



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

Congresso delle Regioni
Prima sessione 2002, 10 e 11 aprile 2002
Sala del Mappamondo – Palazzo Montecitorio – Roma

Intervento di Rocco Buttiglione
Ministro per le Politiche comunitarie

Viviamo un momento per molti aspetti esaltante, per molti altri aspetti straordinariamente preoccupante, perché viviamo un momento nel quale molti punti di riferimento vengono contemporaneamente ad essere messi in discussione. Questo vostro incontro a cui porto il mio più caloroso benvenuto a Roma e il più forte incoraggiamento, si realizza quando stiamo facendo la Costituzione europea e stiamo rifacendo anche la Costituzione italiana. E' una grande occasione per raccordare fra loro questi due processi di riforma ed è anche un momento di grande confusione, perché normalmente è più facile lavorare per riformare un aspetto, una parte del sistema istituzionale quando il resto del sistema rimane fermo.

Vorrei toccare in questo mio intervento, fondamentalmente, due questioni. La prima è il tipo di riforma istituzionale che vogliamo realizzare a livello europeo. Qui si scontrano due tipi di filosofia. C'è una filosofia di tipo rousseauiano, la filosofia dello Stato centralistico, la filosofia per la quale — penso al capitolo sul legislatore del famoso libro di Rousseau, "Il contratto sociale" — il cittadino aliena nello Stato tutti i suoi diritti e in questo modo nasce lo Stato che è il vero soggetto della storia e poi lo Stato al suo interno ripartisce le funzioni. Il cittadino riceve di nuovo i diritti ma li riceve dallo Stato a cui inizialmente li ha concessi tutti. Nasce così, nella interpretazione almeno dei giacobini — lasciate che ricordi qui la ricerca bellissima su "Il Rousseau dei giacobini" di una grande studiosa italiana di dottrine politiche, Giovanna Maria Battista, morta precocemente e mia grande amica — e per Rousseau esiste lo Stato che è la Repubblica la quale, poi, si ripartisce in 90 dipartimenti e i dipartimenti si ripartiranno ulteriormente in Comuni, ma la realtà è lo Stato. C'è un'altra idea che io credo debba trionfare in questa Convenzione, che potremmo ricondurre a un altro grande filosofo, che è Locke: l'uomo non aliena tutti i suoi diritti nella famiglia nemmeno quando si sposa; molto meno la famiglia aliena i suoi diritti nel Comune, il Comune nello Stato e



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

lo Stato nell'Europa. Ad ognuno di questi passaggi si alienano solo quei diritti che sono necessari perché possa funzionare la comunità di ordine superiore, e la comunità di ordine superiore si istituisce per prendersi cura di quelle cose di cui la comunità di ordine inferiore non è in grado di prendersi cura. Questa è una rivoluzione perché va contro l'idea di sovranità. La sovranità è dello Stato, invece l'idea federalistica, che io riprendo da Locke, è invece che la sovranità è ripartita. Non è che la Regione è una ripartizione interna dello Stato, la Regione ha una sovranità sua propria che va raccordata con la sovranità dello Stato, ma ciascuno è sovrano nel suo ordine, sia la Regione che lo Stato. Questo è anche il modo con cui noi, oggi affrontiamo il problema del rapporto fra sovranità nazionale e sovranità europea: sono sovrani sia l'Unione che gli Stati nazionali, ciascuno a proprio modo o, per riprendere una bella espressione del Cardinal Gasparri, "ciascuno nel proprio ordine è indipendente ed è sovrano".

Se si accetta questa prospettiva si mette al centro la persona che è l'unico sovrano; tutti gli altri sono sovrani per delega, nei limiti della delega che hanno ricevuto. Questo però ci pone immediatamente una grandissima questione, la questione del raccordo delle competenze. Se esistono diversi organi tutti ugualmente sovrani, viene meno quel primato dello Stato che consente di ordinare tutta la vita nazionale. La Repubblica, ai termini della riforma del titolo V che abbiamo fatto non è più lo Stato; lo Stato è uno degli enti che entrano a costituire la Repubblica, ma la Repubblica è lo Stato, la Regione. Come li raccordiamo? E' chiaro che se non c'è un accordo si va in rovina. E' anche il problema che si pone fra Unione e Stati nazionali oggi.

Credo che a livello nazionale il tema del raccordo delle competenze non possa essere affrontato soltanto in termini giuridici. Va affrontato certo in termini giuridici e bisognerà arrivare a una qualche legittimazione all'interno della legittimazione italiana di un principio che è accolto in tutte le legislazioni federali, il principio di una funzione di coordinamento, non di subordinazione di altri, dello Stato con la formulazione di norme cornice all'interno delle quali, poi, si esplicita l'azione dei singoli organi regionali, cosa che d'altro canto in tutti gli Stati federati è accompagnata dal fatto che esiste un organo in cui le Regioni o gli Stati federati sono rappresentati che contribuisce alla formulazione di queste norme. In Germania queste norme passano al Bundesrat,



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

quindi si pone in contemporanea il problema di un organo di rappresentanza forte che entri soprattutto nella formulazione di questo tipo di normativa.

D'altro canto il coordinamento non può essere soltanto un fatto giuridico, deve essere anche un fatto politico e questo chiama direttamente in causa voi, i Consigli regionali, perché l'Esecutivo è tanto più ricordato quanto più sono ricordati i legislativi. Detto in altre parole, la coalizione che ha vinto le ultime elezioni ha inscritto nel suo programma il tema del federalismo e il tema del presidenzialismo. Il presidenzialismo ha la funzione di garantire l'unità nazionale. In un sistema federale bisogna rafforzare il potere esecutivo centrale in modo tale da contrastare spinte centrifughe.

Oggi c'è una discussione, e io vorrei ampliare questa discussione, sul tema se il presidenzialismo a livello delle Regioni corrisponda alla stessa ottica oppure no, perché la mia tesi nella discussione in atto è che il presidenzialismo a livello delle Regioni funziona in senso contrario al presidenzialismo in sede nazionale. Perché il presidenzialismo a livello regionale finisce con il realizzare delle spinte centrifughe, non centripete, finisce con l'accentuare la direzione centrifuga che può derivare da un ordinamento federale e mette in discussione il giusto equilibrio.

Questo non vuol dire negare totalmente la funzione del presidenzialismo o dell'unità dell'Esecutivo a livello regionale, significa però dire che essa va temperata. E come si tempera? Con una rivalutazione del ruolo dei Parlamenti regionali, perché i Parlamenti regionali sono più politicamente pregnanti, perché nei Parlamenti nazionali ci sono le rappresentanze dei partiti politici nazionali e questo permette una funzione di coordinamento politico che è altrettanto importante che non il coordinamento giuridico che in qualche modo bisognerà ripresentare e reintrodurre e perché questo consente quindi di mantenere il giusto equilibrio fra il potere centrale e le articolazioni federali. Federalismo e presidenzialismo si coniugano meglio se il presidenzialismo è al centro e il federalismo in periferia, mentre il presidenzialismo in periferia genera un elemento di difficoltà e di disturbo. Questo credo sia un elemento importante di cui tenere conto nella formulazione degli statuti regionali: ricostruire un equilibrio fra rappresentanza e decisione. Non si può decidere senza avere ascoltato, ma nel caso degli Esecutivi regionali questo è ancora più importante, perché l'ascolto politico dei Consigli regionali,



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

o dei Parlamenti regionali — sapete che c'è una disputa non solo culturale ma anche giuridica in corso su questo tema — permette meglio di raggiungere alla fine una sintesi che è insieme regionale e nazionale, perché il rappresentante nel Parlamento regionale è sì rappresentante della sua regione, ma è dentro una dinamica politica nazionale che riporta all'interno anche del Parlamento regionale.

Una parola sul tema a livello europeo.

Questa Europa che è una comunità di comunità, come lo Stato è una comunità di comunità, non è una comunità che si ripartisce in sezioni ma una comunità di comunità ognuna con un proprio diritto originario e autonomo, come si raccorda con le comunità che sono ricomprese nell'Ue? Abbiamo un rapporto diretto con le comunità degli Stati nazionali. E con le comunità regionali ricomprese all'interno degli Stati nazionali, qual è il tipo di rapporto che noi vogliamo? Questo è un problema aperto.

Abbiamo alcuni Paesi che tendono a dire "vogliamo che l'Ue abbia anche un rapporto diretto con le Regioni". Se seguite il dibattito tedesco vedete che in Germania l'idea che le Regioni abbiano anche un rapporto diretto con l'Europa e abbiano un rilievo costituzionale europeo è un'idea che raccoglie molto consenso. Assai meno consenso questa idea raccoglie in Inghilterra e in Francia, Stati che hanno una diversa struttura, i quali tendono a dire "l'unico rapporto vero è quello tra l'Unione e gli Stati, le Regioni sono rappresentate dagli Stati, non esiste una rappresentanza autonoma delle Regioni o il dialogo diretto fra Regioni e istituzione europea va visto con grande diffidenza". Il problema è aperto. L'idea di un'Europa delle Regioni la quale sostituisce alla fine l'Europa degli Stati nazionali è un'idea affiorata nel dibattito ma poi scomparsa. Quella che prevale in questo momento e a cui aderisce anche il Governo italiano è l'idea di una forte federazione di Stati-nazione in cui il momento dello Stato-nazione ha una forte pregnanza. Tuttavia a mio giudizio rimane aperto se dentro questa idea di una forte federazione dello Stato-nazione e come elemento correttivo e democratizzante di quello che potrebbe essere un eccesso di centralismo nazionale che deriverebbe dal riconoscimento dello Stato nazionale come unico interlocutore dell'Unione non si possa procedere, sulla base di quella che è già la Costituzione vigente — perché c'è già una Costituzione vigente — nel riconoscimento del ruolo, perlomeno consultivo, delle Regioni, oltre che nella direzione di un rafforzamento del rapporto non politico ma



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

amministrativo per la migliore e più puntuale esecuzione di tutto ciò che nella normativa tocca immediatamente la dimensione regionale.

Noi cerchiamo di fare questo a livello nazionale, per quello che sta in noi, realizzando un maggiore coordinamento con le Regioni. Vogliamo portare, con la riforma della legge comunitaria che stiamo facendo, i rappresentanti delle Regioni con noi in delegazione a Bruxelles per trattare tutte le volte che ci sono questioni che toccano le Regioni; vogliamo una legge comunitaria la quale rispetti la competenza legislativa delle Regioni sulla base del principio di flessibilità e cedevolezza: lo Stato formula normativa la quale entra in vigore solo nei termini di scadenza delle direttive europee e solo se la Regione non ha provveduto tempestivamente a esercitare la sua competenza. E la normativa che entra in vigore comunque viene sostituita dalla normativa regionale nell'ambito della competenza regionale, quando la Regione decida di esercitare tale competenza. Stiamo lavorando per cercare anche il modo di realizzare una connessione forte sul tema del dibattito per la Convenzione.

Ognuno di voi ha ricevuto o riceverà prossimamente una mia lettera con la quale vi invito, in occasione della "Giornata dell'Europa", a indire una sessione del vostro Consiglio regionale per dibattere sulla Costituzione europea e farci avere degli ordini del giorno i quali possano avere una funzione di orientamento e di indirizzo per la posizione che il Governo deve prendere in sede di dibattito europeo. Perché adesso c'è la Convenzione ma dopo ci sarà la Conferenza intergovernativa, e lì sarà il Governo a prendere posizione sulla base del dibattito svoltosi nella Convenzione europea.

Noi vorremmo raccogliere questi ordini del giorno, dare loro pubblicità, pubblicarli e farne un elemento importante della costruzione della nostra posizione politica in sede europea. Abbiamo istituito presso il Ministero delle politiche comunitarie un osservatorio per accompagnare la Convenzione, e ci auguriamo che possa essere un punto di riferimento e di raccordo per le vostre iniziative, perché non si può costruire la Costituzione europea in un vuoto di consenso e di discussione pubblica, bisogna costruirla attraverso una discussione pubblica la quale abbracci tutte le realtà del Paese.

La ricerca sulla Convenzione che avete nella vostra cartella dice quanto poco ancora sia progredito il dibattito. Se vogliamo un reale coinvolgimento per arrivare una



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

vera Costituzione è necessario che da adesso a marzo del prossimo anno tutti ci coinvolgiamo nell'informare, nello spiegare, nel chiedere, nell'ascoltare, perché una Costituzione nasce quando c'è una forte tensione.

Visto che siamo anche in una fase costituente italiana, questa è anche una grande occasione per invitare i cittadini a ripensare alle ragioni di fondo della nostra unità nazionale e del tipo d'Italia che vogliamo. Costruire un grande dibattito per dare coscienza ai cittadini della loro cittadinanza in Italia e in Europa, nella consapevolezza del fatto che le nazioni non sono destinate a scomparire. L'Unione europea non elimina nemmeno la concorrenza e la competizione fra le nazioni, detta un quadro molto più umano, nel quale si compete come sistemi-Paese con le arti del commercio e della politica e non con le arti della guerra. Non si può pensare un'Europa che non tenga da conto l'interesse nazionale italiano; non si può pensare un'Italia che formuli il suo interesse nazionale fuori dell'Europa. Dobbiamo ricreare la consapevolezza delle ragioni dell'Europa e anche l'entusiasmo per l'Europa, che non venga sentita dagli italiani come una necessità ma come una grande opportunità per vivere pienamente il loro diritto di cittadinanza, per sentirsi protagonisti della propria storia individuale e della storia del mondo.