



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

Congresso delle Regioni
Prima Sessione 2002 - Roma
Camera dei Deputati, Palazzo Montecitorio – Sala del Mappamondo

Il ruolo delle Assemblee regionali e la questione delle loro rappresentanze nel quadro della riforma costituzionale

mercoledì 10 aprile 2002

Renzo Travanut
Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia



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

Renzo Travanut
Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia

Il ruolo delle Assemblee regionali e la questione delle loro rappresentanze nel quadro della riforma costituzionale

Dopo la riforma del titolo V della Costituzione viene messo in evidenza l'accresciuto ruolo delle Regioni sul piano interno e nello spazio comunitario. A questo ruolo accresciuto fa però da contrappunto l'inadeguato ruolo delle Regioni nella partecipazione alla vita politico-istituzionale del Paese e alle decisioni comunitarie.

E' avvertita l'esigenza di rafforzare le funzioni costituzionali attribuite alle Regioni e, nel contempo, di definire con precisione gli ambiti e i limiti attualmente ad esse conferite (leggi attuative del titolo V)

In questa prospettiva sottolineo alcuni punti essenziali al completamento della riforma federali dello Stato sui quali sino ad oggi si è soffermato il nostro dibattito.- Ciò ovviamente non ne esclude altri iscritti anche in questi giorni nell'agenda di alcuni partiti.

1. Integrazione della "Bicameralina" con una componente espressa dalle Regioni e dalle autonomie locali

Riguardo alla Commissione detta Bicameralina prevista dalla L.C. 3/20021 mi richiamo a quanto già deliberato dal nostro Congresso e ripreso pari pari in un ordine del giorno che, tra i primi se non per primo, è stato approvato dal Friuli Venezia Giulia nel quale viene ribadita la titolarità dei Consigli regionali nella scelta del loro rappresentante in seno ad essa.

Alla base di quella scelta ci stanno certamente motivi di ordine costituzionale (rappresentanti di ambedue le assemblee legislative all'interno della Commissione) ma anche il primo punto per il riequilibrio dei poteri tra "Governatori" e Consigli regionali. Alla luce di queste opinioni espresse e motivate dal nostro Congresso è tempo ormai maturo che il Parlamento prenda una decisione definitiva.



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

2. La riforma del Parlamento e la costituzione della “Camera delle Regioni”

L'integrazione della “Bicameralina” è stata prevista dal legislatore costituzionale come una tappa di un processo riformatore destinato a continuare verosimilmente fino a che non si pervenga ad una compiuta riforma federale dello Stato.

S'innesta qui il discorso della trasformazione di uno dei due rami del Parlamento in “Camera delle Regioni” composta da esponenti delle istituzioni regionali che possono esprimere il punto di vista e le esigenze e proposte vincolanti delle Regioni di provenienza alla stregua di quanto previsto in altri ordinamenti federali.

Le esperienze federali e regionali dei principali Paesi (dagli USA alla Germania) attestano l'importanza che è rivestita da organismi come la “Camera delle Regioni” quale sede di decisioni coordinata, atta a garantire la partecipazioni delle Regioni ai processi legislativi e comunque decisionali centrali (e dell'unione Europea) che si preannunciano assai numerosi e di vitale importanza per le Regioni stesse; ed inoltre a stemperare l'importanza del riparto di competenza tra Stato centrale e Regioni, dal momento che la natura centrale della competenza non comporta l'esclusione delle Regioni dal processo decisionale; e la garanzia non sta tanto nel rispetto dei limiti reciproci spesso non facili da fissare, quanto nella decisione comune che viene così ad assorbire un potenziale contenzioso costituzionale.

La creazione di una “Camera delle Regioni” attribuirebbe proprio alle stesse una diversa incisività, portando la Regione dalla periferia al centro delle decisioni politico-istituzionali del Paese.

Per quanto riguarda il tipo di rappresentanza nel contesto italiano, appare preferibile il modello di rappresentanza consiliare rispetto quella degli esecutivi regionali nel rilievo del pluralismo e democraticità e in conformità tra natura e funzioni dell'organo eligente e natura e funzioni dell'organo formato con elezioni (entrambi organi parlamentari e con competenza legislativa).

Su tutti questi aspetti le Assemblee regionali e i loro organismi di coordinamento avranno modo di esercitare un ruolo propositivo per mettere a punto un valido sistema di incardinamento delle Regioni al centro, attingendo alla riflessione e all'azione di proposta ed elaborazione svolta dalle Regioni autonomamente e in sede di Commissione bicamerale per le riforme istituzionali a partire dai primi anni 90.



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

3. La riforma della composizione della Corte costituzionale con una componente di estrazione regionalistica

In seguito alla riforma costituzionale del titolo V è prevedibile che la Corte Costituzionale sarà chiamata a svolgere un ruolo ancor più rilevante di quanto non avesse fatto finora. Dopo la riforma, la posizione della Corte è destinata a diventare assolutamente strategica, sia per quanto riguarda l'ambito dei rapporti Stato – regioni (si pensi al possibile aumento del contenzioso indotto dalla soppressione dei controlli statali sulle leggi regionali) sia per quanto attiene, più in generale, all'attuazione del nuovo sistema di rapporti e raccordi fra Stato, Regioni ad autonomie locali.

La Corte Costituzionale sarà chiamata verosimilmente non tanto a valutare la costituzionalità delle leggi, quanto soprattutto a svolgere funzioni di arbitro e di mediazione istituzionale tra soggetti pubblici di pari dignità costituzionale.

Ogni intervento rispetto alla Corte deve essere dunque immaginato secondo regole ispirate alla massima prudenza perché la Corte non è soltanto, né principalmente, l'arbitro fra Stato e Regioni, ma piuttosto, e in primo luogo, il difensore della legalità e legittimità costituzionale dell'ordinamento, sotto ogni profilo e sotto ogni aspetto.

La partecipazione regionale alla formazione della Corte non può dunque avere la pretesa di una "rappresentanza" regionale di tipo corporativo, ma semmai quella di arricchire il sentire della Corte di una più attenta sensibilità regionalistica, nel rispetto del ruolo di imparzialità e garanzia proprio della Corte.

In questa prospettiva la designazione di una quota dei giudici costituzionali potrebbe essere adeguatamente espressa dalla preannunciata Camera delle Regioni.

4. Le Regioni nell'Europa politica

Con il trattato di Maastricht (1993) le Regioni non sono più considerate solo quali aree economico – sociali, ma anche quali soggetti che possono partecipare al processo di elaborazione ed esecuzione delle politiche europee di loro interesse, acquistando lo status di soggetti a diretta rilevanza comunitaria.

La prospettiva della revisione costituzionale si intreccia dunque anche con il potenziamento del ruolo delle Regioni a livello comunitario in quanto la ridefinizione delle competenze legislative dell'articolo 117 della Costituzione avrebbe dovuto comportare un ripensamento della posizione delle Regioni nei rapporti con l'Unione Europea.

Invece ha difettato la volontà di rendere le Regioni soggetti della politica europea, e soprattutto si avverte la mancanza di un organo di raccordo quale la Camera delle



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

Regioni fondamentale non solo quale trait d'union tra il livello regionale e il potere legislativo nazionale, ma per affermare una funzione effettiva delle Regioni anche a livello di elaborazione di e attuazione delle politiche europee.

L'affermazione di un nuovo ruolo regionale anche a livello comunitario è in definitiva strettamente intrecciato al completamento della riforma federale del nostro Paese.

5. L'iniziativa dei Consigli per un ruolo più autorevole delle assemblee legislative

Quanto ho detto finora riguarda impegni di istituzioni (Parlamento, Governo) a livello nazionale.

Non possiamo però tacere sulla necessità che anche dai Consigli regionali parta una forte azione a difesa del ruolo delle Assemblee legislative nel sistema dei poteri regionali.

Su questo punto il dibattito è aperto ed anche contrastato.

E' noto il tentativo, operato da alcuni Consigli regionali – a prescindere dal tipo di maggioranza politica – per affiancare alla dizione di Consigli quella di Parlamenti regionali, con la forte opposizione da parte del Governo.

Siamo anche in attesa della pronuncia della Corte costituzionale sulla legge regionale delle Marche che, in attesa del nuovo Statuto, ne ha voluto anticipare alcuni contenuti, nel senso di prevedere che il Vicepresidente della Giunta regionale subentri al Presidente eletto a suffragio universale per il caso di morte o impedimento permanente di quest'ultimo, evitando il ritorno anticipato alle urne per il Consiglio.

Gli esempi citati, se pure parziali, ci riportano al discorso sul bilanciamento dei poteri tra esecutivo e legislativo, che è un punto nodale aperto nella scrittura dei nuovi statuti – per le Regioni ordinarie – o delle cosiddette “leggi elettorali” per le Regioni a statuto speciale.

E qui non posso non fare un riferimento alla legge elettorale del Friuli Venezia Giulia che, al di là del nome, contiene anche previsioni sulla forma di governo, e al referendum confermativo per ottenere il quale si è avviata in questi giorni la raccolta di firme.

Non è questa la sede per affrontare un giudizio di merito sulla legge; certo è che essa è oggetto di valutazioni a livello nazionale e la campagna referendaria – ed il suo eventuale esito – rappresenta il primo caso di giudizio popolare su norme regionali di questa importanza.



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

Comunque, la questione centrale rimane il ruolo dei Consigli regionali a fronte di un potere esecutivo che si è storicamente rafforzato e in alcuni casi, anche debordato.

Sono note, in questo senso, le preoccupazioni – politiche e di dottrina – sul “sonno” che stanno attraversando anche i Consigli provinciali e comunali, in una parola le rappresentanze elette.

Credo, quindi, che in ogni caso si debba porre il problema dei maggiori poteri del legislatore.

E questi maggiori poteri non devono tanto riguardare la classica funzione legislativa – che molti ritengono produrre un'eccessiva pletora di norme – quanto piuttosto i poteri di controllo e di indagine.

In questo senso, mi riferisco al progetto CAPIRE (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e le Istituzioni regionali) avviato dai Consigli regionali di Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Toscana) al quale rinvio per gli approfondimenti.

In sintesi, ritengo che i nuovo Consigli regionali debbano provvedere:

- a) all'esame e all'approvazione del documento contenente le linee programmatiche dell'azione di governo;
- b) alla verifica dello stato di attuazione delle linee programmatiche, nonché delle leggi e degli atti di indirizzo approvati dal Consiglio regionale stesso;
- c) allo svolgimento di indagini conoscitive o inchieste consiliari, con il potere, ove necessario, di audizioni di funzionari regionali e di acquisizione di atti e documenti in possesso dell'Amministrazione regionale;
- d) all'emanazione di atti di indirizzo per l'azione di governo, attraverso mozioni approvate dall'assemblea, ovvero, nel caso di indirizzo settoriali, attraverso risoluzioni adottate dalle competenti commissioni consiliari;
- e) alla formulazione di pareri, anche vincolanti, e di indirizzi su nomine, designazioni e altri atti qualificanti l'indirizzo politico-amministrativo di competenza del Presidente, della Giunta regionale o di singoli assessori, nei casi stabiliti dalla legge regionale;
- f) all'esame e all'approvazione di mozioni motivate di censura nei confronti di singoli membri della Giunta regionale;
- g) all'approvazione degli accordi di programma e di altri atti di rilievo, individuati con apposite leggi regionali, sottoscritti dal Presidente della Regione con Province e Comuni nell'ambito dei rapporti di sussidiarietà fra la Regione ed il sistema regionale delle autonomie locali;
- h) alla ratifica delle intese con altre Regioni della Repubblica italiana e all'approvazione degli accordi con altri Stati ed enti o istituzioni territoriali di altri Stati.



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

Questa conquista di nuovi e maggiori poteri richiede, però, un contestuale – se non preventivo – rafforzamento delle strutture di servizio e di assistenza dei Consigli regionali.

Alcuni Consigli si sono già mossi nel senso di creare un ruolo separato per gli uffici consiliari; ma oltre a questo è necessario potenziare – o creare nuove professionalità in grado di supportare quei controlli e quelle verifiche consiliari, finora non attivati.

Da ultimo, un ringraziamento al Presidente Louvin per quanto ha fatto nel periodo del suo coordinamento – in particolare per aver creato una rete di rapporti tra gli eletti ed i funzionari che ha consentito a tutti noi di crescere; ed un augurio al Presidente Nencini per quanto vorrà e potrà fare in questo periodo così difficile ed affascinante nel quali tutti dobbiamo riflettere sul nostro ruolo ed il nostro stesso senso, sia passato che futuro.