

Presentazione volume di Marco Olivetti
NUOVI STATUTI E FORME DI GOVERNO DELLE REGIONI

Roma, 25 marzo 2003

Franco BASSANINI

La ricerca di Marco Olivetti è eccellente. Essa sarà utilissima ai Consigli regionali che stanno lavorando sugli statuti; se fosse stata pubblicata qualche settimana prima sarebbe stata utilissima anche a noi di Astrid nella stesura del nostro recente paper sugli statuti regionali.

Ma io non voglio eludere le questioni poste nella introduzione di Enrico Letta: transizione infinita e blocco del lavoro di riforma statutaria delle regioni. La transizione infinita è la causa del blocco della riforma statutaria o è solo un pretesto? Beninteso, io condivido totalmente le conclusioni di Leopoldo Elia; credo anch'io che la situazione di incertezza sia molto pericolosa perché rischia di portarci al caos o alla paralisi istituzionale. Ma credo anche che essa non sia la causa vera dello stallo che si è verificato nel lavoro di elaborazione statutaria.

Che la riforma del Titolo V sia stata approvata con una ristretta maggioranza è un fatto indubbiamente rilevante: io ero tra coloro – non molti, nel centrosinistra - che espressero allora forti perplessità sulla opportunità riflettere di approvare una riforma costituzionale importante senza una larga intesa tra maggioranza e opposizione. Ma da questo non si può trarre alcuna conseguenza: né in termini di consolidamento di un precedente, né in termini di pretesto per sottrarsi al dovere costituzionale di attuare la riforma del titolo V; e questo perché l'opposizione, nella sua grande maggioranza, non voleva di meno, ma voleva di più, voleva andare oltre, nel senso del rafforzamento dell'autonomia e dei poteri delle regioni; l'approvazione di una riforma giudicata insufficiente non può essere considerata una prevaricazione, ma caso mai un passo nella direzione giusta che verrà completato dalla opposizione non appena diverrà maggioranza, come è avvenuto nei fatti il 13 maggio del 2001. Del resto, l'approvata proposta di riforma del Titolo V era sostenuta nel Paese e nelle istituzioni da uno

schieramento bipartisan che comprendeva quasi tutti i presidenti di regione, e la maggioranza dei sindaci anche di centrodestra.

Ciononostante, l'approvazione a maggioranza della riforma del titolo V ha offerto al centrodestra un pretesto per non considerarsi veramente impegnato nell'azione di implementazione della riforma. E' ormai evidente che oggi si confrontano nel governo e nel centrodestra tre linee. Una linea ferocemente centralista, tesa a vanificare del tutto la portata innovativa del nuovo titolo V e addirittura a riattribuire alle amministrazioni dello Stato poteri e competenze già attribuite alle Regioni dal previgente titolo V, e dai decreti legislativi emanati in attuazione delle leggi 382 del 1975 e 59 del 1997 (della quale Lunardi è il maggior alfiere). Una linea tutto sommato ragionevole, ma minoritaria, impersonata da La Loggia, Pisanu e Letta, tesa a mediare tra ultracentralisti e ultrafederalisti, e dunque disponibile a contenere le modifiche al titolo V nei limiti di una modesta operazione di aggiustamento, correzione e integrazione. E, infine, la linea di Bossi ed altri che tende ad andare oltre il federalismo cooperativo e forse anche oltre il federalismo come modello istituzionale sperimentato e consolidato, perfino nella sua variante competitiva, per approdare a una confederazione di macro regioni indipendenti da realizzare per piccoli passi.

Io non credo che il cambiamento di forma abbia cambiato la sostanza nel disegno di legge sulla devolution; non facciamoci illusioni: è evidente che saranno le singole regioni che decideranno se attivare o meno la loro potestà esclusiva in materia di istruzione, sanità e polizia locale, perché il passaggio al plurale della formula ("le Regioni attivano...") non implica che le Regioni siano in qualche modo costrette a decidere insieme se attivare o no la competenza esclusiva così ad esse devoluta: ben altrimenti esplicita avrebbe dovuta essere la formula costituzionale, se questa fosse stata davvero l'intenzione del legislatore. Siamo quindi in presenza di un inammissibile meccanismo istituzionale, in forza del quale le singole regioni si autoattribuiscono, con decisione autonoma, poteri legislativi esclusivi.

E' inoltre molto dubbio che, in quegli ambiti materiali, e sia pur limitatamente al territorio delle Regioni che abbiano effettivamente "attivato" la competenza legislativa regionale esclusiva, sopravvivano i poteri legislativi esclusivi attribuiti dal 2 comma dell'art.117 al legislatore statale Stato (e dunque il potere di stabilire i livelli essenziali delle prestazioni o di definire le norme generali dell'istruzione). Un ordine del giorno della maggioranza al Senato ha detto che essi sopravvivono, ma un ordine

del giorno parlamentare non vincola né i legislatori regionali né la Corte costituzionale nella sua attività di interprete della Costituzione; e, del resto, in termini esegetici è difficile arrivare a questa conclusione: basta ragionare sulla potestà legislativa esclusiva in materia di polizia locale non amministrativa, che il secondo comma attribuisce in via esclusiva allo Stato, e il progetto di legge costituzionale sulla devolution attribuisce in esclusiva alle Regioni, se queste l'hanno attivata: è dunque evidente che la nuova potestà esclusiva delle Regioni è tale da riservare per intero la disciplina legislativa della materia, entro i limiti materiali definiti dalla disposizione sulla devolution e dalla conseguente decisione regionale di attivazione. Ma se questa interpretazione è incontestabile per uno degli ambiti di competenza regionale legislativa esclusiva (la polizia locale), sembra molto difficile sostenere per le altre materia una interpretazione opposta...

Di fronte a queste tre linee, l'opposizione di centrosinistra dovrebbe fare tutto il possibile per raccordarsi con la posizione ragionevole ancorché minoritaria di chi, nel governo e nella maggioranza, sostiene la necessità di attuare il titolo V apportandovi nel contempo alcune correzioni non sconvolgenti: A mio avviso, non dobbiamo opporre un "non possumus" di fronte a ipotesi di correzioni che non tradiscano l'ispirazione originaria della riforma e dunque che ne rispettino l'ispirazione federale. E' difficile negare che nel Titolo V qualcosa da aggiustare ci sia; del resto, nessuna grande riforma nasce perfetta. Ci sono nel Titolo V soluzioni non facilmente sostenibili (per esempio per quanto concerne il riparto delle competenze in materia di energia) e più in generale parrebbe opportuno sostituire l'attuale disciplina della competenza concorrente con l'introduzione di clausole generali di tipo tedesco che valgono per tutte le materie di competenza legislativa regionale comprese quelle esclusive, e che consentirebbero al legislatore federale di intervenire a garanzia dell'unità giuridica e/o economica del Paese e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. Così verrebbe risolto implicitamente il problema della devolution, evitando rischi di disarticolazione della coesione sociale e dell'unità del Paese.

Se questo è il quadro, non si può dunque negare che l'incertezza intorno al futuro assetto dei rapporti tra Stato e Regioni, alla stessa effettiva definizione dei poteri e dei compiti delle istituzioni regionali e locali ne rappresenti l'elemento dominante; altrettanto incontestabile è, peraltro, il fatto che la nuova Convenzione europea

potrebbe modificare anche consistentemente poteri e collocazione istituzionale delle regioni, aggiungendo dunque, al momento, un ulteriore elemento di incertezza.

Ma questa incertezza, reale e assai perniciosa, non vale a spiegare, a mio avviso, lo stallo del processo di autoriforma statutaria. E ciò per due ragioni: quale che sia la soluzione che prevarrà, non c'è dubbio che comunque saremo di fronte ad un forte potenziamento dei poteri e delle competenze legislative, amministrative, e di governo delle regioni, rispetto all'assetto definito dalla Costituzione del 1947. Nel nuovo trattato costituzionale europeo, peraltro, verrà probabilmente riscritto il principio di sussidiarietà in modo più rispettoso delle autonomie regionali e locali.

Ma l'attribuzione alle Regioni – in ogni caso – di maggiori poteri e responsabilità esige istituzioni regionali più forti e più efficaci. Dovrebbe innescarsi un processo analogo a quello che ha portato con la legge 81 e poi con la legge 127 a dotare gli enti locali di istituzioni più stabili, più coese, più efficaci per far fronte alle maggiori responsabilità e poteri che ad essi sono stati attribuiti con la legge sul federalismo amministrativo (anche se manca ancora la dotazione di risorse adeguate a far fronte a questi poteri e queste responsabilità). Elezione diretta del sindaco, nuovo assetto dei comuni, city manager, competenza della Giunta per l'ordinamento dei servizi e degli uffici ecc. sono in realtà tutti strumenti pensati per consentire agli enti locali di far fronte a responsabilità e competenze maggiori.

Lo stesso problema si pone oggi per le regioni, indipendentemente da come finirà la partita della devolution, del restyling e dell'attuazione del Titolo V, e della nuova Costituzione europea. L'esito sarà comunque quello di regioni dotate di poteri e responsabilità molto rilevanti. Ma allora andrebbe proprio affrontata la partita della riforma degli statuti regionali. Perché non lo si fa, visto che l'incertezza sui poteri e sulle competenze è, dunque, solo un pretesto per nascondere le vere ragioni del rinvio? I veri nodi sono, a mio avviso, sostanzialmente due: il primo è lo scontro sulla forma di governo regionale. Due posizioni estreme si confrontano. Una sogna il ritorno a vecchi modelli assemblearistici. L'altra interpreta il sistema in senso iper-presidenziale. La via d'uscita sta nella adozione di un modello equilibrato che non neghi un ruolo al Consiglio come organo di legislazione, di indirizzo e di controllo e che al contempo non neghi al Presidente e alla Giunta tutti i poteri necessari per assicurare stabilità, coesione e continuità nel governo della regione e nell'attuazione del programma di legislatura.

L'altro nodo riguarda i rapporti con le autonomie locali. Anche qui una tendenza neocentralista (nel senso del neocentralismo regionale) si contrappone ad una forte rivendicazione delle peculiarità del modello italiano di federalismo che riserva un ruolo rilevante, secondo una plurisecolare tradizione radicata nella storia d'Italia, alle autonomie locali ed in particolare alle autonomie comunali.

Di questo si tratta, a mio avviso: sono i dissensi di fondo sulla forma di governo, e sui poteri e sul ruolo del Consiglio delle autonomie locali, che hanno finora rallentato fin quasi a paralizzarli i lavori di redazione dei nuovi Statuti regionali

Sul primo di questi problemi, la legge costituzionale 1/99, in effetti, ha complicato e non favorito la ricerca di una soluzione equilibrata. Sono totalmente d'accordo con le critiche allora avanzate da Elia e Villone: la soluzione accolta è troppo rigida e rende difficile la definizione di una forma di governo che consenta di armonizzare la stabilità del governo della regione e la coesione della maggioranza con un ruolo significativo del Consiglio regionale.

La verità è che il problema della forma di governo delle regioni non si può risolvere negli stessi termini con cui si può risolvere il problema della forma di governo statale, né il problema della forma di governo degli enti locali. Le regioni stanno un po' in metà strada. E' vero che come negli enti locali, si tratta di enti dove la struttura triadica è impossibile perché non c'è un Capo dello Stato, organo di garanzia che può servire ad equilibrare il sistema. E' vero anche che, come per gli enti locali, siamo di fronte a istituzioni che non hanno né potere costituente, né potere di legiferare su diritti e libertà fondamentali dei cittadini. Non valgono dunque, per essi, le ragioni per le quali io ritengo pericolosa e inaccettabile una forma di governo monista che dia tutti i poteri a un Capo del Governo ancorché eletto, compreso il potere di condizionare le scelte del legislatore, mediante lo scioglimento dell'assemblea elettiva: non si possono mettere nelle mani di un uomo solo le decisioni che riguardano la Costituzione, i diritti, le libertà dei cittadini. Sta qui la ragione di una insuperabile contrarietà alle forme di iperpremierato mutuata dal modello israeliano. Si tratta, del resto, di un modello che anche in Israele è stato sperimentato solo per un brevissimo periodo, con risultati negativi, e che, per il resto, non ha alcun riferimento in esperienze costituzionali di successo, Costituzione, ma rispecchia elaborazioni dottrinali che finora non si sono mai misurate sul piano di un'esperienza costituzionale concreta a livello statale.

Escluso per lo Stato questo modello per le ragioni anzi dette, è evidente che esse non valgono per escluderlo per le Regioni e per gli enti locali. Ma le regioni a differenza dei comuni e delle province, hanno potere legislativo e incidono così sui rapporti tra i cittadini e le istituzioni e dunque, anche se in misura ridotta, sui diritti e le libertà dei cittadini; ed è difficile predicare per le regioni, almeno per quelle grandi, che sussista quel rapporto immediato tra i cittadini e il Capo dell'esecutivo che c'è certamente in una piccola o media città fra i cittadini e il sindaco e che rende impossibile innescare una deriva plebiscitaria sui meccanismi di elezione diretta di un uomo solo. E' per questo che anche chi è stato favorevole all'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia può essere invece fermamente contrario all'elezione diretta del Capo del Governo nel quadro di un sistema non presidenziale (la stessa contrarietà potrebbe non valere nel quadro di un sistema presidenziale che preveda adeguati contrappesi e nel quale comunque il Presidente non ha il potere di sciogliere il Parlamento né di condizionarne le decisioni), è stato spesso perplesso sull'elezione diretta del Presidente della Regione, e proprio perché l'istituzione regionale prende un po' da una parte e un po' dall'altra.

In base alla legge costituzionale n. 1 del 1999 l'elezione diretta del Presidente si accoppia necessariamente alla regola del "*simul stabunt aut cadent*", e dunque il Presidente ha il potere di determinare lo scioglimento anticipato dell'assemblea regionale. Ma così risulta impossibile delineare un assetto istituzionale che da un lato dia legittimazione, forza e stabilità al governo regionale, con l'elezione diretta del Presidente, ma dall'altro lato non faccia del Consiglio regionale un organo sostanzialmente privo di qualsiasi ruolo, chiamato soltanto a ratificare tutto ciò che il Governatore della regione propone, altrimenti viene sciolto. Il problema potrebbe infatti essere risolto in due modi, entrambi preclusi dalla legge n. 1: andando cioè verso forme più presidenziali con una maggiore separazione tra potere legislativo e potere esecutivo o andando verso forme parlamentari, sia pure con un forte ruolo del Primo Ministro. Il rigido vincolo imposto dalla regola del *simul stabunt* può essere bensì superato, ma soltanto rinunciando all'elezione diretta del Presidente della Regione: ma questo potrebbe aprire la strada a pericolose derive in direzione del ritorno a formule assembleari che non consentirebbero alle regioni di far fronte ai loro nuovi doveri e responsabilità. Di qui l'opportunità di aprire una riflessione su una possibile revisione della legge costituzionale n. 1 del 1999.