



*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

***Riforme italiane, riforme europee: un ruolo nuovo e
partecipato per le assemblee legislative regionali***

giovedì 11 aprile 2002

Antonio Di Sanza
Vice Presidente Consiglio Regionale della Basilicata



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

*Riforme italiane, riforme europee: un ruolo nuovo
e partecipato per le assemblee legislative regionali*

Antonio Di Sanza

Presidente della III Commissione del Congresso
Vicepresidente del Consiglio regionale della Basilicata

Signor Presidente, onorevoli Colleghi,

Ho l'onore e il piacere di introdurre i lavori dedicati oggi alla Convenzione europea. Come presidente della III Commissione del congresso ho potuto partecipare e seguire le differenti fasi dell'attività della Conferenza dei Presidenti parallelamente all'attività della III Commissione. Credo dunque utile, come introduzione ai lavori di oggi sul tema della Convenzione, sottoporvi qualche riflessione che faccia da riepilogo e da introduzione al dibattito di oggi, ma anche presentarvi gli indirizzi che sono emersi nel lavoro e negli eventi di questi mesi.

La dimensione costituente della Convenzione europea

Il tema delle riforme italiane di cui abbiamo trattato in questa e nelle precedenti sessioni del congresso non è più soltanto una faccenda nazionale, di politica interna, ma si estende oggi oltre la questione dell'organizzazione istituzionale italiana. La Convenzione europea, che si è riunita per la prima volta il 28 febbraio scorso, deve infatti anch'essa affrontare **il problema della ripartizione delle competenze**: lo stesso tema della riforma del titolo V della Costituzione e delle nuove proposte di attuazione e di nuova modifica.

Come sappiamo, la legislazione comunitaria influenza profondamente il sistema delle norme a cui il cittadino, le imprese, le organizzazioni si devono attenere: in agricoltura, nel commercio, in materia di appalti per i beni e per i servizi, in materia di concorrenza, di trasparenza, di pubblicità, fino all'armonizzazione fiscale, alla sicurezza stradale, e quant'altro. Ebbene, queste competenze sono state finora concorrenti tra Stato e Regioni, e, dopo la riforma, sono divenute competenze formalmente "esclusive" delle Regioni. Voglio ricordare per esempio come la competenza in materia di agricoltura, nelle Regioni a Statuto speciale, sia da sempre considerata competenza esclusiva.



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

Eppure la competenza in agricoltura, secondo le proposte oggi formulate, deve diventare una competenza “esclusiva” comunitaria. Fuori da questo paradosso, l’elenco delle competenze comunitarie spesso coincide con quelle elencate nell’attuale titolo V della Costituzione come appartenenti al livello regionale, in maniera esclusiva o concorrente. E’ dunque ovvio che non possiamo lavorare agli Statuti, partecipare al dibattito nazionale sulle riforme senza occuparci anche di Europa.

Alla partita europea della nuova ripartizione delle competenze dobbiamo partecipare con attenzione e intelligenza. Non si tratta, inoltre, di un problema soltanto nostro: perché al dibattito sulla Convenzione deve proprio partecipare, con impegno e intelligenza, tutto il sistema istituzionale della capacità legislativa: Governo, Parlamento, insieme a Governi regionali e Consigli regionali.

In gioco vi sono i contenuti delle tre Carte fondamentali che articolano ai vari livelli la ripartizione delle competenze legislative ed esecutive: i Trattati dell’Unione, la Costituzione italiana, gli Statuti regionali.

E’ una partita in cui devono esserci anche i Consigli regionali, a cui spetta il compito ultimo di scrivere approvare gli Statuti, e con i Consigli regionali, tutti coloro che partecipano a questa fase “costituente” regionale: i governi regionali, i centri di ricerca e di dibattito, i comuni e gli enti locali, le organizzazioni territoriali, le autonomie funzionali, gli organismi di garanzia, i cittadini.

Si deve anche pensare che la partita riguarda gli Statuti nel loro insieme, e non solo il capitoletto dove si descrivono i rapporti con lo Stato e con l’Unione europea. Si tratta di informare politicamente i nostri Statuti con coerenza e distinzione rispetto alla Costituzione e ai Trattati dell’Unione. Lo “spazio giuridico europeo” infatti già esiste per il cittadino, ed è una realtà quando il punto di vista sulla legislazione vigente viene collocato dalla parte del cittadino. La legislazione in materia di appalti, per esempio, è un insieme di norme, derivanti dai tre livelli di legislazione, così come quella sul commercio. E ancora di più, nei tre livelli, regionale, statale e comunitario, si parla dei diritti fondamentali, ma anche dei principi elettorali. In materia di elezioni comunali, per esempio, la norma discende sia dai Trattati comunitari, sia dalla Costituzione e dalla norma statale sia dagli Statuti, in particolar modo quelli delle regioni speciali.



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

Se lo “spazio giuridico europeo” già esiste per il cittadino, esiste *a fortiori* per i legislatori dei tre livelli, comunitario, statale e regionale. Però quando si tratta di rendere trasparente il processo di comunicazione tra i tre livelli, scatta un meccanismo di difesa, che impedisce che la relazione possa acquistare carattere transitivo, e cioè che i tre livelli possano dialogare liberamente tra loro, e che dunque il livello regionale possa interagire pienamente con il livello comunitario. Ed è un meccanismo di difesa più che legittimo.

Su questo tema s’innesta infatti un’altra questione. Infatti è opinione diffusa e concetto largamente radicato che non debba essere intaccata la piena e assoluta competenza degli Stati nel darsi l’organizzazione interna che liberamente preferiscono. L’Unione europea non può in alcun modo influenzare l’organizzazione interna ad ogni Stato membro, e non è possibile perciò creare un sistema istituzionalmente tripartito: comunitario, statale e regionale, dove ogni livello interagisce senza vincoli con gli altri due. Infatti l’idea di organizzazione che si intende dare all’Europa, è quella di una **Federazione di Stati-Nazione**. Da ciò deriva dunque una conseguenza principale: le relazioni istituzionali sono organizzate in un modo istituzionalmente bipolare: Europa-Stati.

Ciò è dovuto al fatto che gli Stati membri sono organizzati in forme in larga parte diverse: dalla coppia concettuale del sistema francese fondato su decentramento politico e deconcentrazione sul territorio dell’amministrazione statale, al regionalismo italiano, all’autonomismo delle comunità spagnole, al federalismo tedesco e austriaco. Di qui una sorta di principio di non interferenza nell’organizzazione interna, che aprirebbe scenari assai prematuri, specie per alcuni Stati, e senza orizzonti prevedibili. Dunque, ognuno s’organizza come crede.

Eppure, gli Stati con una costituzione regionalizzata o federale assicurano già a livello interno una partecipazione dei livelli legislativi substatali, per rispettare le competenze che vengono indicate dalla Costituzione, e tenendo conto che il vero rischio sta nel fatto che le competenze statali appena trasferite alle Regioni passino da lì al livello comunitario senza colpo ferire. E’ successo così in materia agricola e del commercio, e in molte delle competenze indicate dalla Costituzione vigente, che sono oggi largamente compenstrate dalla legislazione comunitaria. Dunque questi Stati, nel loro dibattito interno, nel parlamento e nel governo, nelle Regioni, nelle Comunità



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

autonome e nei Laender, sentono il problema dell'armonizzazione dei diversi livelli sia decisionali e di governo sia di produzione legislativa.

I Presidenti dei Consigli regionali italiani hanno dato una soluzione a questo problema insieme ai loro colleghi europei, a Madeira, il 30 novembre scorso, con la Dichiarazione della Conferenza dei Presidenti della Assemblee legislative regionali europee, la CALRE.

La questione non è infatti di intaccare la libertà degli Stati membri di meglio organizzarsi come credono. La questione è di introdurre nelle Istituzioni comunitarie il principio e l'obbligo del rispetto della Costituzione degli Stati membri, e dunque della loro struttura federale o regionale. Da qui discende la richiesta dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali europee di introdurre nei Trattati un riconoscimento formale delle Costituzioni regionalizzate e federali, e dunque delle Regioni dotate di competenze legislative, che permetta il diritto di ricorso quando vi sia intervento in una competenza o diritto regionale, ma anche diritto a presentare proposte e contributi in materia di applicazione dei principi di sussidiarietà.

I Presidenti delle Assemblee regionali europee sono stati in sostanza preoccupati di introdurre procedimenti minimi ma sicuri per evitare che vi sia sottrazione di competenze che le Costituzioni nazionali assegnano alle Regioni, e che rischiano di essere trasferite senza che il soggetto che le detiene sia neppure sentito. Di qui anche la proposta di consultare, appunto, le Assemblee legislative per le nuove iniziative della Commissione che abbiano un rilievo regionale: nuove, appunto, e potenzialmente foriere di sottrazione di competenze. Meccanismi dunque per assicurare il rispetto delle costituzioni nazionali e del sistema di competenze regionali e comunque substatali che la costituzione assegna.

Noi crediamo che una buona interpretazione della Dichiarazione di Madeira indichi alle Regioni di intervenire su questo tema anche di concerto con il Parlamento nazionale. Saranno i parlamenti nazionali che insieme alle altre assemblee legislative nazionali assicureranno, con capacità di ricorso, il rispetto del principio di sussidiarietà, e quindi della buona e corretta ripartizione delle competenze. In questo ambito crediamo che la buona collaborazione tra Assemblee regionali e Parlamento italiano potrà trovare un'ulteriore ambito di lavoro comune. Crediamo anche che ciò valorizzerà il ruolo delle Assemblee parlamentari nazionali e regionali come sedi naturali di dibattito sulla questione, anche in forma congiunta in seno alla Commissione



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

bicamerale per le questioni regionali, allargata appunto alla rappresentanza regionale.

Infine, riteniamo che lo stesso Comitato delle Regioni – e bisognerà prima o poi discutere su come designiamo i nostri rappresentanti italiani – abbia anch'esso un potere in materia di rispetto delle competenze, per esempio producendo un primo avviso in attesa che si pronuncino poi i Parlamenti nazionali.

Per altro verso, la formazione delle politiche, la fase di creazione del diritto comunitario, e la fase della sua applicazione resta, secondo i Presidenti delle assemblee legislative regionali, nello stretto e chiaro limite del rapporto bipolare tra Europa e stati membri, della Federazione di Stati-Nazione. L'Italia e ogni Stato membro parla e parlerà dunque con una voce unica, ha detto la CALRE, e i Presidenti dei Consigli italiani l'hanno più volte confermato. La posizione italiana in Consiglio, nella massima istanza delle istituzioni comunitarie, sarà sempre una, perché all'interno dell'Italia si formerà la nostra posizione che sarà espressa in sede comunitaria, anche se la sua elaborazione avverrà con tavoli misti statali-regionali. Ciò non toglie tuttavia che le istituzioni comunitarie debbano rispettare le competenze regionali e che debbano essere introdotti meccanismi per evitare che ciò che con grande sforzo avviciniamo ai cittadini, per mezzo delle Regioni e degli enti locali, con le riforme costituzionali, con la devoluzione, prenda poi a grande velocità la strada dell'Europa, aggirando in questo modo il principio di sussidiarietà e tutta la nostra opera riformatrice, a destra come a sinistra, di questi anni.

Ecco dunque che emergono le due linee politiche, strategiche che debbono animare la nostra opera del Congresso delle Regioni e delle assemblee legislative regionali, di questo prossimo anno: la prima sul piano interno e la seconda sul piano esterno.

Da un lato dobbiamo agire sul piano interno nazionale per rispondere al dovere costituzionale di partecipare alla formazione della posizione nazionale in sede comunitaria. Dall'altro lato dobbiamo agire sul piano comunitario, per assicurare che i lavori della Convenzione non prendano una piega che vanifichi il lavoro di devolution in corso ma anche per portare il dibattito sulle riforme europee nel nostro Paese, nella convinzione che si tratta non solo di questioni tecniche ma di una questione di enorme importanza che interessa



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

tutti i cittadini e tutte le nostre forme organizzative, sociali, economiche e politiche.

Sul piano interno, crediamo che il nostro Paese debba compiere il passo che già il Trattato di Maastricht del 1991 – poi integrato dal Trattato di Amsterdam - prevede, e che rappresentanti regionali affianchino con lenta, prudente ma sicura progressione, e con modalità diverse a seconda delle competenze, i rappresentanti dell'amministrazione centrale nella formazione e nell'attuazione della normativa comunitaria. Si tratta di compiere un passo ulteriore rispetto ai meccanismi di consultazione che le riforme della Costituzione e quelle prefigurate hanno reso obsolete; si tratta di prevedere che le Regioni siano presenti ai lavori del Consiglio dei Ministri europei, come già avviene per Belgio, Germania, Austria. In questo senso la Conferenza dei Presidenti ha adottato la risoluzione di Torino del 21 marzo scorso, proposta dal Presidente Roberto Cota, come seguito dell'importante colloquio che abbiamo avuto con i europarlamentari italiani a Bruxelles. La risoluzione, che trovate nella cartella di lavoro, dice che è maturo il tempo perché nostri rappresentanti accompagnino il lavoro legislativo comunitario, per non vedere più catapultate sulle Regioni norme poi ardue da recepire, e per portare contributi positivi alla formazione della posizione italiana nelle materie di competenza regionale, esclusive, ma anche condivise.

Mi preme anche sottolineare che questo tema non è per nulla nuovo in Italia, ma che la risoluzione ha il grande merito di porre la questione in modo formale, per la prima volta, e sulla base di un'iniziativa di derivazione parlamentare regionale.

Al presidente Martini, che salutiamo, dobbiamo infatti un importante lavoro svolto in questo senso nell'ambito del comitato delle Regioni, che ha approvato un Parere sulla partecipazione regionale, delle Regioni con competenze legislative, ai lavori del Consiglio dei ministri europei.

Quest'esercizio di concertazione tra Stato e Regioni, che si esplica in una forma ancora troppo burocratica nella sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, deve con l'occasione introdurre un metodo nuovo, di collaborazione non solo leale, ma rafforzativa del modo di esprimere il nostro Paese in Europa. Dobbiamo imparare di più e meglio a costruire le posizioni comuni italiane, passando dal confronto istituzionale alla collaborazione puntuale, alla cooperazione leale tra i due livelli, abitudine non difficile da imparare, ma ancora da diffondere nel Paese, proprio come esercizio di democrazia partecipata.



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

Ed è con questo metodo, rispettoso e attento delle prerogative nazionali così come delle proprie competenze che le Regioni che le assemblee regionali debbono proporsi anche per costruire la posizione italiana anche rispetto ai lavori della Convenzione europea.

Sul piano esterno, infatti il nostro modo di partecipare ai lavori della Convenzione dovrà infatti essere chiaramente e puntualmente oggetto di esame e di dibattito interno italiano. La riunione che abbiamo avuto, Presidenti e membri del Congresso con gli europarlamentari italiani si iscrive proprio in questa logica: abbiamo bisogno di confronto e di conforto nazionale per la nostra attività di Assemblee regionali in Europa, abbiamo bisogno di creare meccanismi permanenti di concertazione con ogni espressione del nostro Paese a livello comunitario. E' proprio dal confronto che abbiamo avuto con gli europarlamentari italiani che abbiamo convenuto sull'opportunità di creare meccanismi stabili di concertazione – eventualmente con il supporto della stessa rappresentanza italiana a Bruxelles - anche per seguire singoli problemi e temi, così come sulla Convenzione europea.

D'altra parte la Commissione affari costituzionali presieduta dall'onorevole Giorgio Napolitano sta lavorando in questi tempi in modo assai spedito per esprimere le posizioni del Parlamento europeo in ordine alle riforme, con le Relazioni dello stesso Napolitano e dell'onorevole Lamassoure, a cui si deve la proposta di riconoscere le Regioni, con capacità legislative, come partner dell'Unione.

Mentre ci confrontiamo sul piano interno, dovremo poi portare le posizioni così elaborate nell'ambito dei nostri partner europei, e innanzitutto con le altre Assemblee legislative regionali europee, e poi con il Parlamento europeo e con il Comitato delle Regioni.

Ancora troppo basso e poco visibile è il ruolo delle Assemblee legislative regionali nei processi decisionali e nel dibattito europeo, anche all'interno del Comitato delle Regioni.

Certo in questa direzione bisogna lavorare, con impegno e continuità, con adeguate risorse e mezzi. Bisogna contribuire anzitutto a trasformare in una grande occasione di dibattito il lavoro della Convenzione europea, portando la



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

discussione in ogni Regione italiana, così come la Conferenza ha deciso con un progetto appena approvato, che prevede quattro grandi dibattiti nazionali, l'impegno del Congresso delle Regioni, un dibattito in ogni regione italiana. Il lavoro ha avuto una prima riuscita manifestazione ad Ancona, il 1 marzo scorso, organizzata dal Presidente del consiglio delle Marche; continua con questa nostra sessione del Congresso delle Regioni, che dedica alla Convenzione uno spazio importante. Esamineremo i risultati di una prima analisi di un'indagine demoscopica sul senso e sulla significato presso i cittadini dei lavori della Convenzione. Ma soprattutto continua nei prossimi giorni e nelle prossime settimane, quando il nostro programma di animazione prenderà forza e porterà il suo contributo ai cambiamenti che si stanno prefigurando.

In questo ambito è mia convinzione che le Assemblee regionali e le Regioni italiane sapranno ben comprendere la dimensione della sfida che è stata posta, e coglieranno appieno il significato complessivo della riforma che si prefigura. Al di là della nostra partecipazione alla cooperazione con il Parlamento europeo, alla nostra presenza ai lavori del Consiglio dei ministri europei, l'introduzione del diritto per le Regioni di far ricorso alla Corte di giustizia, dobbiamo tenere bene a mente la dimensione complessiva della sfida posta dalla Convenzione europea.

L'Europa deve infatti chiedersi, e in fretta, come intende funzionare dopo che l'allargamento ai nuovi Paesi sarà completato, se intenda proseguire verso una costituzionalizzazione e un approfondimento delle istituzioni, quante politiche intenda restituire agli Stati e alle Regioni per dedicarsi alle nuove competenze, di politica estera e di sicurezza anzitutto.

La sfida dell'allargamento riguarda anzitutto la stabilità del Continente europeo per i prossimi decenni, con un nuovo rapporto con la Federazione russa, nello spazio mediterraneo, nell'area atlantica. La costruzione dell'Europa con l'allargamento diventa oggi un fatto epocale, che cambia i connotati stessi dell'Unione, che pure è riuscita a dotarsi di un'unica moneta. Un'Unione europea a ventisette Stati necessariamente rimescolerà equilibri, darà fiato a un plotone di Paesi guida, svilupperà in modo variabile il grado di integrazione comunitaria.

Le Regioni, e le assemblee legislative regionali possono e debbono portare un contributo in questo processo, sia come soggetti che meglio sperimentano il principio di sussidiarietà sia per le pratiche consolidate che possono mettere a



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

disposizione degli Stati in adesione. Non a caso il primo incontro dedicato alla Convenzione europea che si è svolto ad Ancona riguardava anche l'allargamento; non a caso la nostra conferenza dedica grande interesse ai Paesi dell'adriatico orientale, non a caso, stiamo sviluppando, come coordinamento delle assemblee, relazioni puntuali in materia di decentramento e di regionalismo con la Polonia e con la Repubblica Ceca.

Riforme istituzionali italiane e riforme europee costituiscono dunque le sfide dei prossimi mesi. Sono due spazi politici in cui il Congresso delle Regioni, con garbo e intelligenza, con fermezza e caparbità, deve riflettere ed operare. E' mia convinzione infatti che il Congresso possa essere non soltanto luogo di riflessione e di lobby, ma anche di proposte operative che i Consigli regionali possono liberamente riprendere e rilanciare.

Dal rapporto nazionale sulla legislazione e dalla cooperazione ormai consolidata tra Assemblee regionali e Parlamento nazionale italiano noi traiamo conforto sulla bontà di queste forme di scambio e di analisi comune. Da cui la nostra richiesta, formulata con la risoluzione di Torino, di partecipare alla cosiddetta Conferenza degli organi specializzati in affari comunitari, e cioè, con parole semplici, alla cooperazione tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali.

E' ancora da costruire la cooperazione permanente con il Parlamento europeo e con i Parlamenti regionali europei in materia di legislazione, di controlli, di garanzie. La CALRE sostiene ormai dal 1998 che è necessario estendere la cooperazione dei Parlamenti nazionali con il Parlamento europeo anche alle Assemblee legislative regionali: a Oviedo, a Firenze, a Santiago di Compostela e a Madeira: ed è vero che la cooperazione migliorerebbe molto la capacità regionale di assorbire gli indirizzi comunitari e a recepire la legislazione, che a sua volta, con il contributo regionale, sarebbe meglio adattata alle differenti realtà costituzionali.

Dobbiamo, dal canto nostro, dal punto di vista delle assemblee legislative regionali, contribuire a costruire questo percorso. La partecipazione alla Conferenza degli organi specializzati in affari comunitari in cui si esplica la cooperazione tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali prevede che chi vi partecipa abbia appunto delle Commissioni dedicate agli affari comunitari.



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

Le Assemblee delle comunità autonome spagnole, i parlamenti dei laender tedeschi dei parlamenti delle Comunità belghe, il parlamento scozzese, di Madeira, delle Aland sono dotate di Commissioni che si occupano di affari comunitari, alcune costituite di recente. Tocca a noi oggi dotare le nostre assemblee di Commissioni competenti in questa materia, anche in sintonia con quanto fu approvato a Oviedo, nel 1999, con il determinante voto delle assemblee italiane, che invitava le assemblee regionali europee a dotarsi di commissioni competenti in affari comunitari.

La Proposta di Raccomandazione ai Consigli che vi sottopongo a nome della III Commissione del Congresso, che l'ha approvata, risponde dunque ad una necessità e ad un impegno internazionale, ma anche a un dovere interno. Le nuove competenze che già sono in capo alle Assemblee regionali devono al più presto trovare una sede di analisi e approfondimento consiliare, e non solo per le questioni comunitarie ma anche per gli affari internazionali, in cui i consigli si trovano oggi a dover svolgere senz'altro un ruolo legislativo, ma anche di garanzia e controllo.

Vi propongo dunque all'esame ed al voto la proposta di raccomandazione ai Consigli regionali - che trovate nella cartella di lavoro - di istituire Commissioni permanenti per le Questioni comunitarie e internazionali, o di affidare tali funzioni a commissioni già esistenti, come quelle dedicate agli affari generali. Per quanto si tratti di una proposta sommissa, e apparentemente tecnica, essa ha uno speciale rilievo politico, riconducibile a tre elementi. Essa rappresenta dunque il doveroso adattamento dei Consigli ai nuovi compiti comunitari e internazionali assegnati dal Titolo V, e già in parte esercitati dal governo regionali. In secondo luogo essa consoliderebbe la dimensione europea dei Consigli, che avrebbero con le commissioni un ulteriore argomento per proporre la partecipazione al lavoro di cooperazione interparlamentare tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali nell'ambito della Conferenza degli organi specializzati in affari comunitari (COSAC). In terzo luogo rappresenta un'innovazione del metodo di collaborazione tra le assemblee regionali, che si accordano su una questione di rilievo internazionale con un procedimento organizzato e condiviso, di reale collaborazione orizzontale, che lo stesso capo dello Stato ha più volte richiamato con un buon metodo per l'esercizio dei poteri pubblici.