



*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”

Giuseppe Tagliente

Presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo

Il complessivo disegno di trasformazione del sistema istituzionale del Paese è ormai da tempo in corso ed abbraccia ambiti molto ampi, che interessano valori ed obiettivi che si ritrovano nelle radici delle nostre comunità. I caratteri di una storia non sempre eguale, si pensi ai microstati dell'Italia del nord e del centro nord, allo stato pontificio del centro e al regno delle "due Sicilie", con la successiva trasformazione nell'Italia dei comuni, stato pontificio e regno "ferdinando", sono però anche segnati da valori nazionali storici che rappresentano l'amalgama pur nella diversità dell'identità.

Il superamento della prima fase di realizzazione del disegno del costituente del 1947 e di quanto in esso e nell'apparato della Repubblica è ancora presente dello "statuto albertino", si va realizzando attraverso il processo parallelo della politica costituzionale, del decentramento amministrativo, della riforma della pubblica amministrazione.

Non sempre però, il parallelismo dei processi avviene in modo armonioso, sia nei tempi che nei contenuti e soprattutto il processo non sembra investire ancora il sistema centrale nel diverso rapporto che questo deve ora assumere nei confronti delle varie identità del mosaico nazionale.

Si verifica così che le Regioni siano spesso non compiutamente preparate ad un processo di devoluzione delle funzioni amministrative agli Enti locali, a loro volta non sempre organizzati per riceverle al meglio, mentre lo stesso disegno istituzionale, nel quale tutto ciò dovrebbe inquadrarsi, non risolve alcuno dei problemi connessi con quanto già novellato al Titolo V della Costituzione e non fornisce un chiaro tracciato dei raccordi tra lo Stato e le Regioni.

Gli statuti delle Regioni potranno dare delle significative risposte a diverse di queste attese, ma non avranno la forza di dissipare la nebbia che il costituente comunque lascerà anche dopo la novella in esame definitivo al Senato.

Per il primo profilo si può affermare che le Carte regionali hanno l'esigenza prioritaria di operare la scelta di fondo tra l'appiattimento sul disegno transitorio tracciato dalla novella costituzionale della Legge 22 novembre 1999, n. 1, o di cogliere l'occasione per un federalismo, nell'unità nazionale, che valorizzi l'identità di ciascuna realtà regionale, coniugando i valori di autonomia e di democrazia.

Questa seconda scelta, più ancora della prima, pone l'esigenza di una diversa lettura delle funzioni degli organi regionali, del raccordo tra di essi e con quelli dello Stato oltre che con l'Unione europea e gli Stati extraeuropei in generale.

L'orientamento regionale, sembra assestarsi su un modello di federalismo volto al secondo tipo che certamente è anche il più ambizioso, ma che è ritenuto l'unico in grado di dare significato al processo in atto, con il quale si pongono le affermate problematiche interne e esterne che trovano degli indirizzi, da interpretare e applicare, già nell'attuale riforma istituzionale novellata.

La divisione in atto tra le funzioni assembleari e di governo, segnate da una più forte linea di demarcazione, impongono, a livello regionale, la nascita del Parlamento delle Regioni e del Governo regionale, non soltanto nelle definizioni ma anche nella sostanza.

Il Parlamento della Regione, depositario della massima rappresentanza democratica, fondando su questa la propria azione, è oggi più che ieri chiamato ad assolvere la funzione legislativa e di alta

programmazione in un costante raccordo di confronto e di interlocuzione con tutti i soggetti del sistema regionale, mentre il presidente della Regione ed il suo Governo, tracciato il disegno di sviluppo, potranno curarne la realizzazione assumendo anch'essi i necessari confronti e raccordi in armonia alla peculiare funzione.

Per le problematiche afferenti le proiezioni volte ai momenti esterni occorrerà dare significato reale ai rapporti: è qui che si evidenziano le più significative difficoltà.

Allo stato attuale, infatti, non vi è visibilità alcuna per il soggetto Regione, se si eccettuano la Conferenza Stato-Regioni, sul fronte dei governi, ancora però in cerca di una chiara collocazione nell'ordinamento, le lodevoli aperture della Presidenza della Camera, cui si aggiungono quelle più timide del Senato, volte ai Consigli regionali.

Né compiuto e soddisfacente è il passaggio oggi contenuto nell'art. 11 della proposta di riforma del Titolo V della Costituzione, recentemente approvato dalla Camera con il numero 4809, ora all'esame definitivo del Senato.

Il Parlamento regionale, più ancora del Governo, è ancora in una sorta di limbo, appesantito dalle problematiche esterne, aggiuntive di quelle di crescita interna, che derivano direttamente dall'incertezza del costituente sull'esatta collocazione costituzionale di questo. Ciò non avviene, peraltro, nei riguardi degli Enti locali il cui riferimento nel sistema è costituzionalmente sancito.

Occorre quindi che lo Stato nazionale, oltre a spogliarsi realmente di competenze amministrative ed oltre ad operare scelte costituzionalmente più definite, assuma la conseguente posizione anche nel suo apparato e la Regione, operando analogamente, affidi ogni funzione amministrativa e gestionale conseguente agli Enti locali, in un rapporto di sussidiarietà, rispettoso per definizione dell'autonomia.

Tutto ciò nel più ampio disegno di una programmazione generale e particolare ed avendo ben chiaro che al processo di riforma istituzionale corrisponde strettamente l'esigenza di un disegno programmatico originato dalla base che già nella espressione elettorale ha dimostrato il proprio gradimento nel disegno politico.

Se si raccolgono questi segnali forti espressi dal costituente in materia di programmazione, ma prima ancora dalla società, non può che ipotizzarsi un sistema altamente partecipativo, fondato sulla rappresentanza, la cui culla è nelle Assemblee legislative. Assemblee, rectius Parlamenti, ai quali non possono non essere partecipi le "Autonomie locali", ma che a loro volta devono essere soggetti attivi del sistema nazionale, comunitario ed internazionale.

Ciò non vuole certamente sottrarre rilevanza allo Stato nazionale, ma, in una inversione dei flussi, vuole confermare e potenziare il compito di questo quale garante dell'unità nazionale, dell'equilibrio del quadro delle Regioni e di massima espressione nello scenario democratico del Paese e nel confronto internazionale.

E' qui che nasce l'esigenza dell'istituzione di una Camera delle Regioni, nella quale il dialogo e il confronto dei diversi livelli costituzionali potrà effettivamente realizzarsi con la contestuale qualificazione delle funzioni rispettive.

Una Camera delle Regioni, quindi, che sia espressione diretta delle Assemblee regionali, nei termini concettuali che la Conferenza dei Presidenti ha individuato, unitariamente e concretamente, nel documento stilato a La Salle il 14 luglio dello scorso anno e nel quale testualmente si afferma che la Camera delle Regioni "va intesa come nuovo secondo ramo parlamentare e come effettivo strumento di partecipazione delle Regioni alle scelte legislative e politiche nazionali".

Non spetta al Congresso individuare adesso — in una fase politica peraltro assai delicata — i meccanismi di enucleazione della rappresentanza e cioè il sistema di designazione delle componenti, ma certamente affermare, con la massima determinazione, che non essere nemmeno concepita la Repubblica delle Regioni, se queste ultime non entrano autorevolmente e concretamente nei momenti istituzionali delle decisioni e della vita politica nazionale poiché la riforma che si va delineando è mutilata ed acerba.

I momenti di confronto e di raccordo tra soggetti costituenti la Repubblica non possono tuttavia esaurirsi nell'ipotizzata Camera delle Regioni, dovendosi estendere con modalità e competenze diverse, in tutti gli Organi costituzionali e non, dove la rappresentanza lo richiede per il miglior esito del disegno generale; si pensi alla Corte costituzionale, al Consiglio di Stato, alla Corte dei Conti.

Ecco quindi che il parallelismo al quale in apertura ci si richiamava, l'organicità cioè dei processi di riforma, quale da noi auspicata, non c'è ed il cammino, purtroppo, rischia di arrestarsi o quanto meno di perdere velocità a causa di questi momenti di incertezza e di incoerenza, né più né meno come sta per esempio avvenendo sul versante del federalismo fiscale che, parziale ed assai poco lanciato verso una compiuta riforma, non è affatto volto ad una autonomia regionale, ove la si ricerchi nel decreto legislativo del 28 marzo 2000, n. 76, in materia di organizzazione dei bilanci, e nella legge finanziaria n.388/2000 che ha introdotto il sistema di tesoreria unica per le Regioni.

In verità, considerando il quadro che si va componendo, caratterizzato, come visto, da significativi strappi e qualche disorganicità, si ha la sensazione che, sul fronte delle Assemblee legislative, ma anche, talvolta, dei Governi regionali, il legislatore nazionale, costituente e non, oscilli tra la collocazione di queste al livello di amministrazione locale o di Regione espressione di un sistema federale.

L'auspicio che si formula, pertanto, da questa autorevole tribuna del Congresso delle Regioni che nasce proprio per affermare queste istanze, è quello di rimuovere incertezze, dubbi, difficoltà, divaricazioni, ritardi e di avere in tempi ragionevolmente e politicamente brevi, una unitarietà di intenti e di vedute, almeno un humus praticabile, che consenta di raggiungere l'obiettivo inseguito di uno stato moderno ed europeo, più efficiente e più vicino al cittadino.