

1. I precedenti del dibattito

Il problema della partecipazione delle Regioni ai processi decisionali a livello parlamentare si ripropone da anni nel dibattito politico e dottrinale, data l'importanza fondamentale che esso riveste per l'affermarsi di uno Stato regionale.

Le soluzioni che sono state avanzate nel tempo si riferiscono principalmente a due prospettive di fondo: da un lato la valorizzazione del ruolo della Commissione bicamerale per le questioni regionali, dall'altro la trasformazione di uno dei due rami del Parlamento in Senato (o Camera) delle Regioni.

Circa quest'ultima ipotesi, come è noto, l'art.55 del "Progetto di Costituzione" - presentato dalla "Commissione dei 75" all'Assemblea costituente il 31 gennaio 1947 e poi respinto dal plenum a causa della mancata approvazione dell'ordine del giorno Perassi - prevedeva che i senatori fossero eletti "per un terzo dai membri del Consiglio regionale e per due terzi a suffragio universale e diretto" (1).

Dell'ordine del giorno Perassi è peraltro rimasta una disposizione nella vigente Costituzione la quale, all'art.57, 1° comma, stabilisce che "Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale". Ai tempi della Costituente, lo stesso Perassi spiegava che la formula - che inizialmente voleva significare che "il Senato è il Senato della regione" - "ora vuol dire che entro ciascuna regione si formano, per quanto concerne il numero dei senatori, tanti collegi uninominali". Invece, secondo Mortati, "Base regionale significa collegamento stabile ed istituzionale fra l'ordinamento regionale ed il Senato" e la formula è "suscettibile di applicazioni varie, applicazioni che possono essere imprevedibili oggi, ma potrebbero trovare nel legislatore di domani degli svolgimenti" (2).

Oggi, tuttavia, la dottrina non ha dubbi che "la base in questione corrisponda ad una mera circoscrizione elettorale senza che ne possa discendere alcun nesso fra la Camera alta e le Amministrazioni regionali" (3).

Alcuni anni dopo l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario e successivamente ad alcune manifestazioni di interesse registrate in sede politica circa la regionalizzazione del Senato, una proposta di legge costituzionale dei deputati Olivi, Bressani, Galloni (DC) - presentata il 17 luglio 1975 (Camera dei Deputati, VI Legislatura, n.3942) relativa alla riforma del Senato, con modifica degli artt.57, 58, 82 e 126 della Costituzione - rilancia in termini di iniziativa legislativa il problema del Senato delle Regioni.

(1) Per la ricostruzione della vicenda in Assemblea Costituente, vedi Occhiocupo N., La Camera delle Regioni, in Scritti in onore di Costantino Mortati, Milano, 1977, I, 406 ss.; dello stesso autore, La Camera delle Regioni, Milano, 1975, 52 ss.; Aimò P., Bicameralismo e regioni, Milano, 1977, 117-176. Mattarella S., Il bicameralismo, in Riv.Trim.Dir.Publ. 1983, 1161 ss.;

(2) Queste indicazioni si rinvencono in Occhiocupo N., La Camera delle Regioni cit., in Scritti in onore di C.Mortati, II, 437;

(3) Così Paladín L., Riforme istituzionali ed autonomie locali, in Parlamento, 1984, n. 5-7, 6 ss.;

Ricollegandosi sostanzialmente all'art.55 del Progetto di Costituzione, si propone una diversa composizione del Senato: 180 senatori eletti con suffragio universale e diretto e 135 eletti dai Consigli regionali.

Si prevede poi che la Commissione parlamentare per le questioni regionali (art.126, 4° comma Cost.) si identifichi con tutti i membri del Senato eletti dai Consigli regionali (4).

Sempre del 1975, nel campo della dottrina, è la proposta di N.Occhiocupo - contenuta nel saggio la "Camera delle Regioni" - "diretta, con la trasformazione del Senato in organo di rappresentanza degli Enti-Regione, a risolvere il problema del bicameralismo e quello, più difficile e complesso, dei rapporti tra Stato e Regione, facendo partecipare queste ultime, e con carattere permanente alla soluzione delle grandi questioni che interessano le rispettive comunità e la comunità nazionale nella sua totalità" (5).

L'ipotesi della trasformazione di uno dei due rami del Parlamento in Senato delle Regioni viene invece solo accennata, per la delicatezza dei problemi che pone, durante i lavori del Convegno di Napoli del 1978 su "Legislazione nazionale e Regioni". Nella relazione Bassanini su "Rapporti tra Parlamento e Regioni" si propone, da una parte, di istituzionalizzare un comitato di rappresentanti delle Regioni presso il Parlamento come sede di coordinamento e di filtro, "nella quale si discutano e si decidano gli indirizzi e le linee di fondo delle richieste e delle iniziative delle Regioni in Parlamento", attraverso "utili forme di consultazione preventiva tra i rappresentanti delle Regioni e le presidenze di ciascuna Camera"; dall'altra si tende a valorizzare il ruolo della Commissione parlamentare per le questioni regionali, in virtù della previsione di una competenza consultiva rinforzata - di efficacia pari, ad esempio, a quella dei pareri di legittimità costituzionale demandati alla Commissione affari costituzionali (artt.75 e 93 del regolamento della Camera) - per tutti i progetti di legge concernenti materie di competenza regionale. (6).

In alternativa ad una soluzione di questo genere, l'istituzione di una "Camera della Regioni" viene validamente riproposta nel 1982 nella relazione Caretti-Pizzorusso "Rapporti tra Parlamento e Regioni", dove si sottolinea, tra l'altro, che essa "rappresenterebbe una salutare attenuazione del potere partitico (e soprattutto di quello degli organi centrali dei partiti) che attualmente si presenta come pressochè totalitario" (7).

(4) La proposta di legge, con un commento critico di Rotelli E., Un progetto di "regionalizzazione" del Senato, è pubblicata in Le Regioni, 1976, 116 ss.;

(5) Occhiocupo N., Proposte e dibattiti sulla "Camera delle Regioni", in Le Regioni, 1976, 749 ss.;

In tale articolo, tra l'altro, sono sintetizzate le posizioni democristiana, socialista e comunista.

(6) Consigli delle regioni a statuto ordinario e speciale e delle province autonome, Legislazione nazionale e Regioni, Napoli, 1-2 dicembre 1978, Marsilio, 1979, pag.293 ss.;

(7) Consiglio regionale della Toscana, Commissione speciale per i problemi istituzionali, Le Regioni fra potere centrale e potere locale, Firenze, 1982, 121 ss.;

Sempre nel 1982, nella relazione Cheli-Caretti "I rapporti tra Regioni e Parlamento: esperienza attuale e prospettive - presentata al Seminario di Roma su "L'autonomia regionale nel rapporto con il Parlamento e il Governo" - l'ipotesi di trasformazione in chiave regionalista della seconda Camera viene prospettata come "il punto terminale di approdo" di un processo che potrebbe maturare attraverso la sperimentazione di soluzioni diverse, tra le quali la istituzionalizzazione, attraverso modifiche regolamentari, della prassi dei "contatti informali", in modo che sia possibile "ricorrere ad audizioni formali, nella sede plenaria delle Commissioni e con le ordinarie forme di pubblicità, dei rappresentati regionali, eventualmente anche su richiesta delle Regioni" (8).

Da segnalare che nell'ottobre 1982 viene presentata la "Relazione del Comitato per lo studio delle questioni istituzionali" coordinato dal Senatore Bonifacio, nella quale si legge, nel paragrafo dedicato alle Regioni, che occorre "attuare un reale collegamento fra la Commissione parlamentare per le questioni regionali con le due Camere", mentre, per quanto riguarda la struttura e l'organizzazione del Parlamento, si registra negli orientamenti dei partiti una posizione favorevole dell'istituzione di una Camera delle Regioni solo da parte della Union Valdotaïne e della S.V.P..

E' nel Convegno di Genova del maggio 1984 che la riforma in senso regionalista del bicameralismo viene autorevolmente riproposta da Giannini, Bassanini e Galeotti.

Giannini fa presente, nella relazione generale, che c'è chi interpreta la realtà regionale italiana come manifestazione di un regionalismo cooperativo che dà luogo ad accordi, ma che è poi necessario che tali accordi siano stabilizzati attraverso leggi.

Ciò è possibile in Germania dove esiste un Bundesrat, cioè una Camera alta composta dai rappresentanti dei Governi regionali (9).

In Italia è necessario riformare il Senato sulla base di tale modello o di quello costituito dal Senato americano.

Quanto al ruolo della Commissione bicamerale per le questioni regionali, Giannini sottolinea che si tratta di un organo consultivo che "non esprime una forza politica delle Regioni, si occupa delle Regioni ed è sensibilizzata dall'oggetto che tratta a porsi come voce delle Regioni, però non è loro espressione" (10).

-
- (8) L'autonomia regionale nel rapporto con il Parlamento e il Governo, Atti del Seminario, organizzato dai Consigli regionali, svoltosi a Roma nel Palazzo del Campidoglio, il 16-17-18 novembre 1982, in Supplemento n.5 del Bollettino di legislazione e documentazione regionale della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, pag.82 ss.;
- (9) Sui poteri del Bundesrat vedi Hans H.Klein, Il Bundesrat della Repubblica Federale di Germania: La "Seconda Camera", in Riv.Trim.Dir Pubbl., 1984, 3 ss.;
- (10) Regioni e riforma istituzionale, Atti del Convegno di Genova, Consiglio regionale della Liguria, 10-11 maggio 1984, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1985, 19 ss.;

Nella relazione "I rapporti Regioni-Parlamento" Bassanini evidenzia l'incidenza molto limitata dei pareri espressi dalla Commissione bicamerale sulle leggi cornice in discussione al Senato: essi "restano estranei al processo reale di elaborazione dei testi legislativi, che ha nel lavoro dei comitati ristretti e nell'esame e nella votazione degli emendamenti in Commissione i suoi momenti determinanti".

Ricordata una proposta di ristrutturazione della Commissione bicamerale già avanzata nel menzionato Convegno di Napoli del 1978, Bassanini prospetta, sia nei confronti della Commissione Affari costituzionali che di quelle di merito, "forme di partecipazione e intervento di rappresentanti delle Regioni alla attività di elaborazione della legislazione incidente su materie regionali, dotandoli di poteri di interlocuzione e di proposta di emendamenti".

Il relatore ritiene, con Giannini, che l'unica alternativa valida a tale soluzione sia quella di "porre con forza la questione della Camera delle Regioni o delle autonomie, nell'ambito di una revisione dell'attuale struttura bicamerale del Parlamento ".....". L'istituzione di una Camera delle Regioni e delle autonomie, sul modello del Bundesrat tedesco-federale, risolverebbe, ovviamente, alla radice i problemi di partecipazione e di interlocuzione delle Regioni e del sistema delle autonomie nella formazione delle decisioni legislative centrali..." (11). Anche Galeotti, nella relazione di sintesi del Convegno, condivide le proposte di Giannini e Bassanini (12).

Nello stesso periodo - in un seminario organizzato a Venezia dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, Le Regioni verso le riforme istituzionali - prendono posizione sul tema Cheli e Pizzetti.

Il primo, facendo riferimento ad ipotesi di bicameralismo differenziato emerse dai lavori della Commissione Bozzi, ritiene che "un disegno di questo genere in tanto può dare spazio alle Regioni in quanto, attraverso questa differenziazione, riesca ad avvicinare il modello regionale italiano ad un modello "quasi-federale" quale quello della Repubblica federale tedesca... ipotesi che porta ad un'attenuazione immediata della distinzione tra regionalismo speciale e regionalismo ordinario, ma anche ad un rafforzamento del ruolo costituzionale del momento regionale" (13).

Pizzetti osserva che qualora si procedesse all'istituzionalizzazione della "Camera delle Regioni", "tanto il ruolo della Conferenza Stato-Regioni quanto quello della Commissione bicamerale per gli affari regionali perderebbero di rilevanza "e giudica contraddittorio pensare di perseguire contemporaneamente e alternativamente ambedue le prospettive.

A suo avviso mancano, tuttavia, due condizioni alla regionalizzazione di uno dei due rami del Parlamento:

- a) una volontà di trasformazione della forma di Stato, della quale non si colgono i sintomi;

(11) Regioni e riforma istituzionale, cit., 107 ss.;

(12) Regioni e riforma istituzionale, cit., 137 ss.;

(13) Conferenza dei Presidenti delle Regioni - Cinsedo, Le Regioni verso le riforme istituzionali, atti del seminario-dibattito, Venezia 18-19 maggio 1984, Quaderni del Cinsedo/1, 55 ss.;

b) l'esistenza di un sistema politico regionale differenziato rispetto al sistema politico nazionale, tale da giustificare che a livello di Stato centrale i due sistemi trovino espressione.

Ed allora "... il senso di concretezza vuole che le Regioni debbano, come suggerisce saggiamente Mattarella (14), cercare forme di rappresentanza e di presenza nel sistema complessivo diverse e assai più sofisticate della semplice (e inattuale) richiesta di una Camera delle Regioni" (15).

Anche Paladin, in due lavori del 1984 (16), esprime dubbi e perplessità sulla istituzione della Camera delle Regioni, in quanto:

- 1) "Riesce arduo immaginare in quali modi si potrebbe sottrarla all'imperante logica delle mediazioni partitiche";
- 2) "La rappresentatività della Camera alta, nel confronto con la Camera dei deputati, sarebbe naturalmente sminuita e non accentuata, come sempre si verifica allorchè si passa - del tutto o in parte - dal suffragio popolare a sistemi elettorali di tipo indiretto";
- 3) sarebbe difficile conservare l'attuale bicameralismo di tipo perfetto o paritario: la Camera delle Regioni non sarebbe legittimata ad esercitare funzioni legislative e di indirizzo politico identiche a quelle che spettano alla Camera espressa dall'intero corpo elettorale; risulterebbe pertanto logico specializzare i compiti legislativi delle due assemblee parlamentari;
- 4) con riferimento alle tesi di Giannini e Galeotti, la trasformazione del Senato in una sorta di Bundersrat non avrebbe effettiva possibilità di realizzarsi in Italia, perchè "quello italiano non è stato concepito dalla Costituente come uno Stato federale e meno ancora lo è diventato nel corso degli anni", a causa della "centralizzazione delle politiche economiche e della finanza pubblica".

Nè può essere sottovalutato che quella proposta priverebbe la classe politica di livello nazionale del potere di distribuire oltre 300 posti fra il personale che ne fa parte: soppressioni di questo genere non si sono mai verificate nelle esperienze costituzionali del XX secolo.

* * * * *

Nel gennaio 1985 si svolge il Convegno "Le Regioni nella realtà sociale e politica oggi", su iniziativa della Commissione parlamentare per le questioni regionali che nel corso del 1984 aveva promosso un'indagine

- (14) Mattarella S., Il bicameralismo, op.cit.;
- (15) Conferenza dei Presidenti, cit., 103 ss.. Questa tesi viene sostanzialmente ripresa da Pizzetti in un successivo articolo "Riforme istituzionali e prospettive del bicameralismo in Italia: riflessioni e interrogativi", in Quaderni Costituzionali, n.2/1984, 243, ss.;
- (16) "Riforme istituzionali ed autonomie locali", cit.; "Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano", in Quaderni Costituzionali, n.2/1984, 219 ss.;

conoscitiva sull'esperienza regionale. Contemporaneamente, la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, presieduta dall'On. Aldo Bozzi, presenta la propria relazione conclusiva.

Si tratta di un'occasione importante per fare il punto sul problema attraverso l'analisi di due distinti organi espressione del Parlamento.

Al punto 5 del documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella seduta del 18 dicembre 1984, si legge che "I rapporti tra Parlamento e Regioni costituiscono, come è di tutta evidenza, il cardine dell'ordinamento regionale dello Stato, sia perchè, è, appunto, nella legislazione che trovano concreta applicazione le norme costituzionali che disciplinano questi rapporti, sia perchè il raccordo tra Assemblee legislative nazionali e Assemblee regionali costituisce il raccordo primario della rappresentanza politica nel nostro sistema..." (17).

La Commissione (al punto G), pur non ritenendo opportuno pronunciarsi sulle ipotesi di modifica del bicameralismo all'esame della Commissione Bozzi, ipotizza "un raccordo anche profondamente nuovo, tra Parlamento e Regioni" ... "Tale raccordo, allo stato dell'assetto istituzionale della Repubblica, può trovare nella Commissione parlamentare per le questioni regionali la sede istituzionale più idonea al fine di assicurare, ad un tempo, una valutazione di coerenza regionalistica della legislazione statale e di garanzia di unitarietà dello Stato nei confronti delle stesse Regioni. A questo specifico riguardo, la Commissione propone, pertanto, un adeguamento dei regolamenti delle due Camere tale da assicurare un esame preventivo di coerenza regionalistica della legislazione statale, con efficacia pari a quella che i regolamenti parlamentari attribuiscono ai pareri di costituzionalità e di copertura finanziaria delle leggi ...".

Ma Bassanini, nel suo intervento al Convegno, rilancia l'idea di una seconda Camera rappresentativa delle Regioni per "raggiungere insieme l'obiettivo di garantire il disegno costituzionale di ripartizione tra Stato e Regioni delle competenze legislative, e quello di porre le premesse per decongestionare il Parlamento dalla legislazione locale e riportarlo a ruoli di legislatore di principio e di indirizzo..." (18). Paladin, invece, sia nella relazione introduttiva che nelle conclusioni (19), ritiene che debba essere soprattutto considerata la valorizzazione del ruolo della Commissione bicamerale per le questioni regionali, sembrandogli ardua l'istituzione della Camera delle Regioni, essendo "determinante, a parte ogni altra considerazione, il fatto che iniziative del genere sono finora rimaste del tutto minoritarie, non essendo state accolte nè prese in serio esame da nessuno dei principali partiti politici ...".

(17) Le Regioni nella realtà sociale e politica di oggi, in Supplemento n.7 del Bollettino di legislazione e documentazione regionale, Camera dei deputati e Senato della Repubblica. Vol. I, pag.3;

(18) Le Regioni nella realtà sociale e politica di oggi, cit. Vol. II, 226-227;

(19) Ibidem, rispettivamente pagg. 27 e 281.

Eppure l'idea di istituire una seconda Camera composta, sia pure in parte, da rappresentanti regionali già ha assunto a questo punto una consistenza ragguardevole sia nel dibattito politico che dottrinario; tanto è vero che nel "Progetto Bozzi" del 12.4.1984, tra le varie ipotesi di composizione del Senato, se ne prevede una prima in cui, accanto a 170 senatori eletti a suffragio universale e diretto, altri 100 sono eletti in secondo grado da un collegio nazionale di grandi elettori costituito dai Consiglieri regionali, dai Presidenti delle amministrazioni provinciali e dai Sindaci dei Comuni capoluogo di provincia.

In una seconda ipotesi, il Senato è eletto per un terzo dai membri dei Consigli regionali e per due terzi a suffragio universale e diretto.

E' ancora da segnalare che in due documenti ufficiali, del luglio e novembre 1984, consegnati alla Commissione Bozzi, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni richiede la riforma di una delle due Camere in Camera delle Regioni, attraverso designazioni consiliari e non di Giunta, diversamente dal modello tedesco proposto da Giannini, Galeotti, Bassanini.

Ma nella relazione conclusiva del 29 gennaio 1985 (20) la Commissione Bozzi ritiene di non aderire a tale richiesta, soprattutto per la "preferenza manifestatasi in Commissione per mantenere ad entrambe le Camere una diretta derivazione popolare".

La Commissione affronta sotto altro profilo il problema della connessione tra Parlamento e Regioni per quanto concerne l'esercizio dell'attività legislativa, prospettando l'opportunità di integrare con rappresentanti delle venti Regioni italiane la Commissione bicamerale per le questioni regionali per le funzioni consultive in ordine a progetti di legge su materie di competenza regionale o concernenti le strutture e il funzionamento delle Regioni e degli enti territoriali.

Si prevede, altresì, che la Commissione eserciti funzioni consultive per l'esercizio da parte del Senato dei poteri di controllo sull'attività di indirizzo e coordinamento del Governo nei confronti delle Regioni e degli altri enti territoriali, nonché per la decisione delle questioni di merito per contrasto di interessi che il Governo può promuovere nei confronti di leggi regionali.

Circa la riforma del Parlamento, la Commissione manifesta un orientamento predominante per mantenere la scelta bicamerale, attribuendo alla Camera dei deputati una prevalenza nell'esercizio della funzione legislativa e al Senato una prevalenza nell'esercizio della funzione di controllo (21).

(20) La relazione è pubblicata in Quaderni Regionali, n.1/1985, 175 ss.;

(21) Secondo Paladin - Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano, cit. pag.240 - "non convince l'idea di scindere le competenze parlamentari, affidando ad un ramo la funzione di controllo, ed al secondo la legislazione poichè tra le due specie di attività esisterebbero sempre tali e tante interferenze da rendere impraticabile ogni ipotesi di separazione e da creare il pericolo di costanti conflitti".

Tendenzialmente, dalle conclusioni sia della Commissione Cossutta che della Commissione Bozzi, appare quindi ottenere maggiori consensi l'idea di valorizzare il ruolo della Commissione Parlamentare per le questioni regionali, piuttosto che quella di istituire una Camera delle Regioni.

Il Convegno di Venezia "Seicentosedici 1977-1987" costituisce la ultima occasione, in ordine di tempo, per un confronto pubblico sul problema.

Il Presidente Guidolin, nella relazione introduttiva, ritiene mature le proposte di valorizzazione del ruolo della Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata da una serie di delegati regionali, mentre dichiara auspicabile in prospettiva la costituzione di un "Senato delle Regioni" (22).

Giannini ricorda che "tutti i paesi che hanno una struttura regionale hanno una camera in cui le regioni hanno una loro voce" (23).

Barbera, in ordine alla riforma del Parlamento, si chiede se sia possibile pensare ad una seconda Camera in cui siano rappresentate le Regioni e ritiene che ipotesi del genere siano tutte da verificare e discutere, per i vantaggi e per gli svantaggi che possono comportare, e che comunque non siano oggi realistiche (24).

E' ancora una volta Bassanini a riproporre, nel momento in cui è in discussione la riforma del Parlamento, l'istituzione di una Camera delle Regioni e delle autonomie, sul modello tedesco o, in un sistema del tutto diverso, con riferimento al Senato francese.

Dovrebbe trattarsi di una Camera costituita da eletti che rappresentino effettivamente le istituzioni regionali e locali continuando a farne parte, al di là di "procedimenti di cooptazione da parte delle dirigenze partitiche nazionali". . . "Una Camera che entra esclusivamente nelle decisioni che riguardano il sistema delle autonomie, la disciplina delle sue funzioni, la programmazione nazionale, la ripartizione delle risorse conseguenti alle scelte di programmazione nazionale" (25).

(22) Consiglio regionale del Veneto, Convegno nazionale "Seicentosedici 1977-1987", 18-19-20 novembre 1979, Introduzione al Convegno di Francesco Guidolin, pag. 8 del dattiloscritto.

(23) Ibidem, Relazione introduttiva, pag. 9 del dattiloscritto.

(24) Ibidem, Le Regioni nel sistema politico, pagg. 13-14 del dattiloscritto.

(25) Ibidem, I rapporti tra Stato e Regioni in tema di programmazione economica, pag. 69 ss. del dattiloscritto.

Ma, a conclusione del Convegno, i Presidenti dei Consigli regionali, nel dichiarare "... indispensabile il pieno coinvolgimento e la partecipazione diretta delle Regioni alle scelte parlamentari ...", ritengono necessario "rendere incisivo il ruolo della Commissione parlamentare per le questioni regionali, estendone i compiti e prevedendo l'inserimento anche di Consiglieri regionali. La Commissione deve essere un effettivo raccordo delle Regioni con l'attività del Parlamento".

Per quanto concerne la dottrina, l'ultima presa di posizione è di Paladin nella sua relazione del gennaio 1988 presso la Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Egli ritiene che qualora la valorizzazione del ruolo della Commissione parlamentare per le questioni regionali dovesse comportare, anzichè modifiche regolamentari, un'apposita revisione costituzionale - come nel caso in cui la Commissione fosse integrata da rappresentanti regionali con poteri deliberativi - allora "la idea di puntare sulla Commissione bicamerale diventerebbe una idea di quelle subordinate, rispetto ad una principale che invece consisterebbe nel puntare senz'altro su una riforma del Senato che trasformi il Senato in Camera delle Regioni, assicurando così in una sede ben più importante e più determinante la coerenza regionalistica della legislazione statale".

E la Conferenza dei Presidenti, nel documento sulle riforme istituzionali in data 11/3/1988, ritiene, appunto, che questa sia la via maestra da seguire, essendo peraltro necessario valutare attentamente "se la composizione di tale Assemblea debba essere rappresentativa delle sole Regioni od anche dei Comuni e delle Province; se entro le Regioni stesse la potestà elettorale debba spettare ai Consigli od alle Giunte (26) od entrambi "pro quota"; se, conseguentemente, vada mantenuto l'attuale bicameralismo perfetto o sia viceversa necessario sottrarre al Senato determinati poteri e funzioni, per riservarli alla Camera dei deputati (a cominciare dal rapporto di fiducia fra il Parlamento ed il Governo)".

Se si vuole tentare di fare il punto sugli elementi più significativi del dibattito, le cui linee sono state tracciate secondo una sequenza cronologica sia per registrarne la sostanziale continuità che per evidenziare i momenti di maggiore o minore forza di quella che oggi Paladin definisce "l'idea principale", si può osservare quanto segue circa i dubbi e le perplessità manifestati in ordine alla possibilità di istituire una Camera delle Regioni:

a) quanto al presunto depotenziamento di quest'ultima, eletta in secondo grado rispetto all'altra Camera eletta a suffragio universale, non si vede perchè la prima, così costituita, debba godere di una minore autorità. "... Siffatti metri di giudizio appaiono se non "ottocenteschi", certo inadeguati dopo l'avvento dei partiti di massa, cioè in un contesto nel quale il problema dell'autorità riguarda il sistema politico nel suo complesso e quindi anzitutto i partiti". ... "Il problema di una maggiore articolazione dei partiti sussiste ed è acuto, ma non si può risolvere che con un processo di "regionalizzazione" interno ai partiti stessi ...". "Permanendo l'attuale centralismo dei partiti ... deputati e senatori avrebbero coi loro rispettivi partiti dei rapporti della medesima natura. Non si avrebbero, insomma, se non formalmente, una Camera che rappresenta la nazione e un Senato che rappresenta le autonomie territoriali" (27).

(26) L'unico autore che risulta aver argomentato la preferenza per la soluzione di far derivare i membri della Camera delle Regioni dalle Giunte piuttosto che dai Consigli regionali è Galeotti, Regioni e riforma istituzionale, cit. pag. 138-139.

(27) Rottelli, op. cit., pag. 118.

- b) quanto all'impossibilità di trasformare un ramo del Parlamento sulla base di un modello di Stato di tipo federale, si può rilevare con Bassanini che ". . . la linea di discriminazione tra ordinamenti federali e ordinamenti unitari fortemente decentrati è in dottrina e nell'esperienza costituzionale assai incerta e labile" (28);
- c) circa l'impossibilità di conservare l'attuale bicameralismo di tipo paritario e perfetto, niente vieta che sia stabilita una differenziazione, purchè la Camera delle Regioni possa partecipare paritariamente con l'altra Camera a tutti i processi decisionali che interessano - direttamente o di riflesso - il sistema delle autonomie;
- d) riguardo, infine, alla consistenza della volontà politica in ordine all'attuazione di un disegno del genere, c'è da evidenziare che, a livello regionale, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni già prese posizione nel 1984 in favore dell'istituzione della Camera delle Regioni ed oggi ha ribadito con convinzione tale determinazione, mentre i Presidenti dei Consigli molto recentemente (Convegno di Venezia) si sono dichiarati favorevoli alla valorizzazione del ruolo della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

E' evidente che se non si raggiunge un'unitarietà di intenti da parte delle Regioni nelle loro articolazioni costituzionali, conseguire l'obiettivo di istituire una Camera delle Regioni diviene molto più difficile. Circa gli intenti dei partiti politici manifestati a livello nazionale, una verifica puntuale può essere fatta attraverso l'esame dei progetti di legge di revisione costituzionale aventi ad oggetto la riforma del Parlamento.

2. Le proposte di legge costituzionale concernenti l'istituzione del Senato delle Regioni.

Tra i progetti di legge di revisione costituzionale che prevedono una riforma del Parlamento secondo la scelta monocamerale (29), ovvero la conferma di un bicameralismo del quale vengono tuttavia prospettate forme diverse di differenziazione (30), soltanto due propongono una trasformazione in chiave regionalista del Senato (31), mentre in una specifica proposta vengono sostanzialmente recepite le formulazioni messe a punto dalla Commissione Bozzi circa la valorizzazione del ruolo della Commissione parlamentare per le questioni regionali (32).

- (28) Bassanini, op. ult. cit. pag. 72.
- (29) Proposta n. 558, Natta ed altri, presentata alla Camera dei deputati il 3 luglio 1987; n. 227, Pecchioli ed altri, presentata al Senato il 15 luglio 1987.
- (30) Disegno di legge n. 21, Pasquino, presentato al Senato il 2 luglio 1987; proposta n. 37, Labriola ed altri, presentata alla Camera il 2 luglio 1987; proposta n. 677, Martinazzoli ed altri, presentata alla Camera in data 8 luglio 1987 e n. 426, Mancino ed altri, presentata al Senato il 15 settembre 1987; proposta n. 607, Franchi ed altri, presentata alla Camera il 6 luglio 1987; proposta n. 1008, Battistuzzi ed altri, presentata alla Camera il 16 luglio 1987.
- (31) Proposta di legge n. 35, Bassanini, Aniasi, Carrus ed altri, presentata alla Camera il 2 luglio 1987; proposte n. 4358, Riz. ed altri, presentata alla Camera il 22 gennaio 1987 e n. 30, Riz ed altri, presentata al Senato il 2 luglio 1987.
- (32) Proposta n. 1005, Battistuzzi ed altri, presentata alla Camera il 16 luglio 1987.

Ciascuno di tali progetti meriterebbe un'analisi a sè e comparata rispetto agli altri, ma per i fini di questa nota è utile prendere in esame quelli che configurano un Senato delle Regioni e prospettano innovazioni che non hanno termini di raffronto con le altre ipotesi di revisione costituzionale.

La proposta di legge n.35 prevede una forma di bicameralismo differenziato per base rappresentativa, funzioni e poteri.

Quanto alla composizione, del Senato farebbero parte rappresentanti delle Regioni eletti dai consigli regionali in modo da rispecchiare la proporzione tra i gruppi consiliari, rappresentanti delle autonomie locali eletti, con voto limitato, dai Presidenti delle Province e dai sindaci dei Comuni capoluogo di Provincia, riuniti in collegio elettorale regionale.

Secondo le modalità di elezione previste dall'art.4 della proposta e sulla base dei dati ISTAT al 31 dicembre 1985, i seggi attribuiti ai senatori eletti dai consigli regionali sarebbero pari a 127, mentre 69 sarebbero gli eletti da Province e Comuni per un totale di 196 senatori (per la ripartizione tra le Regioni vedi tabella allegata alla proposta di legge).

Prenderebbero inoltre parte ai lavori del Senato, senza diritto di voto, i Presidenti delle Giunte e dei Cosigli delle Regioni e delle Province autonome, nonché i Sindaci dei Comuni capoluogo di Regione, per un totale di 66 partecipanti.

Circa la funzione legislativa, essa verrebbe demandata alla Camera dei deputati, eletta a suffragio universale e diretto, per la generalità delle leggi, mentre verrebbe esercitata collettivamente da entrambe le Camere per le leggi di cui agli artt.117 Cost. (materie di competenza regionale), 118 (materie di interesse esclusivamente locale, delega alle Regioni di "altre funzioni amministrative"), 119 (autonomia finanziaria delle Regioni, contributi speciali al Mezzogiorno, demanio e patrimonio regionali), 122 (sistema d'elezione, numero e casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali), 123 (approvazione statuti regionali), 125 (controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione), 128 (ordinamento dei Comuni e delle Province), 130 (organo regionale di controllo sugli atti degli enti locali), 132 (fusione o creazione di nuove regioni), 133 (mutamento di circoscrizioni provinciali, istituzione di nuove Province), VIII disposizione transitoria Cost. (trasferimento funzioni statali e personale alle Regioni), leggi costituzionali e di revisione costituzionale.

Viene contemplata, per i disegni di legge che non debbano essere sottoposti al suo esame, la possibilità per il Senato o le sue commissioni di proporre emendamenti ed articoli aggiuntivi. In tal caso un rappresentante del Senato parteciperebbe, senza diritto di voto, alla seduta della Camera e delle sue commissioni dedicate all'esame del disegno di legge.

Analoghe facoltà sono previste per quanto riguarda la legge finanziaria e i bilanci di previsione - annuale e pluriennale - che verrebbero presentati anche al Senato, ferma restando la competenza deliberante della Camera dei deputati.

Circa il potere di disporre inchieste, il Senato potrebbe procedervi in relazione alle materie di propria competenza, mentre il campo di indagine riservato alla Camera sarebbe più ampio e concernerebbe il "pubblico interesse".

Quanto al potere di indirizzare e controllare l'attività del Governo, di accordargli o revocargli la fiducia, esso competerebbe alla

Camera, "strumento diretto della sovranità popolare".

Un'ultima disposizione che si segnala è quella che prevede che lo scioglimento dei Consigli regionali sia disposto con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Senato.

Secondo la relazione alla proposta di legge, tra le questioni centrali c'è "... quella della effettiva partecipazione delle istituzioni regionali e locali alla determinazione delle scelte fondamentali in materia di programmazione, allocazione delle risorse, individuazione degli obiettivi generali dell'azione dei pubblici poteri". Ed allora non si vede perchè il Senato delle Regioni debba concorrere soltanto all'approvazione delle leggi concernenti funzioni, competenze e attività del sistema delle autonomie, mentre è ben noto che il ruolo delle Regioni nello Stato ed il concreto esercizio delle loro funzioni sono condizionati dalla riforma degli apparati centrali dello Stato (non è prevista alcuna competenza circa l'attuazione della IX disposizione transitoria della Costituzione, secondo la quale la Repubblica adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni) oltre che dalle decisioni a livello programmatico e finanziario.

Per leggi di tale portata, che interessano per loro natura e contenuto lo Stato-ordinamento, al Senato delle Regioni è data soltanto la possibilità, come si è visto, di formulare proposte di emendamento e designare propri rappresentanti allo scopo di partecipare, senza diritto di voto, ai lavori della Camera, cui compete ogni decisione finale.

Se la differenziazione del bicameralismo può, secondo una certa visione, trovare giustificazione (diretta derivazione popolare) quanto al rapporto Camera/Governo in ordine al potere di indirizzo e controllo ed all'esistenza della relazione di fiducia, sembra che non vi sia motivo per non configurare un bicameralismo paritario per tutta la legislazione di carattere strategico che riguardi lo Stato regionale. In effetti, solo per una riforma fondamentale, quella delle autonomie locali (art. 128 Cost.), al Senato viene assicurato un concorso paritario con la Camera.

L'introduzione del Senato delle Regioni con tali limitazioni sembra pertanto realizzare una riforma a metà del bicameralismo in senso regionalista.

Rispetto alla n.35 la proposta n.4358 (Riz ed altri) contempla un bicameralismo differenziato quanto alla composizione dei due rami del Parlamento, ma paritario circa le funzioni ed i poteri.

Si prevede che del Senato facciano parte i rappresentanti delle Regioni eletti dai Consigli regionali in modo da garantire la proporzione tra i gruppi consiliari.

La funzione legislativa sarebbe esercitata collettivamente dalle due Camere, ma, attraverso l'istituto del silenzio-assenso, un disegno di legge, approvato da una delle due Camere, si considererebbe definitivamente approvato, in caso di mancata pronuncia dell'altra Camera entro novanta giorni dal momento della ricezione del relativo messaggio, salvo i disegni di legge di cui all'art.72, ultimo comma, della Costituzione (in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi).

44

Si tratta di una proposta che pare recepire idee già manifestate da parte della dottrina (Occhiocupo, Rotelli): se si intende giocare la carta del Senato delle Regioni, occorre giocarla per davvero attraverso la configurazione di un Senato interamente composto da rappresentanti nominati dai Consigli regionali e senza la necessità di circoscrivere la sua competenza alle sole materie attinenti alle autonomie locali, ma, al contrario, dotandolo degli stessi poteri dell'altra camera.

DOTT. GIANNI NIZZERO