “particolarismo” e l’unità non ceda alla retorica serve la visione ideale e politica di un comune destino che accomuni l’entità più piccola con la realtà più grande.

Al fondo resta la chiara consapevolezza che le nuove linee di sviluppo della rappresentanza - quella regionale e quella europea - abbisognano di un luogo di reale ed efficace dibattito e decisione. In questa prospettiva il bicameralismo è una autentica risorsa se inserito nella riforma costituzionale dei poteri, perché sintesi e raccordo tra Europa e Regioni, tra sussidiarietà e solidarietà.

Il nuovo costituzionalismo che prassi e consuetudini già in parte stanno delineando è chiamato ad interrogarsi in modo serio se la centralità del Parlamento - valore irrinunciabile - sia solo sinonimo di un Parlamento-legislatore ovvero acquisti una nuova autorevolezza anche come Parlamento-controllore, sia dell'azione dei pubblici poteri, sia dell'attività, normativa e di vigilanza dei poteri cosiddetti tecnici, quali le autorità indipendenti. Anche la qualificazione "tecnica" non può essere un alibi per azzerare forme di partecipazione democratica effettiva, che restano il fine ultimo di ogni istituzione.

Oggi come allora, senza la viva memoria della tradizione e della storia che hanno reso possibile la democrazia nel nostro Paese, non c'è vero riformismo.

Per la stabilità e la coesione duratura delle istituzioni e dell'intera comunità nazionale serve riconoscerci reciprocamente e progettare insieme, coraggiosamente e generosamente, il futuro di tutti noi.