



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

Congresso delle Regioni

Roma 7 e 8 marzo 2001

Palazzo di Montecitorio
Sala del Mappamondo

“Il processo di riforma istituzionale e la costituzione della Camera delle Regioni”

Nicolò Cristaldi

Presidente dell'Assemblea regionale siciliana

L'occasione offertaci da questo Congresso mi consente di sottoporre alcune considerazioni all'attenzione di questa qualificata platea. Considerazioni che spero saranno condivise anche da quanti si occupano in modo professionale di ingegneria istituzionale.

In Italia la riforma in senso autonomistico dello Stato sta procedendo in una direzione inusuale, perché non vi è stata prima l'individuazione di un modello, di un riparto sulla carta delle funzioni tra autorità centrale e livelli territoriali di governo ma, al contrario, si è assistito in questi anni ad una serie di interventi del legislatore che hanno profondamente modificato la suddivisione delle competenze.

Si è dato luogo, infatti, ad un processo di federalizzazione dinamico, secondo il quale si assiste ad una distribuzione di poteri fra centro e periferia posta in atto dalle leggi ordinarie e dai tanti decreti legislativi che hanno ridisegnato, per certi versi, la stessa forma di Stato anche a Costituzione vigente. Gli studiosi parlano, a ben ragione, di frammenti di federalismo e di federalismo sommerso, con riferimento alle tante scelte compiute all'insegna del regionalismo, ovvero volte alla valorizzazione delle realtà comunali, scelte che hanno dato adito ad una serie di mutazioni genetiche imprevedute. Andiamo insomma, a piccoli o a grandi passi ormai con certezza verso uno Stato para-federale. E' appena il caso di ricordare, a questo proposito, che il progetto di legge costituzionale attualmente in dirittura d'arrivo presso il Parlamento nazionale che riforma il Titolo V della Costituzione si intitola, per l'appunto, "Ordinamento federale della Repubblica". Mi pare opportuno precisare — e da questa platea credo debba essere con forza affermato — che il ruolo della Regione deve essere centrale. Del resto, l'esigenza di una sempre maggiore partecipazione dei rappresentanti della Regione alla vita politica del Paese si è manifestata negli ultimi anni in modo pressante.

Voglio ricordare due istituti che hanno assunto importanza crescente svolgendo una funzione di raccordo fra Stato e Regioni: la Commissione Bicamerale per le questioni regionali, che opera tale raccordo sotto il profilo del rapporto tra le Regioni e il Parlamento nazionale e la Conferenza Stato-Regioni che interviene nell'ambito delle relazioni tra Governo centrale e Regioni stesse.

Le competenze della Commissione Bicamerale per le questioni regionali sono state ampliate e valorizzate anche da parte dei regolamenti parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati, all'articolo 102 ha previsto che tutti i progetti di legge — è una formula molto ampia e nel contempo precisa che non lascia spazio ad interpretazioni riduttive — che contengano materie indicate dall'art. 117 della Costituzione e in quelle previste dagli statuti speciali delle Regioni adottati con leggi costituzionali o che riguardino l'attività legislativo-amministrativo delle Regioni vengano trasmessi alla Commissione parlamentare per le questioni regionali per il parere, parere che viene poi allegato alla relazione che la Commissione competente presenta all'Assemblea. Analoga previsione si riscontra all'art. 40 del regolamento del Senato.

Le Regioni sono dunque chiamate, per il tramite dei deputati e dei senatori che fanno parte di tale Commissione, a dire la loro sui progetti di legge d'interesse regionale. Certo, come vedremo quest'organo manca di un ancoraggio a livello territoriale, ma è comunque un fatto importante che si sia in qualche modo istituzionalizzata la necessità di una valutazione da parte di un organo appositamente caratterizzato delle esigenze regionali in gioco nell'ambito del procedimento di approvazione delle leggi nazionali.

Per quanto riguarda il raccordo fra Governo nazionale e Regioni ricordo brevemente la storia dell'organo che ne costituisce l'esempio più classico, cioè la Conferenza permanente Stato-Regioni e

Province autonome di Trento e Bolzano che si inserisce nell'ambito del sistema di Conferenze le quali realizzano un tessuto di collaborazione e partecipazione fra le varie istituzioni territoriali.

Il "sistema delle Conferenze" — così lo denominano i giuristi — mira al passaggio da un regionalismo accentrato rispetto alle autonomie centrali e conflittuale rispetto allo Stato, ad un regionalismo cooperativo con prospettive federaliste. Il discorso si ricollega a quello più generale introdotto all'inizio del mio intervento. Il disegno riformatore in senso autonomista e federalista sta compiendo un suo percorso in fieri, in progress.

La Conferenza Stato-Regioni rappresenta in questo contesto un tassello significativo se, come è stato affermato dalla Corte Costituzionale, lungi dall'essere un organo appartenente all'apparato statale o a quello delle Regioni, è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le Regioni, al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l'uno e le altre. La Conferenza ha compiti d'informazione, consultazione e raccordo in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale. Negli ultimi anni il suo ruolo ha assunto una sempre crescente importanza, tanto che ad oggi sono circa 150 le disposizioni normative di varia natura che le attribuiscono competenze. Peraltro, proprio a sottolineare la valenza del modulo partecipativo e collaborativo il sistema delle Conferenze è stato mutuato anche nei rapporti con le autonomie locali, attraverso l'istituzione della Conferenza Stato-Città e della Conferenza unificata. Ciò anche in ossequio all'importanza che gli enti locali hanno assunto nel nuovo sistema delle autonomie disegnato dalle "riforme Bassanini" e dalla enunciazione del principio di sussidiarietà e di decentramento dei poteri da un lato e delle riforme elettorali degli ultimi anni che hanno reso direttamente elettivi gli organi di vertice di Comuni e Province, assegnando loro un nuovo ruolo ed una grande forza istituzionale.

Abbiamo dato una chiave di lettura al nostro discorso che intende sottolineare la presenza, nell'ordinamento vigente, di tanti spunti federalistici, con particolare riferimento al rapporto Stato-Regioni. Ci si chiede adesso cosa occorra per completare sul piano sistematico la costruzione di un assetto federale. Probabilmente, infatti, il quadro normativo delineato non basta a soddisfare l'esigenza che la Regione e lo Stato collaborino in modo ottimale nella direzione del Paese. Lo ammette, per certi versi, lo stesso legislatore nel momento in cui il progetto di legge costituzionale sul federalismo statuisce, all'articolo 11, che sino alla revisione delle norme del Titolo I della parte II della Costituzione i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Si tratta dell'implicito riconoscimento della necessità che i soggetti legati al territorio, in quanto espressione delle municipalità o delle regionalità, partecipino alle scelte politiche statali che li riguardano. Ma anche questo non appare sufficiente. A mio avviso, infatti, il passaggio dalla forma di Stato regionale alla forma di Stato federale postula la trasformazione del Senato della Repubblica eletto a base regionale secondo l'art. 57 della vigente Costituzione in Senato delle Regioni.

Va ricordato, infatti, che l'Assemblea costituente, con la menzionata disposizione intese introdurre un collegamento tra la struttura del Parlamento, e segnatamente tra la struttura della seconda Camera e il decentramento autonomistico territoriale previsto, appunto, dal Titolo V della Costituzione e negli statuti speciali. Va altresì ricordato che la dottrina ha da tempo rilevato l'insufficienza dell'attuazione della menzionata disposizione sul Senato in quanto la sua elezione a base regionale è stata assai debolmente

configurata dalla legge ordinaria che si è limitata a tenere presente le circoscrizioni regionali nell'attribuzione dei seggi senatoriali. Anche perciò il bicameralismo italiano si è appiattito su un modello di bicameralismo uguale e paritario, che vede cioè le due Camere quasi come dei doppioni in cui il momento ripetitivo caratterizza non poche fasi dell'attività parlamentare. Né si è riusciti a trovare una chiave convincente rispetto alle tante proposte di differenziazione dei ruoli tra la Camera e il Senato, come sono state, tra le altre, quelle che intendevano specializzare il Senato nella legislazione afferente le autonomie.

La verità è che per rendere ancora oggi valido il bicameralismo occorre incidere sulla struttura del bicameralismo stesso e in questo senso la riforma costituzionale verso uno Stato federale è una occasione del tutto appropriata. E' propria degli Stati federali, infatti, la sussistenza, accanto ad una Camera che rappresenta il corpo elettorale dello Stato centrale, di una seconda Camera che rappresenta gli Stati membri in quanto tali. Così è, pur nella diversità dei sistemi di designazione, negli Stati Uniti d'America e nella Repubblica tedesca, per menzionare i casi più significativi e importanti.

La trasformazione nel nostro sistema costituzionale del Senato della Repubblica in Senato delle Regioni appare perciò un elemento indispensabile nella definizione dell'ordinamento federale. Nel ventaglio delle possibili configurazioni di quest'organo sarebbe forse preferibile prevederlo ristretto nel numero dei suoi componenti rappresentanti delle Regioni in quanto tali, rappresentanti dei governi regionali o dei Consigli regionali o eletti direttamente dai singoli corpi elettorali regionali. Prevederlo con competenze prevalentemente afferenti il raccordo con il sistema autonomistico, tanto con riguardo alla legislazione ordinaria quanto con riguardo ai documenti finanziari alla programmazione, quanto ancora con riguardo alle nomine dei componenti gli organismi di garanzia quali la Corte costituzionale o ad altre norme relative ad organismi la cui attività presenta articolazioni territoriali — si pensi, ad esempi al consiglio di amministrazione della Rai — o in cui le istanze e le peculiarità locali possano utilmente trovare espressione: si pensi, ad esempio, alle nomine governative dei rappresentanti negli organismi comunitari, sulle quali il Senato delle Regioni verrebbe chiamato a dare il suo parere. Attraverso l'istituzione di un Senato delle Regioni potrebbero raggiungersi, insomma, gli obiettivi che la dottrina giurisprudenziale ha spesso evidenziato: la tutela e la garanzia delle autonomie, l'integrazione del pluralismo a base naturale in un quadro di coesione nazionale. Ma il risultato che potrebbe conseguirsi e che nella qualità di presidente di un'Assemblea legislativa mi sta maggiormente a cuore è quello del recupero della centralità del Parlamento, specie in riferimento alla sua funzione legislativa, una centralità che oggi più che mai, a fronte del ruolo sempre più invadente assunto dal Governo attraverso l'abuso della legislazione delegata, va rivendicata con chiarezza, proprio in un momento di transizione e di riscrittura delle regole e dell'assetto strutturale del Paese come quello che l'Italia sta attualmente attraversando. E' un'occasione da cogliere, un tassello importante che verrebbe a completare il processo verso lo Stato federale al quale nel nostro discorso abbiamo più volte fatto riferimento e che, per riprendere le considerazioni in precedenza svolte, consentirebbe finalmente di coniugare la realtà del diritto vivente a quella del modello istituzionale ad essa sotteso.