

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

**LA BICAMERALE ALLARGATA, LABORATORIO ISTITUZIONALE  
PER L'APPRODO AL COMPIMENTO DELLA RIFORMA.  
IL "SENATO FEDERALE".**

**Congresso delle Regioni  
Prima sessione 2003, 9 luglio 2003  
Camera dei Deputati – Palazzo Marini – Roma**

*Intervento di Enrico La Loggia  
Ministro per gli affari regionali*

Sono io che ringrazio. Vorrei fare una breve premessa e poi parlare di tre cose, rapidamente.

La premessa nasce da una constatazione non nuova — non penso neanche lontanamente di dire qualcosa di nuovo o di indurvi a riflessione prima non fatte in altre circostanze, su altri argomenti, anche su questi che oggi giustamente vi occupano e vi preoccupano — che è la seguente: sino a che punto è maturato tra di noi forze politiche, istituzioni, pubblica opinione, esperti di diritto, di riforme costituzionali, il convincimento della vera necessità di un cambiamento? Io ho la sensazione che stiamo ancora discutendo di questo e non sono per niente convinto che vi sia un unicum sentire sulla necessità del cambiamento. A volte i cambiamenti avvengono dal basso, sono movimenti rivoluzionari, qualche volta nella storia dell'umanità hanno anche ottenuto qualche buon risultato, qualche volta no, talvolta sono venuti dall'alto, da parte di uomini e donne più o meno illuminati che si sono messi nell'ordine di idee di seguire quello che nella dottrina cattolica ma anche in quella liberale, anche in quella riformista, si chiama la guida ai processi di trasformazione della società.

Talvolta si è riusciti a fare un mixage, qualche volta ben riuscito, qualche volta meno, di iniziative che venivano dall'alto e dal basso insieme e si è trovato il modo di procedere con un dibattito serrato ma certamente costruttivo, nella trasformazione dell'esistente, verso obiettivi diversi, futuri, in qualche modo condivisi. Ma dobbiamo avere altrettanta consapevolezza che le forze della conservazione sono grandi, coalizzate tra di loro anche nell'eterogenesi dei fini ma anche coalizzate tra di loro, basta che non si cambi.

Accanto a questo ci sono due possibili sentimenti. Primo, il coraggio di cambiare, rompere gli schemi, riuscire ad aprire una discussione seria. Secondo, la tutela degli interessi costituiti, altra forma di resistenza forte che talvolta sfocia anche in veri e propri conflitti d'interesse nel senso letterale del termine, quello del quale talvolta anche a sproposito si parla: interessi veri, interessi collegati con l'esercizio di determinate funzioni, in parte statali, in parte decentrate, in parte regionali, in parte locali, in parte all'esterno della stessa organizzazione istituzionale.



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

Se abbiamo chiaro tutto questo, sappiamo qual è la difficoltà che abbiamo di fronte. Se ci limitiamo a discutere di aggiustamenti tecnici vi dico francamente che bastano due ore per trovare una soluzione fra persone che abbiano un minimo di competenza giuridica e costituzionale per poterlo fare. Non è quello il problema, non è mai stato quello il problema, ma quante volte attraverso lo schermo dei problemi tecnici si sono nascosti veri e propri conflitti d'interessi, vere e proprie attività di resistenza, di conservazione rispetto al cambiamento? Questa è la verità, io la vedo così, la dico con chiarezza come spesso siete stati abituati a sentirmi e non so esprimermi diversamente, dico le cose come le penso. Abbiamo una riforma costituzionale non amata, non voluta, non condivisa, spesso rinnegata dai suoi stessi padri; abbiamo con difficoltà — spero che di questo si possa dare atto a questo Governo, a questa maggioranza ma anche all'opposizione che ha contribuito in maniera costruttiva — approvato il disegno di legge 131 entrato in vigore l'11 giugno u.s. di attuazione della riforma costituzionale. Ci ho messo gran parte della mia opera, del mio impegno di ministro. Non basta, siamo dinanzi ad un guado che abbiamo appena iniziato a percorrere. La trasformazione è complessa, è lunga e allora qual è il punto d'arrivo?

Tornerò sul Senato delle Regioni e sugli statuti che sono argomenti sui quali so vi siete interessati nel corso di questa mattinata e mi scuso di non essere potuto arrivare prima ma veramente non ce l'ho fatta per una serie di altri impegni. Comunque vi ringrazio di avermi invitato, perché ci tenevo ad essere qui, per dirvi le cose che vi sto dicendo, perché ho la sensazione che dobbiamo uscire da tutta una serie di equivoci, dobbiamo dire con chiarezza le cose come stanno e quali sono le nostre rispettive intenzioni. Tornerò su questo tra un momento.

Intanto mi piace parlare di una cosa: il "paese Italia" nell'insieme delle sue istituzioni centrali, regionali e locali, il "paese Italia" nella sua rappresentanza di Governo, il "paese Italia" nella sua rappresentanza di Parlamento — maggioranza e opposizione insieme — hanno presentato una proposta unanime per inserire una proposta di emendamento in seno alla Convenzione europea in vista dello schema di Costituzione europea sul riconoscimento di funzioni ad organi sub-statali — noi li chiamiamo Regioni — ed il riconoscimento della necessità di un sostegno alle zone ad alta marginalità come le montagne e le isole. Non è stata impresa da poco. Ovviamente, più le cose sono importanti, più volgono verso il cambiamento, più sono oscurate nella pubblica opinione. Io la considero una tappa importante nella crescita democratica del nostro paese e una tappa importante nella Costituzione europea. Quell'emendamento non fu recepito per intero ma il senso sì, è stato inserito. Lo vogliamo una volta tanto considerare come un successo del "sistema Italia", non del Governo, non del Parlamento, non delle Regioni, ma dell'Italia nel suo insieme? Vogliamo con soddisfazione prendere atto che questa proposta italiana è stata sostanzialmente accolta all'interno della Costituzione europea e archiviamo un fatto positivo, dopo essercene



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

minimamente compiaciuti? Poi ogni tanto, quando capita una cosa buona fa anche piacere sottolinearlo.

Non basta, bisognerebbe fare qualcosa di più: bisognerebbe andare avanti verso la Carta delle Regioni, bisognerebbe andare avanti verso la Convenzione che va senz'altro sostenuta all'interno del Consiglio d'Europa, per riuscire finalmente a inserire una Carta delle autonomie regionali accanto alla Carta delle autonomie locali, grazie ad una posizione espressa, di mediazione, del Governo italiano. Vogliamo, anche questo, sottolinearlo con un minimo di soddisfazione? La Conferenza di giugno di Helsinki non si è conclusa con un disastro dal punto di vista dei risultati, si è conclusa con l'apertura di una trattativa. Anche questo è un fatto positivo e lo voglio ricordare a tutti voi che siete addetti ai lavori, tanto so bene che all'esterno tutto questo non apparirà. Almeno tra di noi diciamocele le cose che sono utili allo sviluppo del nostro dibattito.

Si svilupperà ancora questo dibattito, ne parleremo a Firenze come vi avrà accennato Nencini, ne parleremo a Catanzaro, ne parleremo ancora nel corso del semestre di presidenza italiana, ne parleremo in diverse altre circostanze, il 15-16 ottobre quando incontreremo tutti i ministri per gli affari regionali dell'Unione europea aderenti o in vista di adesione, quando parleremo, a novembre, delle zone ad alta marginalità. Ne continueremo a discutere, e poi, all'inizio dell'anno, prossimo, in vista della Conferenza finale del Consiglio d'Europa, programmata per ottobre del 2004 a Budapest avremo l'occasione in Italia, tra la fine di gennaio e la metà di febbraio, di presentare la proposta nostra, italiana per la soluzione di questo problema all'interno del Consiglio d'Europa: Carta delle Regioni, frutto di una convenzione che abbia un fondamento giuridico e in qualche misura vincolante per quello che riguarda gli Stati dove è in atto nei loro ordinamenti costituzionali — le Regioni sono previste — e di apertura verso coloro i quali, in atto nei loro ordinamenti costituzionali non hanno questa previsione, ma possono avere la possibilità, in un futuro prossimo o remoto, di ripensare rispetto a questa loro attuale costruzione, nel pieno rispetto della loro autonomia, di tipo costituzionale. Questa era la prima cosa che volevo dirvi.

Torno al Senato delle Regioni. Mi rendo conto che più ne parliamo, più ci rendiamo conto che abbiamo visioni diverse, più ne parliamo e più ci rendiamo conto che le motivazioni per le quali ne parliamo sono completamente diverse. Noi siamo partiti da due constatazioni. Primo, il sistema bicamerale perfetto non funziona più, occorre modificarlo e occorre dare funzioni diverse ma equipollenti alle due Camere. Alcune cose dovrebbero farle assieme, moltissime altre, la quasi totalità delle cose da fare dovrebbero essere diverse. Questa è la prima motivazione.

Sfugge nel dibattito questa motivazione, che pure è, forse, la più rilevante e importante rispetto alla funzionalità del sistema istituzionale, rispetto al circuito decisione-consenso, decisione-rappresentanza-consenso, rispetto ai tempi indispensabili perché un disegno di legge diventi realtà ed espliciti i suoi effetti. Ci sono 22 passaggi,



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

una cosa assolutamente incompatibile rispetto alla competitività del nostro sistema in Europa, rispetto ad altri ordinamenti costituzionali. Non si può immaginare un percorso di 18, 20, 22 mesi attraverso 20-22 passaggi, per poter finalmente avere un prodotto compiuto, capace di esplicitare i suoi effetti, non è possibile, ne va della nostra stessa sopravvivenza dal punto di vista di "sistema paese". Questa cosa in gran parte, quasi totalmente sfugge al dibattito. La seconda ragione qual è? Parte anche qui da una domanda assolutamente retorica, naturalmente: non è logico, nel momento nel quale ci avviamo verso un riconoscimento più compiuto, di funzioni e di competenze, legislative e non — quindi non solo legislative ma anche amministrative, anche fiscali, anche tributarie, anche organizzative — nell'ambito dei territori delle Regioni non debba necessariamente esserci una formulazione diversa del Senato che chiameremo federale, chiameremo Camera delle autonomie, chiameremo come ci parrà, ma almeno mettiamoci d'accordo su che cosa debba essere questo Senato? Che cosa deve essere questo Senato se non il luogo della compensazione delle decisioni tra di loro diverse, che arrivano per la tutela di interessi diversi, talvolta contrapposti, talvolta non conciliabili tra di loro, senza la camera di compensazione, che vengono dalle diverse zone territoriali del nostro paese? Dov'è il punto dell'equilibrio? A me non sta più bene sentir dire — anche perché non è vero e i parametri, i dati statistici lo potrebbero dimostrare ampiamente — che c'è una parte del paese che sovvenziona un'altra parte del paese, perché non è così, se mai lo è stato un tempo oggi non è più così. Ma dobbiamo trovare il luogo per discutere di questo e dobbiamo trovare il modo per la composizione degli interessi, talvolta fra di loro contrapposti. Non il sud contro il nord ma l'Italia per se stessa, per il meccanismo indispensabile per rendere il nostro paese moderno, competitivo, forte rispetto alla tutela degli interessi, alla tutela dei diritti, al soddisfacimento delle esigenze e dei bisogni. Trasformare i bisogni in diritti: il diritto di avere soddisfatto un'esigenza. Non è così adesso, c'è un buco sostanziale nel nostro assetto costituzionale di oggi. Non c'è sufficiente tutela se non nel programmatico, un po' romantico, forse filosoficamente corretto, ma dal punto di vista concreto scarsamente utilizzabile che sta nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione. Solo lì. Poi? E di questo quando parliamo? Prima, durante, dopo la discussione del Senato federale? Quando? Quando ne dovremmo parlare? Nell'attuazione del federalismo, nella trasformazione della Costituzione o quando dovremmo parlare di questo che è il vero problema del nostro paese che si trascina dall'unità d'Italia, che è stato solo parzialmente corretto dalla forma repubblicana del 2 giugno 1948 e che certamente è stato ignorato in gran parte, se non per quell'accenno, peraltro difficilmente utilizzabile, dell'art. 119 dell'attuale Costituzione? Abbiamo cominciato a discutere di federalismo fiscale ritenendo, sbagliando, che solo attraverso lo strumento del federalismo fiscale si potesse risolvere il problema che vi ho appena finito di enunciare. Quale miope prospettiva ha indotto coloro i quali hanno scritto quella norma, nel ritenere che solo attraverso lo



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

strumento fiscale si potesse comporre la composizione di interessi contrapposti nelle varie zone del paese? Una follia dal punto di vista tecnico, una miopia dal punto di vista politico, una tragedia, se non saremo in condizioni di correggerlo nel più breve tempo possibile.

L'Italia non è competitiva senza la soluzione di quel problema, non può esserlo. Allora, quando parliamo di Senato delle Regioni, gentilmente parliamone sapendo di che cosa stiamo parlando. Non mi appassiona se ci sarà un senatore in più od uno in meno, se sarà espresso dai Consigli regionali o dalle Giunte, se sarà eletto direttamente dai cittadini, tutto questo è tecnica, solo parzialmente rispondente ad un'impostazione politica. E' solo tecnica, è composizione di interessi, è conservazione. Non mi sta bene, non è così che possiamo lavorare per il nostro futuro. Voglio sapere che cosa deve fare il Senato federale, voglio sapere che ruolo gli diamo, oltre quello che ho detto prima di rompere la pariteticità tra le due Camere. Se saremo in condizioni di fare questo avremo fatto un grosso passo in avanti, altrimenti avremo soltanto messo un po' di rossetto e un po' di cipria ad una faccia inguardabile.

E allora, quando volete discutiamo di questo, pronto a farlo non soltanto perché portatore di un'impostazione personale, per ciò che ho studiato e prodotto nella mia vita sullo stesso argomento e anche come componente del Governo; pronto a farlo, mai rifiutata la possibilità di un dialogo, ma individuiamo gli argomenti per piacere, non il contorno, il contorno lo mettiamo appresso. Sul contorno non ci può esser lite, troveremo la soluzione. La sostanza non è quella che viene rappresentata attraverso il contorno, anche se non posso disconoscere che anche quei problemi meritano attenzione, ci mancherebbe altro, ma dopo aver risolto il problema fondamentale, che è quello della camera di compensazione tra interessi contrapposti.

Terzo argomento, gli statuti. Mi fa piacere che l'amico Fontana abbia ricordato anche una mia iniziativa, non solo mia ma operata anche attraverso altri amici che hanno a lungo lavorato su questo. Devo però fare una domanda, ancora una volta. E' il Governo che deve suggerire un modello ai Consigli regionali, come potrebbe essere costruito uno statuto? Non vi sembra leggermente in contraddizione con l'impostazione di tipo federalistico della quale tutti, almeno a parole, ci diciamo convinti? Sarebbe ben strano, sarebbe molto strano che fosse il Governo a dire "vi do un modello base, poi vedete voi". Non è compito del Governo, se mai è compito delle forze politiche. Io me ne sono interessato come forza politica, non come componente del Governo. E avevamo individuato anche delle soluzioni, probabilmente anche accettabili, in ordine alla possibilità che quel modello potesse essere discusso anche attraverso le forze politiche ai vari livelli istituzionali, segnatamente presso i Consigli regionali e presso le Commissioni statuto dei vari Consigli regionali.

Faccio l'ultima domanda: è attraverso questo e soltanto attraverso questo che voi pensate o immaginate di poter correre la stortura che certamente c'è nel divario



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

d'importanza e di competenza, o di competenza e d'importanza, messe assieme, delle funzioni dei presidenti delle Giunte? Ma veramente questo è il problema? O vogliamo dare una risposta a come i meccanismi debbono funzionare meglio nell'interesse dei cittadini, per offrire loro un servizio migliore? Da che parte ci stiamo mettendo? Ancora una volta dalla parte della conservazione o dalla parte del cambiamento? Dalla parte del cittadino o dalla parte di forme che purtroppo si sono verificate — e due anni di esperienza me l'hanno ampiamente confermato — di malinteso sindacalismo di tipo istituzionale? Dico subito che la necessità di un riequilibrio di competenze e di funzioni tra Consiglio e Giunta la considero un'esigenza assolutamente utile da soddisfare. Lo dico subito perché non ci siano equivoci. Guai immaginare che si debba fare la modifica dello statuto soltanto per risolvere questo problema, guai immaginare che debba essere solo questo la modifica dello statuto. Si dice "questo è importante". Benissimo, sono d'accordo con voi, è importante, lo dobbiamo fare. Poi? Ci fermiamo lì? Perché se ci fermiamo lì, ai cittadini non interessa se ha più potere il Consiglio o più potere la Giunta, se ha più potere il presidente della Regione o, con tutto il rispetto, il mio amico Nencini. Perché non è così, perché la constatazione della realtà ci dice che non è così.

Ancora una volta immagino di aver fatto un intervento completamente diverso da quello che forse vi eravate aspettati da parte mia, ma io sono fatto in questa maniera, vi chiedo scusa se ho deluso le vostre aspettative, ma l'ho fatto per una ragione di attenzione nei vostri confronti, perché se io fossi venuto qui a raccontare la solita storia, probabilmente voi ve ne sareste andati particolarmente delusi. Almeno sapete che c'è una possibilità di dialogo e di confronto su altre basi, perché su quella vi confermo il massimo di disponibilità. Però discutiamo di cose vere, poi discutiamo anche di tutte queste altre, che sono altrettanto vere, ma dopo che abbiamo risolto i problemi e i nodi cruciali del nostro sistema istituzionale.

Dopodiché concludo con una semplice affermazione. secondo me dovrebbero occuparsi le forze politiche della riforma degli statuti e quindi nel dibattito all'interno dei Consigli e all'interno delle Commissioni statuto. Ma laddove si ritenesse che fosse utile, anche su questo, aprire e chiudere rapidamente un confronto con il Governo della Repubblica o con questo ministro io non mi tiro indietro, ma non sono io che posso proporlo, siete voi, se mai, che dovrete proporlo e nel momento in cui lo proponete sapete di trovare un consenso rispetto a questa apertura e, mi auguro, rapida chiusura, del confronto. Ma non possiamo invertire i ruoli, io credo al federalismo, credo all'autonomismo, credo alla necessità che le esigenze maturino e vengano espresse per poi essere guidate ad una soluzione attraverso la guida ai processi di trasformazione, ma se l'esigenza non viene dal basso è difficile immaginare un intervento neo-centralistico, attraverso il quale noi vi diamo una soluzione che siete voi che dovrete cercare di trovare. Questo per il massimo di chiarezza ma anche per il massimo di correttezza,



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

perché credo che più corretti di così dal punto di vista istituzionale non si potrebbe essere.

Ma l'argomento principale è quello sul quale vi ho, spero non troppo a lungo, intrattenuto all'inizio: la necessità di un cambiamento, la necessità di rompere le resistenze della conservazione, di rompere la forza espressa dagli interessi che sono contrari ad ogni cambiamento e ad ogni trasformazione. Se siete su questa strada, e io mi auguro fortemente che siate su questa strada, sapete di poter contare sulla mia collaborazione. Se non siete su questa strada la cosa diventa molto più difficile per voi, ma sarà certamente anche un po' più difficile per noi. Vi ringrazio.