



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

Congresso delle Regioni
Terza sessione 22 e 23 novembre 2001
Sala della Regina – Palazzo Montecitorio – Roma

Intervento dell'Onorevole *Enrico La Loggia*
Ministro per gli Affari regionali

Intanto un saluto a tutti e anche un ringraziamento per l'invito a partecipare a questo vostro importantissimo Congresso. Voglio dire intanto due cose. La prima, che ringrazio molto il presidente Louvin per la sua introduzione e anche per avere posto dei problemi che sono realmente urgenti, importanti e che riguardano non soltanto la sostanza ma anche la forma, la procedura di come quella sostanza potrà essere affrontata. Dello stesso argomento e per altro verso, opportunissimamente, legittimamente parlerà anche la collega Elisabetta Alberti Casellati con riferimento al ruolo di quella importante Commissione, comunque al ruolo importantissimo del ruolo del Parlamento. La seconda cosa che vorrei dire è che mi auguro — pur ringraziando molto il presidente della Camera per avere messo a disposizione questa sala — che questa sala non riecheggi i fallimenti precedenti giusto sugli stessi temi, il che non sarebbe sicuramente di buon auspicio. Magari la prossima volta pregheremo il presidente della Camera di mettere a disposizione un'altra sala quanto meno quando si tratti di argomenti che riguardano riforme costituzionali.

A che punto siamo in questo difficilissimo argomento? Mi pare giusto che io faccia una brevissima relazione sullo stato degli atti.

Abbiamo iniziato ad esaminare, ancor prima dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V e quindi dello scorso 8 novembre, i problemi che sono emersi o che stavano per emergere con riferimento a quella riforma che come tutti sapete — non è un mistero, quindi non faccio nessuna difficoltà a ricordarlo — non era da noi condivisa: abbiamo votato quattro volte contro in Parlamento e abbiamo anche chiesto noi, con la mia prima firma, il referendum su quella legge. Quindi almeno da questo punto di vista mi sento perfettamente coerente sul prima, sul durante e sul dopo.

Nella realtà questa riforma affronta alcuni problemi importantissimi nel rapporto tra le diverse istituzioni statali, regionali e del sistema delle autonomie e non ne porta a soluzione completa quasi nessuno, anzi apre una serie di problemi nuovi che devono essere quanto prima — lo stiamo facendo — affrontati e risolti.



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

Consentitemi di fare un brevissimo ma significativo inventario di questi problemi. Forse non avrò il tempo per soffermarmi su tutti, ma almeno perché ci sia una comune consapevolezza di questi problemi.

Il primo che si pone è quello relativo agli obblighi internazionali ed ai vincoli nascenti dagli obblighi internazionali. Questo riguarda non soltanto la competenza legislativa statale ma anche la competenza legislativa regionale. Non discuto della buona fede di chi formulò quell'articolo in quella forma, ma certamente lascia parecchi dubbi su quali siano realmente i confini rispetto alla non violabile, a nostro avviso, sovranità parlamentare nella non sopportazione di alcun limite che possa nascere laddove nasca in una sede diversa dall'autorizzazione, dalla ratifica del Parlamento.

Il secondo argomento è quello relativo ai rapporti fra le Regioni e l'Europa e, connesso con questo, il rapporto tra le Regioni e gli Stati o enti territoriali interni, o enti, anche non territoriali, interni ai diversi Stati. E questo nel regime di legislazione concorrente, nei limiti della legge dello Stato ma con problemi non indifferenti da risolvere nel raccordo tra i due diversi livelli istituzionali e, quando si tratta dell'Europa, tra tre diversi livelli istituzionali.

L'altro problema che nasce è quello della legislazione esclusiva che viene segnata invertendo l'ordine del precedente articolo 117 come materie di competenza esclusiva dello Stato e non più come materie assegnate alla competenza delle Regioni. Questa sarebbe ancora una buona scelta — ma dirò tra poco perché, secondo me, non lo è — se non fosse accompagnata da una lunga elencazione di materie in regime di legislazione concorrente tra lo Stato e le Regioni. Il che, a mio modesto avviso, va esattamente nella direzione contraria rispetto a quella dove dovrebbe andare una corretta impostazione verso il federalismo. E qui vi dico qual è la mia opinione: il federalismo, che comunque deve partire dal basso e non dall'alto — e qui, nonostante tutto, parte dall'alto e non dal basso — dovrebbe essere un meccanismo attraverso il quale lo Stato si spoglia di determinate competenze e funzioni, strutture, uffici, burocrazia, spese perché vengono da quel momento affidate alla competenza esclusiva delle Regioni. L'aver previsto per un così ampio numero di materie, la legislazione concorrente tra lo Stato e le Regioni cosa comporterà? Come dice il nuovo articolo 117 la determinazione dei cosiddetti principi fondamentali resta allo Stato, la legislazione di settore va alle Regioni. Il che comporta — non è difficile poterlo immaginare — una duplicazione di strutture, di uffici, di personale, di burocrazia, di spese. E forse non era esattamente questo che si aspettavano i cittadini di questo Paese con riferimento all'esigenza di una



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

semplificazione e non all'esigenza di una duplicazione di procedure. A parte la difficile determinazione del confine tra dove finisce la competenza dello Stato e dove inizia quello delle Regioni. L'esempio della Regione Sicilia che per prima nella storia di questo Paese ha avuto questo tipo di impostazione statutaria dimostra che per la parte affidata alla Regione Sicilia di legislazione concorrente insieme con lo Stato, lì è nato il maggior numero di contenziosi tra la Regione e lo Stato e viceversa.

Immagino che nessuno voglia che la Corte costituzionale fosse subissata da una serie di ricorsi di tutti: Regioni contro Regioni, Regioni contro lo Stato, lo Stato contro le Regioni, moltiplicando sostanzialmente per 22 l'entità di contenzioso che si è sviluppato per la sola Sicilia. Cosa che va esattamente nella direzione contraria rispetto al federalismo. Dal che più volte la mia domanda che rivolgo ai miei interlocutori politici governativi e parlamentari: ma il federalismo lo vogliamo sul serio? La direzione verso la quale ci muoviamo è quella del federalismo? Perché se è quella del federalismo dobbiamo porre in essere atti che siano coordinati rispetto a quell'obiettivo, ma non, se mai, porre in essere ostacoli rispetto al raggiungimento di quell'obiettivo. E io considero l'attuale formulazione dell'articolo 117 riformato a seguito della nuova riforma approvata nella scorsa legislatura, per la parte almeno che prevede la legislazione concorrente in un così ampio numero di materie un ostacolo rispetto al federalismo, non un avvio.

E che dire poi della definizione residuale delle competenze rispetto alle Regioni nelle materie di legislazione residuale? Con molta difficoltà si potranno individuare i confini di questo residuo e i singoli aspetti di questo residuo, tenuto conto che l'elencazione delle materie in competenza esclusiva dello Stato indicate nell'articolo 117 è tutt'altro che esaustiva. Moltissimi altri articoli della Costituzione, prima e dopo, prevedono una riserva di legge statale che non può che determinarsi in una previsione di normazione esclusiva da parte dello Stato, non certo delle Regioni. Questo è un secondo aspetto che certamente va tenuto in considerazione ed è un problema in più, le dimensioni del quale non sarà facilissimo valutare sino a quando non ci metteremo nell'ordine di idee o di definirlo meglio dal punto di vista delle normazioni attuative ovvero mettendo mano a un'altra riforma. E lì la mia idea è che potremmo tentare di fare in uno o più tempi un recupero di ulteriori materie da affidare a legislazione esclusiva alle Regioni, individuate in chiaro e non per materie residue, per avviarci lì seriamente e in maniera coordinata e concreta rispetto ad una impostazione di tipo federale, molto vicino a quello che già il collega Bossi ha sostenuto e su cui sta lavorando per arrivare



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

ad una proposta organica nel giro di qualche giorno, che abbiamo già cominciato ad esaminare nella seduta del Consiglio dei ministri proprio di ieri mattina e sulla quale stiamo lavorando per eventuali integrazioni, suggerimenti che potranno venire da una valutazione approfondita, in maniera tale che forse addirittura alla prossima seduta del Consiglio dei ministri o al più tardi alla successiva vi saranno le condizioni per portare il nuovo modello di devoluzione, per iniziativa del collega Bossi.

Ma non sono soltanto qui i problemi. Ne dirò altri due o tre, a cominciare dal problema relativo agli statuti speciali. E' troppo facile dire che attraverso l'articolo 10 della riforma del Titolo V c'è una potestà espansiva: "possono assumere eventuali altre sfere di autonomia, allargare la loro sfera di autonomia in rapporto a ciò che eventualmente in più fosse riconosciuto alle Regioni a statuto ordinario". Non è così facile, soprattutto con riferimento al controllo sugli atti legislativi demandato, lì, ai commissari dello Stato, con funzioni del tutto diverse rispetto a quelle dei commissari del Governo, diverse tra di loro, tra le cinque Regioni a statuto speciale del nostro Paese, con profonde differenze tra ciascuna delle cinque figure di commissario dello Stato. Cosa che meriterà un approfondimento ulteriore per comprendere come e se la permanenza o meno, ovvero le funzioni esercitate siano residuali, ridotte, mantenute. Penso alla mia Sicilia dove la figura del commissario dello Stato è un organo terzo rispetto alla Regione e allo Stato, con potestà di impugnativa anche delle leggi statali nei confronti della Regione, oltre che della Regione nei confronti dello Stato, il che mi fa domandare seriamente se è da considerare una limitazione o un vantaggio rispetto alle normative previste per gli altri statuti ordinari delle altre Regioni.

Altro argomento, sempre connesse con il controllo legislativo che ormai è diventato successivo: se questo comporta la necessità di un raccordo comunque preventivo nel rapporto di leale collaborazione interistituzionale che deve comunque esserci. Laddove non ci fosse, il rischio di contenzioso reciproco Stato-Regioni o Regioni tra di loro resterebbe altissimo. Sarà necessario inventarsi qualcosa? Credo di sì. Non anticipo la soluzione perché è ancora in corso di definizione, ma credo che sia necessario inventarsi qualcosa, e ancora con riferimento ai controlli amministrativi. I Co.Re.Co. non sono scomparsi, hanno perso le loro funzioni connesse alle attività di controllo; laddove sono previsti, in diverse Regioni, come enti con altre funzioni oltre quelle di controllo, permangono per quelle altre funzioni. E anche questo andrà definito in chiaro, non per deduzione. Stiamo cambiando da una struttura a un'altra, da un ordinamento a un altro. Tutto ciò che non è chiaramente scritto ma che ci si costringe ad



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

evincere per deduzione dall'ordinamento è margine di dubbio, quindi di ricorso, quindi di contenzioso. Questo non credo che sia nello spirito di leale collaborazione che è indispensabile tra i diversi livelli istituzionali. E ancora, cosa succederà delle tre Conferenze Stato-Regioni, Stato-Città con riferimento alle nuove funzioni, ben più pregnanti che sono assegnate alla Commissione affari regionali, bicamerale del Parlamento? E quale sarà il metodo di rappresentanza? Chi saranno i rappresentanti? Chi li dovrà scegliere? Secondo che numero? A quali livelli? Attraverso quale collegio?

Qui entrate in gioco voi, e non lo faccio per *captatio benevolentiae* ma è ovvio che una rappresentanza dei Consigli debba essere prevista. Nel frattempo, mentre ci stiamo scervellando con diversi altri uffici legislativi oltre che con il mio nella definizione di alcuni atti quanto meno idonei ad affrontare la transizione ma anche in vista di un atto legislativo che possa prevedere in qualche modo la definizione di alcuni confini — a me non piace l'espressione "cornice" — per cercare di rendere più facile il percorso dei diversi livelli istituzionali, si è ritenuto necessario trovare una sede, un tavolo politico che sia anche tecnico o accompagnato da un tavolo tecnico. La definizione "cabina di regia" non è mia, ho apprezzato molto l'ironico riferimento dell'amico Louvin: "immagino — dice lui — che se c'è una regia c'è un regista e deve esserci una sceneggiatura, degli attori e probabilmente ci vuole anche una sala dove programmare il film". Sono d'accordo con lui. In atto non c'è la definizione di una composizione. La cosa è nata ieri. E che cosa è nato ieri? La constatazione della necessità di un qualche cosa che servisse come luogo di confronto interistituzionale al fine di agire col massimo raccordo possibile, cosa che credo da tutti sia stata condivisa unanimemente, addirittura al di là degli schieramenti politici, all'unanimità degli schieramenti politici. Guai a non distinguere l'aspetto istituzionale di ciò di cui ci stiamo occupando rispetto all'aspetto politico o programmatico di una forza politica o di uno schieramento politico; guai a non distinguere. Non c'è né inciucio né bipartisan né niente, togliamo dal vocabolario politico, se ci riusciamo, queste espressioni che ormai hanno assunto un sapore negativo; diciamo pure che le istituzioni sono le istituzioni e siccome le regole sono di tutti ci si può anche distinguere su un aspetto tecnico — qualcuno pensa di risolverlo in un modo e qualcun altro in un altro modo — ma non per schieramento politico. Che senso avrebbe distinguersi per schieramento politico nella definizione se permane o non permane — l'ultimo caso che abbiamo citato — il commissario dello Stato in quella o in quell'altra Regione? E' un problema tecnico che va valutato. A mio avviso non è un problema politico, è soprattutto un problema tecnico che va affrontato da una corretta



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

lettura da ciò che ci consente di leggere questa complicatissima riforma che ho la sensazione sia rimasta senza padri, perché da qualche tempo a questa parte pare che sia divenuta figlia illegittima di qualcuno, stante che nessuno viene a difenderla per dire "con chiarezza abbiamo scritto". Di chiarezza ce n'è talmente poca che io non riesco a trovare padri di questa riforma. Eppure, in un numero cospicuo di persone la votarono nel corso della scorsa legislatura e in numero cospicuo di persone l'hanno votata anche con il referendum del 7 ottobre.

Ma mentre ciò accade e accadrà in un periodo di tempo quanto più possibile breve, anche con un minimo di rispetto e di considerazione reciproca — abbiamo osato chiedere, ma abbiamo anche ottenuto una risposta di apertura quanto meno, se non di disponibilità — di non porre in essere ulteriori problemi da parte delle Regioni o da parte dello Stato prima ancora che almeno le linee di quei confini non siano in qualche modo definite, mentre tutto ciò accade abbiamo dovuto constatare ancora una volta che forse se ci mettiamo mano da capo e risolviamo qualche problema non solo facciamo una cosa giusta, ma io credo che sia indispensabile e soprattutto urgentissimo. E allora, il collega Bossi giustamente, e molti di noi, hanno pressato perché quanto prima si dia avvio all'altra riforma che camminerà sostanzialmente in parallelo con i suoi tempi parlamentari, nel mentre cercheremo di trovare il modo per rendere più utile possibile la riforma che ci siamo trovati a gestire. Ed è ovvio che più ci sarà armonia su un tavolo, più ci sarà armonia sull'altro tavolo. E se ci può essere un'armonia fra entrambi i tavoli, facciamo probabilmente un percorso meno pesante, più lieve, forse anche con qualche risultato migliore.

Che ruolo avranno i Consigli regionali? Che ruolo avrà il Parlamento? Mi rendo conto che c'è un problema di iniziativa, c'è un problema di confronto, c'è un problema di discussione, c'è un problema di approvazione. Secondo me non può e non deve esserci conflitto, qualcuno la deve prendere l'iniziativa. In questo caso l'iniziativa l'assume il Governo. Il Governo sta lavorando su una bozza e la sottoporrà ad un confronto. Nel momento in cui la sottoporrà ad un confronto il dialogo è necessario, non può essere escluso nessuno da quel confronto. E tanto più abbiamo voluto che questa scelta nascesse dalla Conferenza unificata e non soltanto dalla Conferenza Stato-Regioni. Questo vi deve poter dire qualcosa rispetto alla nostra intenzione di coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali. E deve potervi anche dire qualcosa sulla necessità di un confronto che vada dentro i Consigli regionali, perché qualunque cosa accadrà dopo non



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

potrà che passare attraverso i Consigli regionali. Allora dobbiamo soltanto metterci d'accordo su tempi e procedure e ne cominceremo a discutere prima.

Per quello che mi riguarda, per quello che ci riguarda non solo non c'è alcun pregiudizio in questa direzione, ci mancherebbe altro. Anzi, c'è la precisa volontà di un coinvolgimento quanto più possibile globale, anche se la democrazia, come diceva Winston Churchill, è un'attività molto faticosa, e più aumentano i confronti e i tavoli più tempo ci vuole e più è giusto ascoltare tante persone, tante opinioni. Ma io credo che sia uno sforzo necessario, indispensabile, quindi in questa direzione ci muoveremo.

Quello che posso dirvi oggi è che certamente i Consigli regionali non resteranno esclusi da questo processo, non resteranno esclusi dalla parte attuativa del Titolo V riformato della Costituzione, non potranno restare esclusi anche dalla formulazione delle nuove proposte di riforma. Più si aumenterà il confronto, più riusciremo a farlo diventare collaborativo nello scambio e nel confronto ,a opinioni anche tra di loro contrastanti, più facile sarà arrivare a una formulazione di federalismo che io amo definire effettivo ed efficace, che metta in condizione i cittadini di comprendere quale servizio in più stiamo loro facendo rispetto a prima, perché in questo momento, esattamente nel momento in cui parliamo il cittadino ha la precisa sensazione non solo che non gli è successo nulla di buono, ma che forse gli può anche essere successo qualche cosa di non buono se avrà il problema in più di distinguere se per una determinata materia si deve rivolgere al Comune, alla Provincia, alla Regione, allo Stato, all'Europa. E in questo momento la portiera citata dal presidente Louvin all'inizio del suo intervento avrà questo problema in più. Per fortuna avrà il presidente Louvin che le darà qualche spiegazione tecnica e questo l'aiuterà molto; ma non tutti i cittadini italiani avranno questa opportunità.

Vi auguro realmente buon lavoro per questo vostro Congresso, continueremo a tenerci in contatto con i vostri organi rappresentativi, cercheremo di sviluppare questo confronto, ma per quello che mi riguarda mi accingo a definire anche una proposta procedurale e temporale che metta tutti nelle condizioni di partecipare, come è giusto che sia, a questo momento storico che abbiamo davanti e dal quale dobbiamo tentare di uscire, forse per la prima volta nella storia di questo Paese, con un'armonia che possa far ricordare le migliori giornate dell'Assemblea Costituente quando preparava la Costituzione del 1948. Se questo accadrà credo che avremo fatto un ottimo lavoro. Se non dovesse accadere, l'unica conseguenza possibile è che faremo una pessima riforma o troveremo delle pessime soluzioni e che certamente non avremo il popolo italiano



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

tutto compatto dietro di noi, dietro tutte le varie espressioni politiche e istituzionali del nostro Paese. Credo che questo sia qualcosa che nessuno si augura nella buona fede, nella sincerità e nella lealtà dei rapporti che devono esserci tra di noi. Certamente c'è da parte mia. Grazie.