



*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”

Antonio La Forgia

Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna

Tre questioni vorrei toccare. La prima è quella sulla quale concludeva un attimo fa il Presidente Tagliente. Non c'è dubbio che nell'ordine logico la trasformazione della nostra forma di Stato a forma federale dovrebbe cominciare dall'intervento sul Titolo I e non sul Titolo V della seconda parte della Costituzione. L'ordine logico questo vorrebbe. Siamo invece immersi in un processo reale che non segue l'ordine logico, come se il Parlamento, il potere costituito, non riuscendosi a fare compiutamente potere costituente, sostanzialmente arretri, creando al tempo stesso le condizioni di non poter ulteriormente arretrate, in qualche modo tagliandosi le vie di fuga.

Segnatamente in questa direzione ha spinto il passaggio all'elezione diretta dei presidenti delle Regioni, così penso — anche se su questo il dibattito è molto più acceso — la stessa modifica del Titolo V, per cui siamo nella situazione in cui, ancorché all'ordine logico si sia sostituito un ordine processuale reale, il nodo della riforma del Parlamento è ormai un nodo irrinunciabile, pena una asimmetria, quindi gravi danni all'efficacia dell'intero sistema istituzionale del nostro Paese.

La seconda questione riguarda il fatto che vedere Ghigo qui questa mattina mi ha fatto andare col pensiero a quel paio d'anni in cui ho partecipato alla Conferenza che adesso Ghigo presiede. Quando, nell'autunno del 1996 in quella sede predisponemmo un progetto di riforma costituzionale da presentare alle Camere, segnatamente alla Commissione Bicamerale che veniva allora istituita, quel progetto di legge sul quale convenne unanimemente la Conferenza dei Presidenti delle Giunte regionali cominciava precisamente dalla riforma del Parlamento, sposando un modello, come era necessario, per poter cimentarsi col terreno della riforma costituzionale e in quella occasione si sceglieva drasticamente il modello costituito dalla esperienza della Repubblica federale di Germania. Sollevammo le ire della Presidente Silvana Amati e della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, ma la questione in qualche modo la ponemmo.

Ai tanti argomenti che sono già stati posti in campo dal Presidente Cristaldi e dal Presidente Tagliente ne vorrei aggiungere uno a sostegno della necessità di procedere ad una riforma del Parlamento che consenta di istituire — io lo chiamo Senato federale — una Camera rappresentativa dei poteri degli Stati regionali, delle realtà, delle comunità regionali. Questo argomento che io ritengo molto corposo riguarda precisamente una capacità di efficacia di funzionamento del sistema.

Non credo che sia possibile, al di là di come vengono sistemate o potranno essere ulteriormente aggiornate le distinzioni tra poteri del Parlamento nazionale, poteri dei Consigli o Parlamenti regionali, poteri delle autonomie territoriali, giungere ad una definizione delle attribuzioni così perfettamente disegnata da rendere superflua, ininfluente, on necessaria alcuna forma di concertazione, co-determinazione, co-decisione tra diversi livelli di governo. Sono mille gli esempi che vengono alla mente che escludono questa possibilità, che mostrano in concreto come questa possibilità debba essere esclusa. Basta pensare a cose molto concrete come le opere infrastrutturali, tutti i sistemi a rete che riguardano la Comunità nazionale nel rapporto persino con la Comunità europea e si vede immediatamente che non c'è nessuna possibilità di assegnare azioni di governo di questa natura ad una competenza individuata, occorre che convergano sulle questioni diversi poteri e diverse attribuzioni.

Questo viene fatto, in qualche misura, attraverso la Conferenza Stato-Regioni. Io penso che una delle ragioni che rendono così necessaria la riforma del Parlamento e la costituzione di una Camera federale o di un Senato federale è precisamente questa: che solo sotto l'ombrello di una partecipazione diretta delle comunità regionali e territoriali al processo legislativo federale e nazionale è possibile disegnare strumenti operativi, a questo punto non ritengo più neanche generali come la Conferenza Stato-Regioni, ma specifici — per esempio, l'esperienza delle esperienze di programma è stata, da questo punto di vista, significativa — che consentano, appunto, al sistema di avere la flessibilità che è estremamente necessaria, assolutamente necessaria per affrontare le questioni che devono essere affrontate.

Nel progettare un Senato federale vi sono due questioni che devono essere risolte. Una è già stata toccata, io stesso l'ho evocata ricordando l'opzione di alcuni anni fa per il modello della Repubblica federale tedesca, quindi una Camera federale costituita dalla rappresentazione diretta degli Esecutivi regionali. L'altra questione riguarda le modalità di superamento del bicameralismo perfetto.

Sul primo punto c'è una discussione già consolidata, i cui estremi anch'essi sono già stati evocati un attimo fa: il modello tedesco, ovvero il modello americano in cui le comunità degli Stati eleggono direttamente i propri rappresentanti in una Camera federale rappresentativa delle realtà territoriali e, dentro questi due estremi, o meglio tra questi estremi si tratta di scegliere. L'altra questione riguarda come rompere la perfezione del bicameralismo e riorganizzare le relazioni tra le due Camere.

Su questo punto concludo facendo anche un piccolo interesse privato: insieme ad altri sindaci, presidenti di Provincia, presidenti di Regione ed anche consiglieri regionali sono tra i presentatori di un'iniziativa di proposta di legge popolare alle Camere di riforma del Parlamento. Su questo si fa un'ipotesi: che vi sia un ristretto nucleo di oggetti fondamentali — la politica estera, i rapporti internazionali, i temi della cittadinanza, degli organi dello Stato — che siano consegnati all'approvazione comune delle due Camere — l'Assemblea nazionale e il Senato federale — altre questioni che riguardano più strettamente il sistema dell'ordinamento repubblicano, i ruoli delle diverse istituzioni attive nel Paese affidate in via prioritaria al Senato federale, nel senso che si rompa anche il meccanismo della navetta, il processo legislativo inizi nel Senato federale, possa essere, a richiesta di un terzo di membri, sottoposto ad emendamento da parte della Camera politica in senso lato e, sulla base di questi emendamenti, decida, in ultima istanza, il Senato federale. Viceversa, per l'insieme della generalità delle questioni, a cominciare dalla fiducia al Governo, il processo legislativo inizierebbe nella Camera politica, potrebbe essere sottoposto a intervento di emendamento da parte del Senato federale qualora un terzo dei membri del Senato federale lo richiedesse e anche su questi emendamenti deciderebbe, in ultima istanza, la Camera politica.