



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli Regionali e delle Province Autonome*

**"Assemblee legislative regionali —
Nuova regole — Nuovi poteri"**

7 febbraio 2000

Convegno di studi

INDICE

CELESTINA CERUTI, <i>Coordinatore della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome</i>	p. 2
LUCIANO VIOLANTE, <i>Presidente della Camera dei deputati</i>	p. 2
CELESTINA CERUTI	p. 10
GIUSEPPE DE RITA, <i>Presidente CNEL</i>	p. 16
ANGELO PASSALEVA, <i>Presidente Consiglio regionale della Toscana</i>	p. 18
MARCO CAMMELLI, <i>Università di Bologna</i>	p. 22
ROBERTO LOUVIN, <i>Presidente Consiglio regionale della Valle d'Aosta</i>	p. 26
FRANCESCO D'ONOFRIO, <i>Relatore in Bicamerale sulla forma di Stato</i>	p. 29
FRANCO FRATTINI, <i>Commissione Affari costituzionali della Camera</i>	p. 36
LUIGI MARIUCCI, <i>Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome</i>	p. 41
MARIO PEPE, <i>Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali</i>	p. 45
UMBERTO AIMOLA, <i>Vice Coordinatore della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome</i>	p. 47

Presiede: **Celestina CERUTI**

COORDINATORE DELLA CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELL'ASSEMBLEA,
DEI CONSIGLI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME

CELESTINA CERUTI. Signor Presidente Violante, la Conferenza dei presidenti Le è grata di questa Sua conferma di disponibilità di confronto e di contributo con le assemblee regionali, un incontro che abbiamo previsto a fine del mandato delle Regioni a Statuto ordinario, con la convinzione che le assemblee regionali devono essere capaci di rispondere alle esigenze proprie di una democrazia decidente.

Lei ci ha chiamato, alcuni anni fa, a riflettere su questo tema, ci ha sollecitato a individuare strumenti di lavoro, a darci delle regole perché la capacità di decidere, i tempi della decisione, la qualità della decisione sono elementi propri di una democrazia che sia effettivamente in grado di decidere. La ringraziamo per questa Sua disponibilità, per questo suo confermato impegno e Le chiediamo di portarci il suo contributo e il Suo saluto. Grazie, Presidente Violante.

LUCIANO VIOLANTE, *Presidente della Camera dei deputati*. Nel sistema delle istituzioni politiche repubblicane il centro di gravità a volte si è spostato sulle istituzioni rappresentative, come il Parlamento o i Consigli (comunali, regionali e provinciali), sedi privilegiata della rappresentanza, e a volte sugli esecutivi sedi privilegiate della decisione. Naturalmente questa bipartizione non va intesa in senso radicale.

Il Parlamento ed i Consigli sono anche sede di decisione, guai se non lo fossero.

Gli Esecutivi hanno una loro forma di rappresentatività determinata dal voto di fiducia come avviene per il governo nazionale o dall'elezione diretta del capo dell'Esecutivo, come avviene per i Comuni e per le Province. E' fondata la preoccupazione che nutrono i presidenti qui riuniti in ordine al futuro della rappresentanza regionale dopo l'elezione diretta del presidente della giunta. Non è una preoccupazione di tipo corporativo.

Un doppio circuito di legittimazione popolare, uno che riguardi il capo dell'Esecutivo e l'altro che riguarda il Consiglio regionale, senza una riforma dei Consigli, rischia di condannare al deperimento le sedi della rappresentanza, cioè i Consigli e di trasformare il capo dell'Esecutivo in una sorta di factotum dell'istituzione. Questo fenomeno si è già verificato nei Comuni e nelle Province con un grave effetto di demotivazione per i consigli comunali e provinciali. Per le Regioni sarebbe ancora più grave perché i Consigli regionali, a differenza degli altri, sono un potere legislativo.

La preoccupazione riguarda quindi il senso della rappresentanza e la stessa forza dei governi regionali che, senza la mediazione e l'amalgama che viene dalle sedi della rappresentanza, rischierebbero prima o dopo di scontrarsi direttamente con la società civile dando vita ad un meccanismo di tipo populistico contrario alle esigenze di una

moderna democrazia. Il problema del futuro della rappresentanza non riguarda solo le Regioni. Riguarda tutte le istituzioni politiche perché è radicalmente cambiato dappertutto il rapporto tra governi e sedi della rappresentanza.

Nessuno contesta infatti la necessità di conseguire due obiettivi politico-istituzionali: la stabilità dei governi e la rapidità delle decisioni.

Entrambi questi obiettivi congiurano non contro la rappresentanza intesa come categoria generale del diritto costituzionale e della politica, ma contro la rappresentanza per come essa è stata intesa nella tradizione italiana. Si impone perciò la riforma della rappresentanza. E' giusto e tempestivo, quindi, questo scambio di opinioni.

Posso aggiungere che personalmente mi interrogo sul futuro della rappresentanza parlamentare se arriveremo, come auspico, ad un forte garanzia di stabilità del governo nazionale.

Intendo chiarire a questo proposito che non credo sia in corso una crisi della rappresentanza. Siamo invece in una fase di trasformazione. La crisi seguirà se non sapremo gestire questa fase o se faremo l'errore di considerare la trasformazione delle assemblee come una sorta di braccio di ferro con gli esecutivi. La trasformazione deve portare ad un rafforzamento di tutti gli istituti della democrazia politica nell'interesse primario dei cittadini non di questa o quella articolazione delle istituzioni democratiche.

Il problema dei rapporti tra rappresentanza e decisione non è di oggi. Nel passato, dal varo della Costituzione e sino alla crisi del centro sinistra, i rapporti sono stati sostanzialmente equilibrati.

I partiti politici erano fortemente legittimati nella società italiana per la sconfitta del nazifascismo, il varo della Repubblica e l'approvazione della Costituzione. Il sistema elettorale proporzionale rispondeva alle esigenze della partecipazione popolare alla vita politica dopo il ventennio fascista. Il Pci doveva dimostrare ad ogni piè sospinto la propria legittimazione democratica e perciò aveva il massimo interesse al funzionamento delle assemblee rappresentative che erano il luogo principale nel quale esplicitare il proprio potere istituzionale.

Le coalizioni di governo, dal canto loro, erano cementate dalla pregiudiziale anticomunista che le rendeva ideologicamente coese. Le crisi di governo, assai frequenti, avevano in ogni caso come luogo di nascita, di crescita e di risoluzione la stessa maggioranza.

Si aggiunga che il sistema politico, quel sistema politico, affrontò positivamente con la ricostruzione i disastri della fase postbellica; con il boom economico ed il grande sviluppo trasformò il vecchio paese prevalentemente agricolo in una delle grandi giovani potenze industriali del mondo. Tutto questo conferì legittimazione al sistema politico.

Con la crisi del centro-sinistra, a metà degli anni Settanta, gli equilibri cambiano. La vecchia alleanza tra Dc e Psi non è più in grado di seguire le veloci trasformazioni della società italiana. Le condizioni internazionali e le pressioni interne non consentono l'ingresso diretto del Pci al Governo; ma il Governo non può prescindere dal Pci. Si

instaura quindi tra le tradizionali forze di governo ed il Pci un'intesa fondata su due fattori principali: a) fare del Parlamento, dove era fortemente presente il Pci, la sede principale della decisione politica; b) pre-confezionamento delle decisioni tra le segreterie dei partiti.

In questa fase, che va dal 1976 al 1979, in coincidenza con la fase dell'Unità Nazionale, la parola d'ordine è «centralità del Parlamento», che nella pratica diventa onnipotenza del Parlamento. Ma il sistema di governo materiale che si inaugura in quella fase indebolisce non solo il Governo formale, quello che sta a Palazzo Chigi, che si trova ad essere notaio di decisioni prese altrove, ma anche il Parlamento all'interno del quale scompare la normale dialettica tra maggioranza ed opposizione per l'ampiezza del blocco di maggioranza, che viene sostituita dalla prassi ostruzionistica messa in campo dal piccolo gruppo radicale.

All'inizio degli anni Ottanta, dopo la fine dell'unità nazionale, il sistema cambia di nuovo.

Il cosiddetto "preambolo Forlani", del gennaio 1980, ripropone la pregiudiziale anti-Pci. Gli indirizzi politici di Bettino Craxi sono tutti orientati al primato della decisione, ricorderete la critica di decisionismo e, quindi, all'indebolimento di quel tipo di rappresentanza. Conseguente è la critica violenta al Parlamento, definito "parco buoi", ed alle sue regole.

Al di là della volgarità delle espressioni, l'insofferenza nei confronti del Parlamento non è infondata. Le regole di quel tipo di Parlamento infatti sono tali da farlo funzionare solo con il consenso dell'opposizione, allora monopolizzata dal Pci. Questo partito, peraltro, per propria educazione politica aveva la tendenza a presentarsi come co-decisore piuttosto che come ostruzionista e quindi aveva assai raramente fatto uso di tutti i poteri regolamentari per impedire la decisione. Ma il centro-sinistra degli anni Ottanta, a differenza di quello precedente, nasce in base ad una chiusura nei confronti del Pci e quindi non può contare sulla cooperazione parlamentare di questo partito.

L'arma principale, ma non unica, di questo tipo di Parlamento è il voto segreto, possibile per ogni tipo di decisione. Il voto segreto era causa di trabocchetti e ritorsioni, accordi sottobanco, attacchi proditori ad un ministro invisibile alla propria maggioranza, sostegni non rivelabili a ministri amici dell'opposizione.

Il nuovo centro-sinistra chiede ed ottiene la modifica dei regolamenti parlamentari. Il voto segreto è la prima vittima, seppure non incolpevole, della riforma.

Ma tutte le nuove regole, specie alla Camera, dal 1981 al 1988, sono improntate al principio del *favor decisionis*. Si modificano le norme sulla programmazione stabilendo un'alternativa all'unanimità che era prima necessaria per varare il programma dei lavori. Si limita la durata degli interventi. Si semplifica la discussione dei progetti di legge. Si istituisce la sessione di bilancio con limiti temporali garantiti dal contingentamento obbligatorio.

Nella prima metà degli anni Novanta, nel pieno della crisi determinata dalla fine del bipolarismo internazionale e dai processi per le corruzioni politiche, i governi ridiventano particolarmente deboli, perché esposti agli effetti dei processi penali (Governo Amato) o perché tecnici (Governi Ciampi e Dini) o perché di troppo breve durata (Governo Berlusconi). Conseguentemente, il Parlamento riprende forza. Basti dire che spetta al Parlamento risolvere, in modo giusto o sbagliato qui non interessa, un delicato problema d'incompatibilità tra un ministro ed il Governo di cui lo stesso ministro faceva parte. Mi riferisco al cosiddetto "caso Mancuso".

Con le elezioni del 1996 le cose cambiano di nuovo. Si torna ai governi politici con programmi ambiziosi. I tempi delle decisioni parlamentari non sono adeguati ai tempi della società civile e a quelli imposti dalle relazioni internazionali. Le riforme degli anni Ottanta erano necessarie ma non sono più sufficienti di fronte alla competitività internazionale. Il risanamento dei bilanci e l'ingresso nel sistema della moneta unica sono obiettivi fondamentali per il Paese. Il principio di alternanza è definitivamente acquisito e quindi nessuno pensa a sé stesso come eternamente al governo o eternamente all'opposizione. Si può cambiare il rapporto tra Parlamento e Governo.

Il processo di cambiamento va in due direzioni.

- a) Si riforma, con il decisivo contributo del maggior partito di opposizione, il regolamento della Camera.
- b) Cambia radicalmente carattere il procedimento legislativo, grazie soprattutto alle cosiddette "leggi Bassanini".

La riforma del regolamento prevede tempi tendenzialmente certi per le decisioni con il contingentamento dei tempi sin dal primo calendario; in contropartita garantisce una serie di diritti all'opposizione che ne configurano un vero e proprio statuto. Il procedimento legislativo è ormai incentrato sulle procedure di delega, delegificazione e sulla complessiva razionalizzazione che spostano sul governo l'asse della formazione in concreto delle regole. Nel corso del 1998 e del 1999 abbiamo constatato i primi effetti positivi delle nuove regole. Il tempo medio di esame dei provvedimenti è passato dalle 6 ore e 31 minuti del 1997, prima della riforma, a 3 ore e 36 minuti nel 1999, dopo la riforma; il numero degli emendamenti presentati per ogni provvedimento deliberato si è ridotto da 196 a 71 mentre quello degli emendamenti votati è passato da 53 a 27, per ciascun provvedimento, in media. Il tasso di attuazione del calendario è passato dal 58% circa del 1997 al 78% circa del 1999. Le opposizioni hanno sfruttato integralmente il 20% del tempo a loro disposizione, le commissioni hanno recepito oltre l'80% dei pareri espressi dal Comitato per la legislazione.

In occasione dell'esame del provvedimento sulla par condicio, l'opposizione del Polo ha lamentato il mancato rispetto, in generale, dei diritti dell'opposizione. I dati, che ho fornito in Aula, dimostrano che quella protesta non era fondata. Tuttavia il problema dei diritti dell'opposizione c'è ma non riguarda il regolamento; riguarda il sistema politico tendenzialmente bipolare e l'orientamento complessivo del sistema verso la

decisione piuttosto che verso la rappresentanza. In queste mutate condizioni mi sembra che l'opposizione, di qualunque colore, è destinata ad avere sempre meno voce in capitolo sulle procedure legislative, ma sempre più peso nelle procedure di controllo. Su questo versante però siamo ancora indietro, non per la mancata attuazione degli strumenti esistenti, ma perché gli strumenti esistenti sono insufficienti. Credo che non abbiamo costruito nuovi e più efficaci strumenti di controllo sull'attività di Governo, e questa deve essere una frontiera sulla quale misurarci.

Perciò, personalmente non considero concluso il processo di riforma del regolamento della Camera. Inoltre la trasformazione del procedimento legislativo impone correzioni, forse anche costituzionali, per ricondurre alla rappresentanza generale, cioè al Parlamento, il monopolio della grande legislazione.

Sto facendo una verifica di quello che il parlamento ha approvato nel 1999: ho l'impressione che si tratti di micro-legislazione nella gran parte dei casi e laddove le grandi questioni o non sono affrontate o sono passate per altro. Qui occorre invertire, per decidere come facciamo della rappresentanza la sede che si occupa delle grandi questioni, lasciano la micro-legislazione altrove. Naturalmente, su questo osta il tipo di sistema elettorale, perché un sistema elettorale che si fonda sul collegio elettorale uninominale maggioritario è un sistema in cui il parlamentare eletto molto vicino al collegio, non voglio dire troppo vicino. Il che vuol dire che a questo parlamentare sfuggono le grandi questioni che sono monopolio, anche negli interventi d'Aula, di non più di 10 persone, laddove la legittimazione del parlamentare di fronte al suo collegio si misura sulle micro-questioni. Questo è un problema abbastanza delicato, che dovremo vedere come risolvere. Credo che problemi analoghi vi troviate ad affrontare a livello di Regioni.

In sostanza, fino ad oggi la discussione sui processi di modernizzazione istituzionale si è incentrata soprattutto sugli esecutivi.

L'elezione diretta del sindaco, del presidente della Provincia, del presidente della Regione sono state una risposta alla domanda di maggiore rapidità decisionale e maggiore stabilità di governo. Ma il processo di modernizzazione ha sinora investito solo alcuni aspetti dell'attività del Parlamento ed ha lasciato fuori le altre assemblee rappresentative.

Occorre superare questo "vuoto di riforma" perché il rafforzamento della rappresentanza generale serve anche per legittimare gli esecutivi e per un migliore raccordo tra istituzioni politiche e cittadini. Oggi è perennemente in discussione la trasparenza e la legittimazione democratica dei processi decisionali e solo forti istituzioni della rappresentanza possono garantire al Paese la qualità dei processi decisionali.

In questa fase assistiamo ad una vera e propria "competizione rappresentativa" tra le diverse forme di rappresentanza partecipative dei processi decisionali.

La rappresentanza politica non è l'unica forma di rappresentanza. Si pensi alle associazioni dei consumatori, al Forum del Terzo settore, alle associazioni professionali

che si presentano come portatrici di interessi generali: tipico è diventato il caso delle Camere penali, che pur rappresentando un'esigua minoranza degli avvocati sono riuscite a legittimarsi come portatrici di interessi generali al buon funzionamento della giustizia.

In questa competizione le Assemblee rappresentative non guadagnano nuova legittimazione se intendono sé stesse al vertice del sistema della rappresentanza. Il sistema italiano da verticale-piramidale è diventato orizzontale-a-rete: in questa nuova situazione il soggetto forte è quello che si presenta come motore del maggior numero possibile di connessioni con gli altri soggetti al fine di dare e ricevere input e trasformare quegli input in decisioni coerenti.

In questo contesto la capacità di rinnovarsi degli organi della rappresentanza generale delle diverse comunità dipende dalla capacità di stabilire interconnessioni tra valori e soggetti diversi, di far emergere le conseguenze generali di scelte particolari, di far valere le ragioni del cittadino in termini di risultati complessivi delle politiche pubbliche.

Per rispondere a queste innovazioni, le assemblee non possono occuparsi di tutto e non possono perdersi dietro la tutela di tutti gli interessi particolari, compresi quelli che trovano altri e più diretti canali di rappresentanza.

Le Assemblee devono concentrarsi sulle grandi scelte e sui problemi cruciali per le rispettive comunità, in termini di indirizzo politico e di risultato finale delle politiche pubbliche. La dialettica democratica e le garanzie per le minoranze devono dunque applicarsi a rendere trasparenti, verificabili e giudicabili le scelte, senza paralizzare l'azione di governo ed evitando l'assurdo di applicare il massimo delle garanzie democratiche alle questioni minori, mentre quelle principali passano per altre vie.

Va dunque valorizzato un insieme di nuove procedure rivolte a realizzare efficaci momenti di collegamento con i poteri esterni, assicurando in forme diverse la partecipazione delle assemblee a tutte le questioni politicamente rilevanti.

La valorizzazione di queste procedure passa certamente per i regolamenti assembleari, ma va oltre e investe in pieno tutto il sistema dei raccordi interistituzionali, nei confronti anzitutto degli esecutivi e dei processi decisionali esterni nei quali gli esecutivi sono coinvolti insieme ad una molteplicità di altri soggetti nei vari livelli di governo .

L'esigenza di ampliare il campo di intervento in questa direzione è il più importante risultato emerso quest'anno nel corso della intensa esperienza svolta dalla Camera dei deputati nella attuazione delle riforme regolamentari di questa legislatura.

Nel corso del 1999 sono state introdotte ulteriori importanti modifiche con riferimento al rafforzamento delle grandi procedure in materia di bilancio e di rapporti comunitari nonché dei controlli sui poteri normativi attribuiti all'Esecutivo o ad altri soggetti in materie precedentemente coperte con legge. Contestualmente si è manifestata in modo crescente la esigenza di sviluppare una ricerca comune all'insieme delle istituzioni sia in campo europeo, sia in campo nazionale. In questa direzione vanno il documento proposto dalla Camera dei deputati ed approvato dalla Conferenza dei

presidenti dei Parlamenti della Unione europea nel maggio 1999, a Lisbona, nonché gli atti della conferenza interistituzionale del giugno 1999 e del recente seminario interistituzionale del 6 dicembre 1999.

L'esigenza di migliorare l'organizzazione e la qualità complessiva dei sistemi normativi a vantaggio del cittadino è al centro di questa riflessione interistituzionale. Tale finalità va oltre il raggio di azione delle modifiche dei regolamenti delle assemblee, pure importanti fin qui realizzate, e richiede il loro seguito e collegamento con i più ampi interventi di riforma della legislazione in corso fino a porre problemi di ordine costituzionale

Proprio questo approdo della più recente riflessione che stiamo svolgendo qui alla Camera mette in luce come il processo di riforma regionale, che ha seguito un diverso ordine, sia a questo punto in una condizione ottimale. I Consigli regionali potrebbero addirittura assumere in questa fase un ruolo trainante nella ricerca sul nuovo ruolo delle assemblee elettive.

Dopo l'importante riforma costituzionale approvata, le altre in corso di discussione, mentre sono in avanzato stato di attuazione le riforma legislative per il decentramento amministrativo e fiscale, la prossima stagione di revisione degli statuti regionali (finalmente liberati da una procedura di approvazione parlamentare oramai anacronistica) e quella dei regolamenti consiliari offre la possibilità a ciascuna regione di ridisegnare l'intero sistema delle relazioni interistituzionali intorno ad un nuovo ruolo delle Assemblee.

La riforma degli Esecutivi regionali è un'occasione per ridefinire la missione delle Assemblee nel senso di una decisa modernizzazione.

In questo senso va applicata la modifica dell'articolo 121, secondo comma, della Costituzione, che ha tolto il vincolo costituzionale sull'affidamento al Consiglio regionale del potere regolamentare e che dunque può offrire il modo per liberare le assemblee dai compiti minori e dalla microlegislazione per concentrarle sui compiti di indirizzo politico, di organizzazione dei rapporti con i centri esterni, di controllo.

Il problema più emblematico è costituito dalle forme con cui assicurare la partecipazione delle assemblee regionali alle procedure di concertazione territoriale verso l'alto, con lo Stato centrale e l'Unione europea, e verso il basso con gli enti locali.

In mancanza di una riforma costituzionale del sistema bicamerale è difficile, ma non impossibile, trovare una soluzione democratica per il grande tema della canalizzazione istituzionale dei rapporti tra centro e autonomie.

Assume crescente importanza istituzionale e strategica il sistema intergovernativo delle conferenze Stato-Regioni-Enti locali e, all'interno di ciascuna regione, Regione-Enti locali.

Intorno a passaggi cruciali, occorre in ogni caso evitare il rischio di emarginare le assemblee parlamentari sia nazionali che regionali, con drastica riduzione delle garanzie di trasparenza e dialettica democratica.

In un momento di trasformazioni così radicali per la rappresentanza politica, è più evidente l'esigenza di costruire, secondo un auspicio già formulato nel maggio 1998, in occasione delle giornate in memoria di Aldo Moro, dedicate al tema "*Le assemblee elettive nella evoluzione della democrazia italiana*", una "rete delle assemblee elettive", in modo da dare origine ad un circuito attivo e ad un reciproco sostegno.

Questo circuito può essere lo strumento fondamentale per promuovere l'azione necessaria per migliorare la qualità dell'azione delle Assemblee rappresentative.

In estrema sintesi, non bastano nuovi assetti e nuove regole, occorre ritrovare canali nuovi tra politica, istituzioni e società. Abbiamo il compito di far nascere una nuova missione ed una nuova etica pubblica della rappresentanza generale e politica.

La rete delle assemblee elettive potrebbe servire anche allo sviluppo di una comune convinzione circa la essenzialità della loro funzione nei confronti dei rischi oligarchici e tecnocratici, che nel mondo della globalizzazione sono perennemente in agguato.

Ciò richiede una rete di istituzioni comunicanti, non più chiuse da separatezze e gelosie.

Come sapete, la Camera dei deputati, nella legislatura in corso, si muove in questa direzione attraverso il dialogo con i Parlamenti europei, con i Parlamenti degli altri paesi, e con tutte le Assemblee elettive operanti in ambito nazionale.

In questo spirito vi propongo, all'indomani delle elezioni regionali, di riprendere i nostri contatti per promuovere una comune riflessione a cominciare dai problemi della legislazione in attuazione della proposta che era stata preannunciata, in occasione dell'invio del Rapporto sullo stato della legislazione 1999, nell'agosto dello scorso anno.

CELESTINA CERUTI. Ringrazio il Presidente Violante per questo importante contributo e lo saluto anche a nome vostro, poiché deve lasciarci.

Ringrazio il sen. D'Onofrio, l'on. Frattini, il prof. De Rita, il prof. Cammelli, l'on. Pepe, tutti i colleghi, tutti gli intervenuti a questo incontro. I tempi che ci siamo dati sono decisamente stretti, quindi tutti dovremmo avere la massima attenzione all'orologio, ricordando che la Conferenza in questi cinque anni ha sperimentato una modalità di lavoro finalizzata all'approfondimento e all'elaborazione di suggerimenti per i percorsi che autonomamente ogni Assemblea ha inteso intraprendere.

In questo impegno la Conferenza ha incontrato un'importante e significativa disponibilità della Camera dei deputati e del Senato, nel rapporto anche con alcune Commissioni.

La Conferenza ha sottolineato nel suo percorso come vi siano due ambiti nei quali da tempo si riconosce indispensabile un intervento di riforma per le Regioni: uno è quello della loro forma di governo, che mette in gioco il sistema elettorale, la ripartizione di funzioni ed il rapporto politico tra Assemblee ed Esecutivi; l'altro è

quello delle competenze regionali e dei rapporti tra Regioni e Stato centrale, in sostanza la forma di Stato.

La legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1, interviene sul primo versante, ed apre certamente una fase nuova nella vicenda del regionalismo italiano, quanto meno per le Regioni a Statuto ordinario. Per quanto riguarda il secondo versante, si è avviata in Parlamento un'ampia discussione, rispetto alla quale le future nuove Assemblee regionali potranno portare anche il loro contributo.

La Conferenza delle Assemblee regionali ha espresso il proprio apprezzamento per la riforma attuata con la legge costituzionale n. 1/1999. Un apprezzamento che non è esente da almeno una osservazione di fondo: quella cioè che si dà corso ad una elezione diretta del Presidente regionale senza averne sviluppato a fondo tutte le conseguenze, e senza aver indicato le potenziali nuove linee di riassetto dei rapporti tra gli organi regionali fondamentali.

Le lacune nel "presidenzialismo regionale" introdotto dalla riforma vanno però considerate anche come il risultato del rispetto verso l'autonomia statutaria delle Regioni: una autonomia che risulta allargata e potenziata su diversi fronti, a cominciare proprio dalla forma di governo. Possiamo quindi dire che, ancora una volta, siamo di fronte ad una innovazione che costituisce più un punto di partenza, piuttosto che ad un punto di arrivo di un percorso ormai chiuso.

Questo nostro incontro è dunque una forma in cui si realizza il nostro stile: offrire spunti e temi di riflessione alle Assemblee regionali che usciranno dalla ormai prossima consultazione elettorale per condurre uno sforzo di innovazione che porti a ridisegnare l'identità propria delle Assemblee.

E' chiaro che i nuovi statuti regionali dovranno essenzialmente affrontare il tema dei rapporti tra gli organi regionali fondamentali, e della nuova integrazione delle rispettive funzioni.

In questo quadro, il primo punto da affrontare è quello dell'indirizzo politico.

Nelle attuali forme di governo regionale, che variano da forme pressoché assembleari a forme di parlamentarismo razionalizzato, la determinazione dell'indirizzo politico regionale è "a compartecipazione" tra Consiglio e Giunta. L'assetto statutario "formale" prevede di solito la contestualità tra elezione assembleare del Presidente e della Giunta e l'approvazione del documento programmatico; ma l'assetto "materiale" vede poi un risorgere delle funzioni della Giunta in tutte le successive decisioni sull'indirizzo politico.

Con l'elezione diretta del Presidente, veniamo ad avere due organi - il Presidente, appunto, e l'Assemblea regionale - dotati di una parallela investitura popolare e posti quindi su un piano di pari legittimazione per quanto riguarda la determinazione dell'indirizzo politico. A maggior ragione, quindi, sarà necessario percorrere la strada della equilibrata co-determinazione, tenendo conto della diversa posizione e della nuova dialettica in cui vengono a trovarsi i due interlocutori.

Le strade per questa co-determinazione possono essere diverse.

Certamente da escludere è quella di un voto di fiducia del Consiglio sul programma del Presidente: l'elezione diretta contrasta con una investitura fiduciaria da parte dell'Assemblea.

Importante, invece, è la discussione consiliare sulle linee programmatiche fondamentali, e sugli atti generali di strumentazione e programmazione delle scelte politiche generali. Ogni statuto potrà poi regolare la portata e gli effetti di queste discussioni, sulle quali in ogni caso si misurerà e si verificherà il consenso politico alle scelte del Presidente e della Giunta.

Non si deve pensare che questo intervento delle Assemblee si risolva, di fatto, nella consueta dialettica tra maggioranza e minoranza, e quindi si esaurisca in uno scontato consenso. Sul piano istituzionale infatti, con l'elezione diretta del Presidente della Regione, alla dialettica tra maggioranza e minoranza, intera all'Assemblea, si affianca e si sovrappone con una nuova rilevanza una seconda dialettica istituzionale, quella tra Assemblea e Presidente (e Giunta), cioè tra due organi entrambi eletti dai cittadini. Ognuno di questi organi ha un ruolo distinto, anche se coordinato con quello dell'altro, che non è più il ruolo conseguente al consueto rapporto tra Consiglio ed Esecutivo, fra Esecutivo e la sua maggioranza.

Correlato al tema dell'indirizzo politico, è quello del controllo politico da parte delle Assemblee sulla attività dell'amministrazione.

Attualmente il controllo non è particolarmente efficace, per due ragioni. La prima, è che le Assemblee sono ancora titolari di diverse funzioni amministrative, in particolare di quelle di "alta amministrazione": i margini per un controllo incisivo sono quindi non molto ampi, e riguardano più che altro aspetti esecutivi o minuti provvedimenti.

La seconda ragione è che i tradizionali strumenti di vigilanza (interrogazioni, interpellanze, commissioni di indagine o di inchiesta) sono poco efficaci, intervengono quasi sempre successivamente, non fanno riferimento a parametri precisi.

I nuovi statuti dovranno ridistribuire le funzioni, togliendo alle Assemblee quelle forme ibride di co-gestione amministrativa che obiettivamente non esaltano la funzione di controllo. Si aprirà quindi per i Consigli un maggiore spazio, per coprire il quale è necessario pensare a nuovi strumenti.

In primo luogo sembra consigliabile orientare la vigilanza soprattutto sulla verifica dell'attuazione dei programmi. A questo fine gli strumenti più adeguati possono essere: la previsione di obblighi di relazioni periodiche, in Assemblea o in Commissione, da parte della Giunta; l'obbligo di allegati illustrativi ai bilanci, ai programmi, ai grandi provvedimenti; la previsione di pareri di assemblea o di commissione su atti dell'esecutivo; l'istituzionalizzazione, con adeguata strumentazione, delle funzioni di "vigilanza politica" delle Commissioni.

Sono titoli, sono solo esempi, però su questo campo c'è un grande lavoro da fare di studio, di approfondimento e di proposta.

La vigilanza ed il controllo dovrebbero poi poter fare riferimento a parametri di risultato: dovrebbero insomma sempre più orientarsi a verifiche di efficacia e di efficienza delle scelte politiche, ed alla coerenza dei risultati ottenuti con i risultati previsti ed attesi. Queste forme di controllo dovranno trovare una precisa, anche se sintetica, disciplina negli statuti regionali.

Sempre nel campo di una riqualificazione delle funzioni delle Assemblee si inserisce il tema delle competenze normative. Negli ultimi anni il sistema delle fonti normative si è alterato e complicato. Nel nostro paese lo schema delle fonti comprende, in ordine discendente, gli accordi internazionali (convenzioni vere e proprie; vincoli imposti da organizzazioni internazionali cui l'Italia aderisce); le norme dell'U.E.; la legislazione nazionale; la normativa emessa dalle autorità indipendenti; la legislazione regionale; i regolamenti nazionali e regionali; decreti con portata normativa. Accanto a queste fonti sta poi quella che viene definita *soft law* (normativa morbida) con rilevanza giuridica, come i codici di autoregolamentazione certificati, gli standard tecnici, i contratti standard internazionali, ecc. I veri e propri organi legislativi non sono più produttori esclusivi di norme.

Siamo di fronte a veri e propri organi legislativi che non sono più produttori esclusivi di norme.

Le Assemblee regionali dovranno tener conto di questa evoluzione, e dovranno esercitare il proprio potere normativo ponendosi non più come produttori monopolisti di norme sul piano regionale, ma come coordinatori, con funzioni di cerniera, di questa pluralità di fonti, almeno per quella sfera che rientra nelle competenze regionali. A questo spinge anche la pressione crescente verso la semplificazione normativa e la delegificazione. La funzione legislativa dovrà quindi costruire le varie discipline giocando, in modo duttile ed elastico, sulle molteplici fonti. Direi quasi che la normazione verrà a costituire un *software* per la messa a punto articolata di ipotesi di decisione politica.

Un settimanale, ricordando l'appuntamento di oggi, diceva "Ci sembrano poco esaltanti i risultati delle Regioni perché fanno solo 30 leggi". Questo settimanale ha perso di vista che l'obiettivo delle Regioni è fare poche leggi, abrogare delle leggi e quindi non aggiungere norme e quant'altro. Purtroppo, però, facciamo i conti anche con questo livello di informazione e di giudizio che si dava sull'efficacia delle Regioni, proprio perché "poco produttive, fanno poche leggi".

Non è facile pensare come tradurre in termini statutari questa impostazione. Certamente occorrerà inserire negli statuti la previsione di regole generali per l'attività legislativa, demandandone se mai la messa a punto allo strumento del regolamento interno dei Consigli regionali. Queste regole dovrebbero consentire forme di "presidio" della qualità della legislazione, dalla applicazione dei principi di *drafting* alla generalizzazione dell'analisi di fattibilità delle leggi: quella analisi che apre poi la strada alla verifica sulla implementazione della normativa.

Tutto questo costituisce una riserva inalienabile per quanto riguarda le funzioni proprie delle Assemblee.

Sull'onda della "riforma Bassanini", ed anche come ricaduta della fisionomia assunta dalla Conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali, diverse Regioni hanno istituito delle Conferenze Regioni-Enti locali, od organismi simili di partecipazione o concertazione, che pongono alle Assemblee il tema del rapporto fra esse e gli enti locali, sapendo che ci sono due livelli di relazioni: il rapporto fra Governi regionali e Governi degli enti locali. Però le Assemblee non potranno bypassare il nodo del rapporto fra le Assemblee e gli enti locali, che non significa però una compartecipazione nella legislazione regionale, ma significa, in sostanza, individuare alcuni principi di rapporto, di relazione con gli enti locali, non sostitutivi del rapporto fra i Governi.

E' quindi evidente che la definizione del ruolo delle Assemblee va in parallelo con la definizione e il rafforzamento del Governo regionale.

Vi è quindi la necessità di una forte revisione organizzativa delle Assemblee, come gli studi della stessa Conferenza hanno già proposto; una forte definizione della autonomia dei Consigli regionali; una ridefinizione dei compiti e delle funzioni dei Presidenti e degli Uffici di presidenza dei Consigli; il rapporto con gli enti locali.

Un altro tema importante è quello dell'informazione e della comunicazione riguardante i processi legislativi e, in genere, l'attività consiliare. Non è un punto secondario, è uno dei punti cardine della cosiddetta "democrazia decidente". I moderni mezzi di comunicazione, soprattutto l'informatica, consentono possibilità di informazione e di partecipazione fino a poco tempo fa impensabili. E' dovere dell'amministrazione pubblica, e in particolare delle Assemblee elettive, impiegare queste risorse per rendere sempre più trasparente la propria attività.

E' importante che i "decisori politici" siano adeguatamente informati: ma altrettanto importante è che siano, o possano essere adeguatamente informati i cittadini cui compete esercitare sugli organi politici non solo il periodico controllo delle elezioni, ma soprattutto il controllo sulla qualità delle decisioni assunte.

Accanto al mandato ampio dato periodicamente ai propri rappresentanti, oggi gli elettori possono verificare l'operato degli eletti, accedere alle stesse informazioni, seguire passo per passo i processi decisionali e intervenire su di essi con i tanti mezzi informali di pressione e di impulso che la tecnica mette a disposizione.

La "democrazia elettronica" è alle porte. Parlo di democrazia elettronica e non sto affatto pensando a un permanente clima referendario via computer o via Internet, né una sostituzione della democrazia rappresentativa con un parlamento virtuale. Credo invece che la democrazia elettronica sia il nuovo orizzonte della politica. Una politica che diventi, per questa via, sempre più aperta al confronto con i cittadini.

Oggi è infatti possibile mettere ogni cittadino in grado di accedere, praticamente "in tempo reale", a qualsiasi testo legislativo, statale o regionale, reso più comprensibile attraverso note e richiami e possibilità di "navigazione" tra testi. Ne esce così molto

aumentata la possibilità di controllo dei cittadini, facilitata la fruibilità dei testi e promosso il senso della legalità.

E' un punto di giusto orgoglio per la Conferenza che su questi temi ha lavorato in questi cinque anni ed ha avuto il contributo degli autorevoli relatori che oggi partecipano a questa iniziativa.

Tornando alle questioni inerenti il futuro delle Assemblee, la nuova forma di governo regionale, cioè l'elezione diretta del Presidente, si regge sul confronto non conflittuale ma dialettico, fra due organi che devono avere ciascuno una propria forza indipendente e una precisa capacità di interlocuzione. Quindi, il rafforzamento dell'Esecutivo ha bisogno di un corrispondente rafforzamento organizzativo delle Assemblee.

L'approvazione dei nuovi statuti rappresenta, per l'importanza delle novità costituzionali sulla forma di governo, una "fase costituente" cui si dovrà procedere in tempi che ritengo debbano essere rapidi. Gli statuti e regolamenti attuali infatti non sono evidentemente consoni alle novità apportate dalla riforma costituzionale. Il rischio che si potrebbe correre è che se il tempo di redazione e approvazione degli statuti si allungasse, si potrebbe affermare nel frattempo una prassi che inevitabilmente andrebbe ad incidere sulle nuove norme statutarie. Mentre la Conferenza ritiene che il percorso debba essere l'opposto: prima debbono venire regole certe e condivise che stanno a fondamento del funzionamento concreto dell'istituzione.

In ogni caso, fin da subito, credo opportuno che si debbano tenere presenti alcune questioni salienti già evidenziate:

— La presentazione e l'illustrazione al Consiglio da parte del Presidente neoeletto del programma politico. Sappiamo che la legge sugli enti locali ha recuperato questa dimensione nella modifica legislativa

— L'attribuzione ai componenti della Giunta regionale esterni al Consiglio regionale, di un rilievo numerico avendo presente che il raffronto e il confronto è con il Governo nazionale e non con i sindaci. La Regione non è un "grande Comune", ma le competenze della Regione sono in analogia e in raccordo stretto con le competenze del Governo nazionale e dell'Assemblea nazionale.

Ritengo che sia un faro per tutte le Assemblee e per tutti i Governi procedere in un rapporto molto stretto di definizione dei ruoli di governo e di Assemblea regionale, avendo presente il rapporto e l'esperienza che si è realizzata, anche in termini di innovazione, fra Governo nazionale e Parlamento, avendo presente le innovazioni introdotte nel regolamento della Camera, avendo presente le esperienze del Comitato della legislazione in termini di qualità, vincoli per la legislazione nazionale, perché le Assemblee regionali si qualificheranno e saranno valutate non per il numero delle leggi ma per la capacità di legiferare, di decidere in tempi certi per la trasparenza e l'efficacia delle norme.

Concludo qui questa mia introduzione. Ci saranno due interventi di approfondimento da parte del Presidente del Consiglio regionale della Toscana

Passaleva, presidente del gruppo di lavoro, e da parte del Presidente del Presidente della Val d'Aosta per portare il contributo delle Regioni a statuto speciale che hanno loro regole. E' sempre stato molto vivace, molto dialettico, ma molto unitario il confronto fra le Assemblee regionali a statuto ordinario e quelle a statuto speciale.

Alcuni piccoli cambiamenti all'ordine degli interventi che avevamo in cartella per vincoli di orari e di impegni che ci portano, prima dell'intervento del Presidente Passaleva, a dare la parola al prof. De Rita del Cnel. Con il Cnel la Conferenza ha avuto un rapporto di collaborazione e di convenzione rispetto ad alcuni temi e, fra questi, un impegno del Cnel di ricerca su cos'hanno fatto, cosa stanno facendo le Assemblee regionali, quindi una valutazione sul 1998 la quale ha evidenziato che le Regioni, nel 1998 hanno fatto poche leggi, e qui c'è la nostra lettura, diversa da quella di quel settimanale, poiché noi riteniamo positivo che si siano fatte, mediamente, solo 30 leggi.

GIUSEPPE DE RITA, *Presidente CNEL*. Ringrazio la Presidente Ceruti di avere accettato la mia richiesta di cambiare l'ordine dei lavori, ma alle 15 devo essere a Genova...

Vorrei richiamare la vostra attenzione su un problema molto particolare, che ha un nome provocatorio: il termine "poliarchia". Direte "che c'entra?". C'entra, perché il nostro sistema, come ha detto Violante, non è più piramidale e verticale, ma orizzontale e distribuito. Vado ripetendo da qualche decennio che questa è la struttura della società italiana, orizzontale e distribuita, ma c'è anche la tendenza degli ultimi dieci anni ad accentuare la verticalizzazione, la piramidalità con una logica squisitamente politica decisionista che io non metto in discussione — sapete tutti che sono un "proporzionalista" terribile — ma se la gente vuole il maggioritario, vuole la elezione diretta del sindaco, del presidente della Provincia, del presidente della Regione, del presidente della Repubblica facciano pure. Sono i dieci anni di questa spinta in cui, in termini di co-azione alla decisione si va contro la struttura della società, che è orizzontale, decentrata, articolata e ha molti soggetti per avere questa co-azione alla verticalità. Conoscete l'antica storia del monaco Zen che spiegava tutto senza spiegare con il pugno chiuso e la mano aperta: cioè, ci sono dei periodi in cui bisogna riprendere in mano le situazioni, ci sono dei periodi in cui bisogna andare verso la realtà ed esplorare il nuovo. Potremmo fare gesti analoghi: una cabrata verso l'alto che continua, mentre invece c'è un problema di articolazione in orizzontale.

Questo è il problema che tocca oggi i Consigli regionali, il maggiore problema, perché non è pensabile che questa dimensione orizzontale ritrovi nel Parlamento nazionale una sua capacità di rappresentanza, così come è impensabile che nelle Province e nei Comuni il meccanismo decisionale, l'ansia del decidere, le cose piccole da fare impediscano questa sorta di rispetto dell'orizzontalità e della distribuzione. Soltanto a livello regionale questo è possibile.

Però, a livello regionale il discorso che si fa è sui due criteri fondamentali: il controllo e la rappresentanza, che sono certamente importanti come tutti i problemi di tecnicità per fare il controllo, quindi il monitoraggio, la misurazione, l'efficacia, l'efficienza dell'azione amministrativa. Però, tutti i meccanismi per aumentare il livello di rappresentanza dei Consigli regionali rischiano una cosa fondamentale: che sia il monitoraggio di controllo sia la rappresentanza, siano prigionieri a livello regionale, ancor più che a livello nazionale, del micro: "io rappresento la micro-situazione del piccolo collegio in cui sono eletto, del mio localismo", e al tempo stesso se si deve fare un controllo non si fa l'efficacia complessiva dell'azione amministrativa regionale, ma si va a cogliere che quella scuola non funziona in quel posto, che quel ponte non ha funzionato in quell'altro posto.

La microdecisionalità è sottesa pericolosamente, sia alle parole "monitoraggio e controllo", sia alla parola "rappresentanza". La rappresentanza sarebbe localistica e sub-localistica, il monitoraggio sarebbe, sostanzialmente, minuto e quasi da piccolo pettegolezzo interno. Solo se c'è un concetto forte questi due elementi, a cui uno statuto regionale non potrà sfuggire — la forza della rappresentanza e la coerenza del monitoraggio — possono sfuggire al pericolo del localismo e del micro-interesse. E il concetto forte è poliarchia, cioè la capacità di mettere insieme i circuiti che lavorano in orizzontale all'interno della Regione, i circuiti che lavorano in orizzontale di tipo istituzionale — Comuni, Province, Comunità montane — i circuiti delle autonomie funzionali che lavorano a livello regionale (gli enti fiera, le camere di commercio, le fondazioni bancarie e quant'altro), il circuito delle forze sociali che fanno concertazione e coalizione anche a livello locale, il circuito, per certi versi, del nuovo che avanza all'interno della spontaneità e della vita sociale, dai consumatori al Terzo settore, sempre per ricordare Violante.

Il vero problema è: chi gestisce l'orizzontalità, la distribuzione dei poteri, il loro collegamento, la loro coalizione, il loro farsi patto, se tutti vanno a fare verticalizzazione e alla fine i consiglieri regionali fanno i palafrenieri della verticalizzazione del presidente decisionista, tirandogli la giacca da una parte o sistemandogli la gualdrappa dall'altra?

Il vero problema è come un Consiglio regionale diventa la sede dei circuiti di poliarchia. Se non si fa questo statuto impoverisce; se non si fa questo il decisionismo che sta dentro questa ansia di verticalizzazione, di piramidizzazione del potere aumenta, quindi non si sfugge.

Poi, fra qualche tempo diremo, come diciamo noi romani, che i sindaci sono diventati tutti dei "Peroncini", cioè un po' Peron e un po' "birrette piccole", però la verità è che quest'ansia che in questi dieci anni hanno avuto della verticalizzazione e della piramidizzazione vanno contro, anche nella testa del presidente Violante, che notoriamente non è un deretano amante del territorio, dell'orizzontalità, della concertazione ecc., ma che pure dice "bisogna garantire un equilibrio fra verticalizzazione e orizzontalità". Lì sta il punto dei Consigli regionali più che del

Parlamento, dei Consigli regionali più che del Consiglio comunale, perché lì la poliarchia e la gestione dell'orizzontalità è a livello giusto: non è troppo piccolo come nel Consiglio regionale, non è generale e astratto come nel Parlamento.

La riflessione politica che vi posso portare questa mattina — sul testo Cnel ci rivediamo fra tre settimane per capire effettivamente il tipo di lavoro che è stato fatto da voi e da noi su questo argomento — in una sede politica, è tesa soltanto a richiamare quest'unico concetto: il Consiglio regionale come sede di una cultura di poliarchia, come forse la migliore sede in prospettiva di una cultura di poliarchia.

CELESTINA CERUTI. Ringrazio il prof. De Rita. Come lui ha ricordato, entro i primi quindici giorni di marzo presenteremo presso il Cnel la ricerca che mette in evidenza alcuni nodi.

Continuiamo con il presidente Passaleva, responsabile del gruppo di lavoro su questi temi, che metterà meglio a fuoco alcuni nodi.

ANGELO PASSALEVA, *Presidente Consiglio regionale della Toscana*. Il mio intervento, come convenuto, sarà molto sintetico, certamente non esaustivo. Ci saranno anche alcune sottolineature rispetto ad alcuni concetti già espressi sia dal presidente Violante sia dalla presidente Ceruti.

Il processo di integrazione europea economico già avvenuto e quello in atto, da un lato verso il suo ampliamento e dall'altro verso un'innovazione che sostenga un'adeguata, crescente qualificazione politico-istituzionale in tutti gli aspetti dell'organizzazione sociale e statale, sono attualmente accelerati dalla necessità di sostenere la competitività nei confronti della globalizzazione dei mercati, ma anche — e questo vorrei sottolinearlo in particolare: è emerso anche in un recente colloquio con il presidente del Parlamento europeo, la signora Fontaine — di tutelare i diritti, e per essi i principi e i valori della libertà e della uguaglianza. In altre parole, il tema della coesione e della solidarietà fra i popoli europei.

Certo la dimensione territoriale, la vastità e la complessità della rete del sistema istituzionale che vi partecipa ai diversi livelli, il processo decisionale-gestionale che li deve sorreggere, sono tali da esigere, parallelamente alla inevitabile diminuzione della sovranità statale, un ambito territoriale, economico-sociale, politico e istituzionale, al quale faceva riferimento poco fa il prof. De Rita, capace di garantire il rapporto tra il centro e la periferia e la coerente, conseguente attuazione delle politiche assunte a quel livello, per l'appunto l'ambito regionale.

La Regione dunque, è l'ente che esprime e garantisce questo collegamento e che dà consequenziale autorevolezza al ruolo e ai compiti dell'Unione europea.

Tutti parliamo di "Europa delle regioni". Se la regione già oggi è il limite indispensabile per collegare i cittadini, la cosiddetta società civile e la realtà economica

del Paese ai diversi centri decisionali che concorrono al governo dello sviluppo economico-sociale, ancor più lo sarà nella prospettiva effettiva federalista ipotizzata dalla riforma del Titolo V della Costituzione, con maggiori compiti e responsabilità da questa prefigurati, e dovrà pertanto esprimere al massimo quell'autonomia politica che, per estensione, forze, efficienza e capacità, sia idonea a reggere la competitività e quindi a governare lo sviluppo.

Certo, saprà esserlo soltanto se la Regione sarà in grado di introdurre il massimo di innovazione, sia nella parte di ingegneria istituzionale — in altre parole i nuovi statuti — sia in quella del "cosa fare", cioè del governare i processi di sviluppo.

Una volta risolto positivamente il fattore critico della stabilità dei governi regionali mediante la nuova forma di presidenzialismo, credo che dobbiamo porci una domanda fondamentale: le sfide che ho sopra appena accennato, ma che sono, come tutti sappiamo, estremamente complesse, potranno essere affrontate soltanto dalla nuova e maggiore autorevolezza del presidente eletto direttamente? O invece pensiamo che egli abbia la vitale esigenza di disporre di una legislazione capace di guidare e sostenere il suo gravissimo impegno soprattutto sui due fronti esterni oltre a quello interno alle Regioni, cioè quello verso l'alto (lo Stato e l'Unione europea) e quello verso il basso (il sistema delle autonomie locali)?

Ritengo che l'efficacia del Governo, della Giunta e delle politiche di sviluppo che potrà esprimere, non potranno che basarsi sull'azione di un Parlamento regionale autorevole, su una legislazione restituita alla originaria dignità di una normazione di alto contenuto elevata alla riconquistata capacità di fare politica, ossia di rappresentare gli interessi generali con i quali sostenere lo sviluppo e la crescita civile, sociale ed economica di tutta la comunità regionale.

I principali temi che i prossimi Consigli regionali dovranno affrontare nei nuovi statuti saranno quindi: il potenziamento e l'ammodernamento dei vecchi e nuovi poteri riservati ai Consigli, legislativo e di controllo, con particolare riferimento al riequilibrio dei rapporti coi Presidenti e le Giunte regionali; una forte definizione statutaria dell'autonomia del Consiglio; la riqualificazione dei compiti dei presidenti dei Consigli e degli Uffici di presidenza con il conseguente adeguamento dei regolamenti interni strumentali ai nuovi compiti assembleari.

In particolare, nel disciplinare con i nuovi statuti i ruoli e gli ambiti di esercizio delle potestà dei due organi interni della Regione, Consiglio e Giunta, nonché i loro rapporti, non si potrà prescindere dalla considerazione che la pari legittimazione democratica che la Costituzione assegna, sia pure in via transitoria, ai due fondamentali organi regionali impone da un lato una chiara e certa divisione dei loro compiti, coerenti e conformi alle diverse potestà e responsabilità; dall'altro, inevitabilmente, un nuovo, costruttivo sistema di collaborazione basato sulla necessità di esprimere un indirizzo politico il più convergente ed armonico possibile. Altrimenti si creerebbe una situazione di divaricazione che potrebbe paralizzare il sistema o provocare una prevaricazione di un organo sull'altro.

Alla luce di tali postulati, il primo obiettivo da raggiungere con i nuovi statuti sarà quello di eliminare o evitare le cause di confusione tra le diverse potestà, legislativa e di governo, dei loro campi di azione diversi per finalità, contenuti, forme, procedure, efficacia e controllo.

L'innovazione della potestà, o funzione legislativa, che resta formalmente riservata al Consiglio, è il compito più arduo, anche perché, erroneamente, ritenuto scontato e semplice. Non è così. In realtà si richiede un grande sforzo culturale e politico per saper leggere criticamente l'attuale fase regionale e collocarne la progettazione in un nuovo e più ampio sistema delle fonti normative.

I nuovi statuti dovranno, pertanto, impedire che, attraverso atti formalmente amministrativi ma dai contenuti normativi talvolta primari e non regolamentari, la Giunta regionale invada il campo della potestà legislativa; e per contro che il Consiglio invada il campo della potestà di alta amministrazione che è proprio del Governo, e ancor più quello di amministrazione attiva.

In sintesi, nel riparto di competenze normative tra Consiglio e Giunta, la legge regionale, nei limiti posti ad essa dall'Unione europea e dallo Stato, dovrà sviluppare al massimo l'ampiezza dell'autonomia politico-legislativa e le potenzialità innovative del proprio indirizzo politico-legislativo, senza mai travalicare nel campo dell'alta amministrazione. Per contro, va tenuto presente che l'indirizzo politico-legislativo del Consiglio solo in via di fatto è limitato dal programma politico di governo che il presidente ha presentato al corpo elettorale. Ci vuole armonia fra i due momenti. Per questo, come ricordava la Presidente Ceruti, la presentazione al Consiglio del programma da parte del presidente è un momento necessario, non per la legittimazione del presidente che non necessita più di questo passaggio, ma nell'interesse di entrambi gli organi per definire un convergente programma di indirizzo politico, l'uno per meglio orientarlo e finalizzarlo all'esercizio della propria potestà legislativa; l'altro all'esercizio della diversa e conseguente potestà di governo, prevalentemente di alta amministrazione.

Abbiamo già ricordato che la riqualificazione del ruolo del Consiglio non opera soltanto in ordine a quella della sua principale potestà, quella legislativa, ma si completa con un nuovo, forte potere di controllo ex-ante ed ex-post.

E' fuori dubbio che il se, il come, il quando avere informazioni o dati per il controllo deve essere riservato all'Assemblea, senza commistione alcuna con i possibili concorrenti strumenti di controllo che l'organo di governo e l'Amministrazione regionale vorranno autonomamente creare a propri fini. Il controllo deve essere riferito: all'attuazione del programma politico del presidente della Giunta regionale; alla correzione del proprio indirizzo politico-legislativo; alla rendicontazione politica del proprio operato al corpo elettorale.

E' infine logico che tutte queste innovazioni relative alla potestà legislativa e di controllo, al loro prodotto, al loro processo, alla luce dell'imminente ruolo che ha il presidente della Giunta regionale, assegnatogli oggi dalla Costituzione e domani,

probabilmente, dagli statuti, esigano che lo statuto sancisca e garantisca all'Assemblea, come contrappeso democratico, una più piena autonomia rispetto a quella di cui essa è dotata attualmente, al meno nella maggior parte degli statuti: autonomia funzionale, regolamentare, finanziaria e organizzativa, non diversamente da quella di cui dispone il Parlamento nazionale.

In particolare, il nuovo statuto dovrebbe garantire:

- l'autonomia contabile e finanziaria del Consiglio, realizzata in un bilancio assolutamente autonomo;
- il riconoscimento dei compiti e delle funzioni del presidente del Consiglio e dell'Ufficio di presidenza, in particolare, tra l'altro, attraverso un sindacato di ammissibilità delle proposte del Consiglio, una funzione di presidio sulla qualità della legislazione da realizzarsi in forme affini a quelle del Consiglio per la legislazione della Camera;
- una autonoma funzione di informazione e comunicazione riguardante i procedimenti legislativi e, in genere, le attività consiliari;
- la riserva totale di regolamento consiliare per tutto quanto riguarda l'organizzazione interna del Consiglio, la determinazione qualitativa e quantitativa degli organici e delle figure professionali, lo stato giuridico ed economico del personale stesso. Un'autonomia organizzativa dunque, da realizzare mediante l'istituzione di un ruolo separato ed autonomo del personale del Consiglio quale supporto e garanzia della sua indipendenza;
- il riconoscimento espresso di una soggettività giuridica propria del Consiglio regionale rappresentata dai presidenti dei Consigli; soggettività che comporta, oltre alla titolarità dei rapporti di lavoro del proprio personale, anche la piena titolarità di tutti i rapporti giuridici, compresi quelli contenziosi, necessari ed opportuni per le esigenze di funzionamento del Consiglio.

Con queste riflessioni, non certo esaustive, non vogliamo, come presidenti uscenti lasciare lezioni o eredità, intendiamo portare un contributo che deriva anche dall'esperienza, insieme all'augurio di un buon lavoro nell'interesse delle istituzioni, quindi dei cittadini, a chi verrà eletto nei Consigli regionali nella prossima tornata del 16 aprile.

Con la natura costituente della nuova legislatura siamo davanti — se mi è consentito usare le parole tratte dall'ultimo spettacolo di Giorgio Gaber, non per fare della politica-spettacolo ma per riprendere una frase che mi ha colpito — a uno spazio vuoto che va ancora popolato. Allora, perché non immaginare il sogno di Regioni che, all'età di trent'anni che compiranno nella prossima legislatura, ritrovano il gusto di farsi apprezzare dai cittadini non per i pesi che pongono, non per la burocrazia che creano, non per i poteri che nascondono, ma per il coraggio e la capacità che dimostrano nel difficile ma esaltante compito di costruire ogni giorno un pezzo in più di democrazia vera? Grazie.

CELESTINA CERUTI. Proseguiamo con l'intervento del prof. Cammelli che ci ha accompagnato in questi cinque anni in alcune riflessioni sul tema della democrazia decidente e degli approfondimenti legislativi.

MARCO CAMMELLI, *Università di Bologna*. Il punto più importante, cioè il taglio del discorso è stato dato molto bene dal presidente Violante e dalla presidente Ceruti, ed era un punto che mi aveva un po' preoccupato, perché questa applicazione si presta a una serie di valutazioni e pone anche dei problemi. L'idea di dire che la legge costituzionale del 1999 è un'occasione da giocare — e su questo spazio c'è un'elaborazione delle assemblee regionali in atto — mi pare che sia il modo migliore per porvi mano.

I problemi però ci sono e sono parecchi, alcuni dei quali in mano ai Consigli regionali, altri invece in mano al centro e a decisioni che il sistema dovrà prendere per stabilire "come dobbiamo essere da grandi", perché alcune cose ancora decise non sono e pesano fortemente.

Le cose che riguardano i Consigli regionali, alcuni degli interrogativi più grossi. Il nostro incontro è intitolato alle assemblee legislative. Non c'è dubbio che la legge era e resta un punto essenziale dei Consigli regionali e delle loro attività, ma probabilmente vale la pena pensare alle assemblee in una forma più ampia e un po' diversa.

E' stato accennato che la legge resta come emblema delle decisioni importanti, resta come una funzione formalmente assegnata ai Consigli e che viene esercitata, ma sicuramente è in una fase di accentuata revisione, quindi il ruolo delle Assemblee che dieci o vent'anni fa tranquillamente assegnavamo alla funzione legislativa, oggi è molto più complesso, perché ci sono un meno e un più. Il meno è che la legge regionale si trova nel pieno di processi di forte delegificazione e semplificazione di cui le Regioni evidentemente risentono, anzi dovranno impossessarsi di questo, perché il rischio è che questi processi di delegificazione e semplificazione passino soltanto proiettati dal centro, senza una elaborazione locale che invece deve esserci.

La potestà regolamentare alla Giunta mi pare qualcosa di più di una opportunità o di una possibilità: è un ruolo necessario, soprattutto come è stato immaginato il ruolo del regolamento, oggi, nel nostro sistema.

Non solo: si porranno problemi inediti. In questa chiave la legge regionale è un passaggio obbligato, necessario per le decisioni successive di tipo regolamentare? Oppure si può immaginare che vi sono decisioni normative che passano per l'intermediazione legislative ed altre invece che direttamente vanno al regolamento? Dietro il rapporto fra fonti c'è, evidentemente, un ruolo di organi e un senso degli atti che va valutato attentamente.

Oltre tutto una parte della legislazione regionale attuale era sicuramente una parte minore, sostanzialmente regolamentare. Ci si può aspettare che il regolamento

assegnato alle Giunta sollevi una parte di produzione normativa che prima andava al Consiglio e che non veniva esercitata in forma regolamentare perché il Consiglio preferiva la legge per motivi vari.

Insomma, in qualche modo c'è in parte un arretramento dell'area occupata dalla funzione legislativa, una riduzione, certo un ripensamento.

Perché questo non è invece un arretramento dell'Assemblea? Proprio perché accanto alla funzione legislativa vi sono molti altri compiti e funzioni, che però possono essere costruiti e immaginati non partendo dal Consiglio e dalle sue funzioni ma con un'analisi di sistema. Ecco il punto che a me pare il più difficile.

Le Regioni hanno in mano una stagione importante, ma non hanno in mano tutti gli elementi che ne determinano l'utilizzazione, quindi per una parte saranno scelte proprie, per una parte dovranno essere scelte attraverso cui premono sul centro, perché il centro bisogna che alcune cose le risolva, e rapidamente, altrimenti andiamo in guai grossi.

I punti che mi sembrano importanti, gli assi su cui costruire anche la stagione statutaria, mi sembrano, tra i tanti, tre, per evitare il bricolage della piccola revisione statutaria. Ma mi pare che questo sia stato escluso dal tipo di impianto delle riflessioni che ho sentito.

Il primo punto importante: quali saranno le funzioni regionali? Non tanto o solo per il federalismo preso sul serio, ma per le "Bassanini" prese sul serio, il sistema che si avvia è con una concentrazione importante sul livello regionale. Continuo a sentire continuamente l'aspirazione a una Regione "leggerissima", eterea, che pesa poco ecc. Capisco che si dica, ma è credibile? E comunque bisogna intendersi: la gestione in larga misura deve essere tolta, ma una Regione dopo le "leggi Bassanini" è una Regione "pesante". Certo, non è pesante sulla gestione, benché alcune cose sicuramente bisognerà gestirle. E' importante chiarirsi su questo: la Regione sarà comunque pesante sulle decisioni che dovrà prendere. Quindi, nell'attrezzarsi con gli statuti, teniamo conto che questo livello avrà pesi molto più significativi di quanto fino adesso ha avuto.

Questo è un primo punto che ha tanti riflessi e tanti aspetti.

Secondo punto: forma di governo. Quali? Quante forme di governo possibili? E comunque, come le affrontiamo? Qui mi rifaccio a un'analisi che ho sentito elaborata da Luigi Mariucci, ma che ho sentito ripresa anche da altri. Cioè, i livelli di forma di governo, almeno quelli che ci interessano più direttamente, le opzioni che abbiamo di fronte apparentemente hanno una strada obbligata, quella del modello dualistico: un presidente, l'Esecutivo, il Consiglio con una contrapposizione fisiologica, sana, di ruoli, di rappresentanze ecc. Insomma, un modello di due livelli che fra loro dialogano, competono, reciprocamente si condizionano, si bilanciano. Questo è un modello possibile. Ma c'è anche un altro modello che non è retto sul dualismo, che si basa sulla forza del presidente, ma che invece gioca tutto non sulla contrapposizione dei due elementi ma su un continuum, un modello più di tipo britannico, con un continuum maggioranza consiliare e presidente, che invece vede, se mai, molto più importante

l'altro aspetto: lo statuto della minoranza. Pensate alle conseguenze che tutto questo ha sulle competenze, sui ruoli, sugli strumenti, sulla stessa ripartizione dal punto di vista politico.

Il terzo punto di analisi sistemica destinato a contare fortemente sui lavori di questa importantissima stagione, è quello dei rapporti centro-periferia su cui le Regioni qualcosa potranno fare, molto potranno e dovranno chiedere, perché su questo abbiamo dal centro messaggi straordinariamente incerti.

Quando dicevo che bisogna decidere "cosa vogliamo fare da grandi", lo dicevo con il rispetto dovuto, però con la chiarezza che un sistema del genere impone. La Regione non può sopravvivere a lungo nella incertezza del sistema delle relazioni centro-periferia, e su questo noi abbiamo, anche recentemente, rappresentato tutti i modelli possibili. Abbiamo rappresentato i modelli "alla tedesca", di amministrazione unica e lo Stato finisce dove comincia il sistema regionale e locale; abbiamo rappresentato un sistema triangolare di Regioni, enti locali e Stato che dialogano indipendentemente; abbiamo anche un'amministrazione periferica, vecchio relitto di un sistema parallelo, su cui ci saranno adempimenti importanti fra breve e su cui, forse, bisognerà decidere qual è il senso e il modo.

Io rimango convinto che le vere possibilità di scelta che abbiamo di fronte sono due: o un sistema "alla tedesca", ma davvero e fino in fondo, o un sistema-binario razionalizzato. La Francia nel 1992 ha fatto un'importantissima legge applicata all'organizzazione periferica dello Stato, che potremmo considerare come il primo passo per poi, là dove possibile, con gradualismo, spostarci su un sistema tedesco. Però il senso di direzione va dato.

Pensate al ruolo della Regione come cambia nell'uno e nell'altro caso.

Senza questa decisione ci troviamo con alcune difficoltà molto grosse, alcune delle quali forse dovute a debolezze, altre al conservatorismo istituzionale. Noi abbiamo bisogno di pensare se è possibile avere o no il Senato come Camera delle autonomie e delle Regioni. Capisco che questo pone dei problemi, e li pone a tutti i livelli. Però bisogna che un sistema che decide in modo maturo di cambiare, queste cose sia in grado di farle. Se ci fermiamo su questo rischiamo quello che abbiamo di fronte: che il generoso sistema-progetto di revisione costituzionale oggi alla Camera, presenti un sistema di relazioni centro-periferia tutto imperniato sulla Conferenza Stato-Regioni che si articola anche a livello periferico. E' una cosa diciamo "curiosa".

Vi sono tanti modi di risolvere il problema. Escludo che ci sia un modo per risolvere il problema delle relazioni centro-periferia immaginando che tutte le stecche si infilino nella Conferenza che non solo concentra tutto nel suo seno, ma poi si articola sostituendo il commissario di Governo ecc. A questo livello abbiamo le articolazioni della Conferenza.

Basta pensare alla alterazione istituzionale che questo comporta sul Parlamento, dove, quando le cose sono state negoziate in Conferenza, o il Parlamento ci mette il

timbro, il che non è elegante, oppure il Parlamento fa la bizza, il che non è particolarmente maturo e utile.

Considero bizza, per esempio, la vicenda che ha riguardato il decreto sull'agricoltura e la questione del Corpo forestale, che non mi pare siano le indicazioni che danno l'idea di un sistema che sta crescendo su questo. In realtà è un sistema che paga alcune importanti scelte che non sono state operate.

Questi punti sono di sistema e vanno riflessi. E queste sono cose che le Regioni non possono decidere in quanto tali, però se io fossi in un Consiglio regionale appena eletto, la prima cosa che farei sarebbe essere qui e non andarmene fino a che questi punti non sono stati in qualche modo risolti. Si può accettare che qualche cosa venga fatto oggi e qualche cosa domani, ma non che si viaggi con tre modelli contemporaneamente, perché questo, alla fine, rischierà di essere pagato molto caro.

Le forme di ricostruzione sul nuovo ruolo del Consiglio sono state abbondantemente dette, quindi non dico nulla di quello che pensavo, salvo un punto. E' vero che meno legislazione, più tante altre funzioni. Quali sono le macro-decisioni del Consiglio? Già il Parlamento, oggi, dovrebbe occuparsi delle macro-decisioni: le deleghe, in fondo, sono macro-decisioni. Il problema, se mai, è quello del controllo. E allora, un buon interrogativo sarà: un Consiglio regionale che non ha le deleghe, come può sfruttare, utilizzare, giocare questo ruolo sulle macro-decisioni? Comunque, sulla macro-decisioni c'è un punto che mi preme sottolineare in chiusura. Il controllo è una cosa seria. C'è un'antica desuetudine ai controlli nel nostro sistema. I controlli o non si fanno, o si fanno quando c'è conflitto. Se si dovesse spiegare agli studenti che cos'è il controllo nel sistema italiano, si direbbe: il controllo è una cosa che si dice ma non si fa. E salvo i casi in cui si fa e non si dice perché, il perché è che si è aperto un conflitto cinico, sgradevole, un po' arretrato, ma vero al 90% dei casi.

E' chiaro che se un sistema non cresce su questo, noi rischiamo di rimanere fermi ai convegni. Il controllo è invece una cosa serissima, perché non posso fare macro-decisioni senza due cose: sapere come è andata prima, quindi avere tutto ciò che è avvenuto, e sapere che cosa avviene delle mie decisioni, cioè cosa avviene dopo. Ma per fare questo bisogna che i Consigli non siano di tipo consociativo, perché se la logica dei Consigli è quella per cui "io ti passo questa cosa e tu non tocchi la mia", evidentemente sul sistema dei controlli nulla si farà, salvo nella grave crisi che è poi il momento in cui il controllo non serve, nel senso che il controllo serve se è alimentato continuamente, se il Consiglio sa che avviene nel circuito assessori-dirigenti; se invece è uno squarcio nel buio, evidentemente serve a poco, se non a esprimere un conflitto.

CELESTINA CERUTI. Ha la parola, per le Regioni a statuto speciale, il Presidente Louvin.

ROBERTO LOUVIN, *Presidente Consiglio regionale della Valle d'Aosta*. Dopo gli interventi completi, dettagliati, esaustivi dei colleghi Ceruti e Passaleva abbiamo ritenuto utile, come Conferenza dell'Assemblea e dei Consigli delle Regioni e Province a statuto speciale, aggiungere una piccola annotazione complementare che crediamo utile per dare conto del panorama completo che riguarda le nuove regole e i nuovi poteri delle Assemblee regionali, ma con uno sguardo particolare rivolto a chi sta un passo indietro rispetto a questa innovazione. Unico è il quadro di discussione generale, comuni sono i principi sui quali andiamo ragionando, diversi sono i tempi, perché la modificazione in itinere degli statuti segue a distanza quella già avvenuta per le Regioni ordinarie.

Le riforme in atto hanno introdotto, con l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni, una grande novità e hanno obbligato anche noi delle Regioni e Province a statuto speciale, ad un ripensamento generale sui rapporti e sui riequilibri fra i poteri regionali. La novità non ci vede né assenti né indifferenti al dibattito di oggi, anche se fruiamo — bisogna dirlo — di un "utile ritardo"; utile perché ci può consentire di fare tesoro già di queste prime avvisaglie, di questa riflessione già ampiamente contenuta nel documento preparatorio che abbiamo predisposto e che vi è già stato illustrato dai colleghi, che ci mette in uno stato di preallarme rispetto a scelte che devono ancora essere perfezionate. Abbiamo ancora un po' di tempo perché la fase costituente, che per le Regioni a statuto speciale può essere ancora più piena di quella che stanno per vivere le Regioni ordinarie, non sia solo una rincorsa, non sia solo un puro completamento di un disegno già compiuto, ma possa svolgersi e svilupparsi in piena autonomia.

I nostri rispettivi statuti, che sono oggetto di una iniziativa di legge costituzionale unificata, non sono ancora formalmente modificati, ma la rivisitazione è già in corso e a fronte dell'urgenza che ha dettato i tempi di adozione della riforma degli articoli 121, 122, 123 e 126 della Costituzione, le nostre Regioni — in questo sento la difficoltà del compito che mi è stato affidato — si sono espresse con atteggiamenti e preoccupazioni molti diversi le une dalle altre. Questo per situazioni storico-politiche molto differenziate. Questa variegata realtà imponeva — e su questo punto è unanime il convincimento delle nostre Regioni e Province — risposte differenziate e rispettose delle specificità di ciascuna Regione. Debbo intanto darvi conto che la gamma delle soluzioni prospettate dai nostri Consigli attraverso leggi-voto, risoluzioni, mozioni, audizioni parlamentari delle nostre rappresentanze istituzionali, ha fatto emergere per alcuni di noi — è il caso della Sicilia — la necessità di norme immediatamente applicabili che abbreviassero i tempi dell'entrata in vigore della riforma di sistema, per renderlo meno soggetto ad instabilità nel corso della legislatura. Invece per le altre Regioni e Province lo stesso obiettivo di una maggiore stabilità, avvertito con diversa intensità poteva essere raggiunto rimettendo all'Assemblea elettiva regionale sic et simpliciter il potere di modifica dello statuto interno, senza alterarne lo status quo neanche in via transitoria.

Abbiamo invece avvertito in sede parlamentare, al di là delle petizioni di principio che sono sempre state generalmente favorevoli, rispettose delle autonomie regionali, anche assertrici di una carattere pattizio — quante volte abbiamo sentito questo termine ritornare e quante volte lo ritroviamo nei verbali delle audizioni parlamentari, qualche volta con delle interpretazioni un po' singolari? — la tentazione di omogeneizzare le Regioni e le Province autonome alle soluzioni proposte, in ispecie all'elezione diretta del capo dell'Esecutivo regionale; una tentazione a cui si sono aggiunte una certa ansia, una certa fretta di approdare a un risultato concreto, con qualche irrigidimento che non ha sempre giovato alla reciproca comprensione.

E' avvertito un certo disagio per il riconoscimento solo parziale della possibilità delle Regioni e Province autonome di fare argine rispetto a modificazioni non solo non richieste, ma in qualche caso — non è solo per questioni capitali, ma anche per aspetti più marginali — addirittura sgradite.

Anche la forma prescelta, che certo ha vantaggi indubbi sul piano pratico di un disegno di legge unificato, disegno che mantiene la denominazione di disegno di legge per l'elezione diretta del presidente, anche se in alcuni casi questa non è per nulla introdotta, anzi solo astrattamente possibile tra le molteplici soluzioni che le Regioni possono adottare.

Questo ci rende consapevoli di un disegno uniformatore coltivato da un ampio arco di forze politiche, qualche volta anche in aperta contraddizione con le aspirazioni delle stesse rappresentanze regionali e provinciali dei partiti.

Questo dato a noi pare culturale, oltre che politico, e attesta un disagio — dire un fastidio sarebbe eccessivo — rispetto al riconoscere il pieno e consapevole arbitrio alle rappresentanze elettive delle Regioni autonome nel conformare lo statuto ai parametri che cinquant'anni di storia ci hanno consentito di conoscere e di sperimentare molto bene. Questo disagio è, oltre tutto, particolarmente evidente là dove l'intreccio istituzionale è complesso, come nella Regione Trentino Alto Adige con le sue Province autonome, che si trova quindi al crocevia di delicati equilibri da perseguire con un paziente dialogo.

Una considerazione qui è d'obbligo, prof. Camelli, lei che studi così attentamente le situazioni anche degli altri Paesi di questa Unione europea: le asimmetrie istituzionali, i federalismi differenziati, le atipicità istituzionali sono ormai moneta comune nell'Unione europea, dalla Spagna, al Belgio, alla Gran Bretagna. Perché qui si deve continuare ad avvertire l'eccezione, l'anomalia, l'irregolarità come qualcosa che deve essere contenuto in limiti ristretti e in qualche modo prevenuto e limitato?

Noi crediamo che proprio il mutato contesto europeo dovrebbe spingerci a scommettere maggiormente su una elasticità ordinamentale maggiore, in uno Stato che intraprende un serio cammino federalista solo se riconosce a priori il diritto delle Regioni a darsi liberamente l'assetto di governo ad esse più consono. Certo, i margini di autonomia costituente si sono estesi e si estenderanno grazie alla legge costituzionale in corso di approvazione, ma rimane nella penna del legislatore — mi fa piacere dirlo di

fronte al presidente Pepe, che proprio recentemente, in un incontro bilaterale ad Aosta con il Consiglio regionale ha avuto modo di ritornare su questi argomenti — quella norma che noi tutti abbiamo chiesto e che vuole far sì che si stabilisca senza più equivoci che i rispettivi ordinamenti speciali sono soggetti solo ed esclusivamente a modificazioni concertate e formalmente concordate. Il patto si fonda sulla pari dignità. Il fedus ha bisogno di un consenso di entrambi i soggetti, per cui anche le vostre riflessioni di questi giorni e le iniziative che prenderete in sede parlamentare saranno da noi guardate con la massima attenzione.

Le nostre Assemblee legislative sono primogenite — Passaleva ricordava i trent'anni: noi siamo già quasi al doppio, nonostante ci sia una situazione opposta nelle rappresentanze istituzionali in questo momento — ma nonostante questa loro età non sono così logore e vetuste da non cogliere il senso del cambiamento in atto. Ci prepariamo a ridiscutere il rinnovato equilibrio fra Giunta e Consiglio con la consapevolezza che è necessario definire con certezza il nostro ruolo di assemblee elettive: non contrappeso, come freno, ma bilanciamento; non contrapposizione all'immagine di modernità ed efficienza degli esecutivi da parte di un archetipo di Parlamenti regionali paludati, verbosi e qualche volta inconcludenti. Noi crediamo veramente, come rappresentanze anche delle Regioni speciali, ma in questo totalmente allineati con i colleghi delle ordinarie, che il confronto aperto tra le Regioni tra di loro e tra le Regioni e il Parlamento sul terreno della qualità legislativa, degli strumenti di controllo, di verifica, di valutazione delle politiche offra oggi spazi nuovi per chi ha voglia di rimettersi in gioco. Su questo cammino il dialogo tra le Camere e i Consigli debba procedere, crediamo che sia tempo di un confronto serio, ma anche di collaborazione, per non lasciare oscurare i principi della democrazia parlamentare rappresentativa con delle logiche che avvertiamo purtroppo presenti e che portano su un binario morto, anche se in carrozza di prima classe, le rappresentanze popolari secondo schemi pluralisti e democratici.

Se bisogna rimettersi in gioco lo facciamo senza panico, senza manie di persecuzione, ma con la tranquilla coscienza di avere, come Consigli regionali, rinnovati o rinnovandi, tutte le capacità per essere quel crocevia della poliarchia, di quella rete di poteri nella quale viviamo e da cui non vogliamo essere avulsi.

CELESTINA CERUTI. Proseguiamo i nostri lavori dando la parola al sen. Francesco D'Onofrio, anche lui ripetutamente nostro interlocutore come Conferenza dei presidenti. Ricordo anche il suo incarico di relatore in Bicamerale sulla forma di Stato. Ed è, su questo, da sempre particolarmente attento.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore in Bicamerale sulla forma di Stato*. Ringrazio soprattutto la cortesia di farmi intervenire ora, perché purtroppo all'una devo andarmene

per prendere, come al solito, un aereo per la Sicilia, perché, come gli amici sanno, per quella sorta di "vedovanza del potere amministrativo" capitata a chi, come me, fa parte del Polo, in questa legislatura accade che sono assessore provinciale alla Provincia di Agrigento. Oggi conto di dimettermi, perché sono entrato nella Commissione antimafia e, pur non essendovi alcuna incompatibilità giuridica formale — tant'è vero che in Commissione antimafia seggono parlamentari che sono amministratori locali in varie parti d'Italia — ho ritenuto che vi sia una sorta, per così dire, di incompatibilità politica generale. Mi è capitato di essere lì per un insieme di circostanze che non hanno nulla a che vedere, come scherzosamente dicevo prima, con il mio desiderio di essere amministratore locale, ma per ragioni politiche che sono sorte all'inizio del 1998. Devo però dire che quell'esperienza è stata molto importante, anzi è molto importante, anche per le questioni di cui stiamo discutendo oggi, perché nonostante si tratti di una Regione a statuto speciale, per il modo con il quale fu approvato quello statuto speciale, si tratta, al limite, della sola Regione che ha instaurato con l'allora nascente Repubblica italiana un rapporto di tipo paritario federale. Lo dico perché prendo le considerazioni dalla coda, per capire se veramente siamo orientati ad andare verso una riformulazione dell'ordinamento statale italiano in senso federale qualunque sia la connotazione di questa parola, oppure se siamo ancora nella cultura di un grande decentramento amministrativo, perché questa è la scelta di fondo che il Parlamento nazionale non ha fatto, che in Bicamerale si è tentato di fare e che in qualche misura non si è completata.

Lascio da parte le polemiche sulle singole responsabilità delle singole persone e dei singoli partiti: in Bicamerale la scelta è rimasta per aria, prima del Parlamento. Se il rapporto è federale, il minimo comun denominatore, qualunque sia il significato che diamo alla parola, è che vi sia il rapporto paritario tra le componenti istituzionali locali e il Parlamento nazionale e dal punto di vista delle modifiche all'assetto istituzionale delle singole Regioni — quindi non possono essere immaginate modifiche degli ordinamenti costituzionali regionali se non d'intesa — e prevedendo una qualche significativa partecipazione delle Assemblee legislative regionali alle modifiche costituzionali centrali.

Questi sono i due punti ineliminabili. Il terzo, che ha creato situazioni politiche di difficoltà maggiore, è che deve esservi un modo attraverso il quale, negli organi costituzionali centrali si esprima la natura federale dell'ordinamento: camera federale, natura federale della presidenza, sistema elettorale federale di tipo diverso. Le cose infatti sono diverse, da parte a parte del mondo, ma dovunque abbiamo esempi di ordinamenti che noi riteniamo federali da tempo, una di queste istituzioni — o il Parlamento nazionale, o la presidenza della Repubblica, o il Governo, o la Corte costituzionale, o il procedimento di revisione costituzionale — prevede forme di seria compartecipazione delle regioni.

Questo non vi era nella proposta compiutamente elaborata in Bicamerale, si sperava che potesse esservi l'esame parlamentare Camera e Senato, così non è stato.

Quindi, quello che si definisce ordinamento federale all'esame del Parlamento in questo scorcio di legislatura, manca necessariamente di alcuni dei pilastri che consentirebbero di definire federale l'ordinamento.

Perché dico questo? Perché prendo proprio lo spunto da quello che in Parlamento si sta discutendo: le modifiche degli ordinamenti di governo delle Regioni a statuto speciale.

Lo dico ai rappresentanti di Val d'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia: in un incontro recentissimo fatto con chi premeva, da parte siciliana e indirettamente sarda, perché si approvasse al Senato, nei termini in cui è stata approvata alla Camera, la legge costituzionale che riguarda tutte le Regioni a statuto speciale, nonostante le obiezioni forti, comprensibili e accettabili secondo me, di valdostani, trentini e forse anche friulani in ordine al modello istituzionale di elezione diretta del presidente, io ho suggerito una strada due o tre giorni fa. E' una strada che stiamo discutendo e che nasce proprio dalla convinzione che non vi possono essere modifiche degli ordinamenti costituzionali delle Regioni a statuto speciale comunque, in futuro anche delle Regioni a statuto ordinario, se non vi è una convergenza di decisioni, se le due parti non si mettono d'accordo.

Per mettere insieme capra e cavoli — la fretta della componente siciliana che ha le elezioni regionali l'anno venturo e i tempi più lunghi delle altre Regioni a statuto speciale — poiché la Camera ha approvato un testo istituzionale e, come tutti sappiamo, se il Senato approva lo stesso testo abbiamo la pari votazione una volta nelle due Camere e quindi, ragionevolmente, c'è il tempo per fare la seconda deliberazione in questo anno in entrambe le Camere in modo che la Sicilia possa procedere all'elezione diretta del Presidente l'anno prossimo, lo stralcio delle norme relative alle Regioni a statuto speciale potrebbe far correre il rischio di non approvare più nessuna revisione costituzionale, perché si dovrebbe ripartire dal testo approvato dal Senato.

Ho allora proposto, secondo una modalità che fu approvata qualche anno fa in riferimento al voto degli italiani all'estero, che al Senato si voti il testo della Camera, ma che, contestualmente, il Senato voti un'altra legge costituzionale di un solo articolo, che dica che le modifiche degli statuti di Val d'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia entrano in vigore se, entro dodici mesi, le rispettive Assemblee legislative li approvano. Questo ri-trasforma in pattizia la modifica degli statuti, non rompe il testo venuto dalla Camera in diverse parti, consente che il processo costituente si maturi con la convinzione che senza accordo con le Assemblee legislative delle Regioni a statuto speciale non si può procedere a modifiche dei loro ordinamenti e consentirebbe da un lato di essere celeri verso le esigenze siciliane e dall'altro di essere rispettosi delle esigenze delle altre Regioni. Quindi ne stiamo discutendo, ne abbiamo parlato 3-4 giorni fa, è una specie di coniglio nel cilindro, una cosa di una semplicità estrema, che consentirebbe le due cose messe insieme. L'abbiamo fatto qualche anno fa in occasione del voto degli italiani all'estero, quindi non è una struttura costituzionale del tutto impensabile.

Non chiedo che su questo l'Assemblea deliberi, sono opinioni, ed essendo un'opinione molto seria, in questa settimana nel parlerò con il collega Villone della Commissione "Affari costituzionali" del Senato e con le diverse parti politiche per vedere se possiamo salvare le due esigenze: la celerità da un lato e la pari dignità costituzionale dall'altro.

Occorre capire qual è lo spirito con il quale il Parlamento nazionale opera in questa materia e qual è lo spirito con il quale le Assemblee legislative regionali operano in questa materia. Cammelli prima poneva un problema in ordine alla direzione di marcia: la direzione di marcia è una scelta sostanziale. Se è un principio di pari dignità costituzionale dei due momenti delle Assemblee legislative, questa è una direzione di marcia dentro la quale possono esservi soluzioni anche differenziate.

Partendo da questa considerazione vorrei passare, consequenzialmente, al tema che oggi è stato al centro dell'attenzione, astrattamente più sul versante delle Regioni a statuto ordinario. Riguarda ruolo e funzioni dei Consigli, nel contesto di questa spinta che in questi anni si è manifestata verso l'accentuazione di investitura diretta degli Esecutivi comunali, provinciali e ora regionali. In Bicamerale prima e nel periodo, ormai lungo, successivo al fallimento dei lavori della Bicamerale, su queste vicende abbiamo ripetutamente discusso in varie sedi, nazionali e decentrate. Si è cercato di dire — ed in questo senso l'esperienza locale agrigentina è molto importante — che la spinta che abbiamo realizzato nel corso di questi ormai 7-8 anni — elezione diretta del sindaco, elezione diretta del presidente della Provincia ed ora della Regione — è certamente una spinta che ha portato alla sostanziale cancellazione di ruoli politici forti delle Assemblee elettive locali, quindi occorre evitare che capiti ai Consigli regionali ciò che è già capitato ai Consigli comunali e provinciali. Lo dico con una preoccupazione che il testo costituzionale relativo alle Regioni a statuto ordinario evita in astratto, ed è nelle mani delle singole maggioranze di governo regionali decidere come muovere.

Ho trovato straordinariamente negativa, per il fatto che è prevista solo quella norma e nessun correttivo — lo dico perché quello che sto per dire è in controtendenza — l'incompatibilità tra assessore comunale e provinciale e consigliere comunale e provinciale. Lo dico in riferimento all'esperienza siciliana, dove la legge elettorale provinciale è una cosa totalmente diversa da quella del resto d'Italia: i consiglieri provinciali, in Sicilia sono eletti su collegi grandi, con voto di preferenza singolo, quindi sono persone forti dal punto di vista della rappresentanza territoriale, non sono eletti con il sistema uninominale proporzionale, con collegi microscopici e quindi sostanzialmente marginali dal punto di vista della rappresentanza elettorale popolare; sono eletti come dei piccoli consiglieri regionali. Essendo quella dove il Consiglio regionale è il più antico Parlamento d'Europa, si chiamano "deputati regionali", non è un fatto di stranezza ma di storia.

Da questo punto di vista l'incompatibilità radicale tra i componenti delle Giunte e i componenti dei Consigli, comunali e provinciali, ha prodotto uno stato di tensione

continua tra i consiglieri comunali e gli assessori, perché il grado di comune appartenenza è esclusivamente quello del partito politico di appartenenza e, ragionevolmente, del capo partito o capo corrente, che in un contesto di grande frantumazione dei partiti come quello che viviamo noi in questi anni, significa ragionevolmente che gli assessori sono nominati dall'alto, designati per virtù di scelte divine che prescindono totalmente dal consenso delle rispettive Assemblee e che vanno a gestire il potere amministrativo insieme ai loro presidenti e sindaci nei confronti di un Consiglio che si ritiene sostanzialmente delegittimato.

Questo fatto delle Regioni va pensato seriamente, perché — non l'ho sentito fino ad ora e credo invece che i presenti lo recepiscono come fatto di grande importanza — noi viviamo due sistemi elettorali contrapposti. I parlamentari nazionali sono eletti sulla base della naturale appartenenza di ciascuno — i senatori tutti, i deputati tre quarti, ma sostanzialmente anche quelli della quota proporzionale per partito sono figli della cultura del maggioritario — come personalità che tendono all'equilibrio tra le componenti politiche che li designano, con grande attenzione soprattutto ai poli di riferimento quando questi sono gli strumenti principali delle elezioni, mentre i consiglieri regionali sono eletti sulla base di designazioni dei rispettivi partiti, con voto di preferenza e qualcuno con la fortuna del cosiddetto "listino maggioritario". Noi abbiamo l'Assemblea legislativa regionale formata da persone che hanno un territorio di riferimento normalmente coincidente con l'intera provincia, normalmente coincidente con una battaglia elettorale drammatica, con un voto di preferenza forte e con un'accentuazione dell'identità di partito, mentre i parlamentari nazionali hanno un elemento territoriale molto piccolo — i deputati sono enormemente più piccoli, come territorio, rispetto ai consiglieri regionali — non hanno un'identità di partito molto forte, devono avere un'identità di coalizione. Quindi noi stiamo vivendo, dal 1994 in poi, una situazione di drammatica contrapposizione sulla natura della rappresentanza politica. Questa drammatica contrapposizione mi auguro che non concluda questa legislatura senza un ripensamento e che non sia posta stabilmente per il futuro del Paese, perché questa sì, sarebbe un'anomalia italiana che non ha riscontro in nessuna parte del mondo: i consiglieri regionali eletti con un sistema elettorale opposto a quello con il quale sono eletti i parlamentari nazionali e i consiglieri regionali eletti su una base territoriale molto più grande di quella sulla quale sono eletti deputati e senatori. E' veramente un controsenso.

La rappresentatività dei parlamentari nazionali è della coalizione, non del territorio che è piccolo; la rappresentatività dei consiglieri regionali è del partito, del territorio grande. Questi due modelli rappresentativi sono in conflitto fra di loro. Nei Comuni e nelle Province il conflitto già è esploso attraverso l'uso improprio della sfiducia al sindaco o al presidente per rifare le elezioni: è un succedaneo della vecchia tendenza a rifare sindaci, Giunte e presidenti. Stiamo quindi assistendo a una deviazione istituzionale rispetto agli strumenti della stabilità, e io temo che questo si accentui ulteriormente. Stiamo assistendo a situazioni nelle quali sindaci e Presidenti eletti sulla

base di una maggioranza, promuovono essi il mutamento della maggioranza dentro le Giunte e dentro le loro Amministrazioni comunali e provinciali e quindi una sorta di "ribaltone non avvertito", perché mentre avvertiamo il ribaltone dei partiti che passano da una parte all'altra, quando sono i sindaci e i presidenti che mutano le maggioranze di appartenenza, non se ne accorge nessuno. Ma anche in questo caso vi è una divaricazione radicale rispetto alle ragioni per le quali è stato eletto qualcuno e il modo con il quale gestisce il potere nel corso degli anni.

Questi sono problemi di una transizione complicata, confusa, senza un indirizzo di fondo. Le cose dette prima da Cammelli sono sacrosante, ma queste che sto dicendo io sono addirittura preliminari, perché è molto difficile poter stabilire dove va a parare un'Amministrazione comunale e provinciale rispetto a quella regionale in quanto vi è una sostanziale omogeneità politica del modo di elezione dei consiglieri comunali, provinciali e regionali e una disomogeneità radicale rispetto al modo di elezione dei parlamentari nazionali. Vi è una omogeneità sostanziale nella elezione del sindaco e presidente della Provincia e della Regione; vi è una disomogeneità radicale rispetto al modo di formazione dei governi nazionali.

Quindi siamo nel pieno di una transizione ad esiti multipli, non ci troviamo di fronte ad una transizione da completare perché gli esiti sono già definiti.

Tutti capiamo che se prevale il modello regionale, quello dell'ultima riforma costituzionale in campo nazionale, cambia radicalmente il modo con il quale i deputati e/o senatori saranno eletti, perché immagino che si giunga ad una Camera di tipo territoriale, qualunque sia il modo di elezione di tipo diverso dal doppione che c'è oggi rispetto alla Camera. Se invece andiamo verso l'omogeneizzazione in sede regionale della legge elettorale maggioritaria a un turno, per intenderci quella del referendum, avremo consiglieri regionali radicalmente diversi da quelli che abbiamo oggi, anche rispetto al tipo di rappresentanza politica.

Questa questione non è sciolta, è rimessa nelle mani delle singole Regioni e può darsi che avremo Regioni che avranno maggioritarie a un turno per l'elezione dei propri consiglieri, con o senza recupero proporzionale, con l'ipotesi che Regioni a maggioranza omogenea di un segno diventino monocolori dei loro Consigli, quindi lo statuto delle opposizioni non troverebbe spazio per applicarsi, perché se non c'è un'opposizione di rappresentanza di Consiglio lo statuto delle opposizioni non so dove vada a potersi ancorare. Invece avremo Regioni che faranno prevalere un modello ancora più proporzionale, con conseguenze di sgomitamento molto forte rispetto al presidente eletto direttamente.

Intendo dire che, probabilmente, non è stata fatta una riflessione sufficiente, istituzionale e politica allo stesso tempo su questo fatto: se dobbiamo puntare o no — io ritengo di sì — a sistemi elettorali costituzionali omogenei per Regioni e Governo, nel qual caso Comuni e Province sarebbero destinatari, secondo il principio di sussidiarietà, della sostanza dell'amministrazione pubblica. O se dobbiamo puntare a sistemi omogenei tra Regioni, Comuni e Province, dove sarebbe normale che gran parte

dell'amministrazione fosse nelle mani delle Regioni e soltanto quella seriamente locale nelle mani di Comuni e Province. Questa è la questione che Cammelli poneva prima. Io ritengo che la risposta la darà il tipo di sistema elettorale. Oggi non c'è dubbio che quello previsto per le Regioni va nel senso dell'omogeneità delle Regioni stesse con Comuni e Province; con il Parlamento nazionale è molto disomogeneo. Ecco la questione del referendum aperta, che potrebbe portare questa disomogeneità in modo definitivo o che potrebbe portare in modo diverso.

Questa è la questione preliminare. Ho il timore che andiamo ad un ordinamento cosiddetto federale attraverso le leggi costituzionali nazionali, nell'incertezza di fondo sulla natura della rappresentanza politica nazionale e regionale, perché se la rappresentanza politica nazionale è prevalentemente di alleanza e i parlamentari sono espressione di alleanza politica e di territori piccoli e quelli regionali sono prevalentemente espressione di territori più grandi di identità di partito, dobbiamo prevedere un conflitto continuo tra le singole Regioni, Governo e Parlamento nazionale, al di là delle questioni istituzionali, perché sarebbero, oggettivamente, due modi diversi di dare rappresentanza politica. E due modi diversi, da questo punto di vista, non possono coesistere a lungo, perché non mi sembra che ci siano non dico esempi stranieri, cosa che può essere irrilevante, ma non mi sembra che vi sia, nel contesto italiano oggi, una accettazione definitiva da parte di soggetti politici, istituzionali, culturali, sindacali su questa doppia legittimazione che stiamo vivendo.

Attenzione quindi ancora di più: le questioni che avete posto e che state ponendo sono tutte questioni importanti, a condizione che il modello della rappresentanza sia definitivo. Questo modello della rappresentanza non è, ad oggi, definitivamente scelto. In vista degli statuti delle Regioni a statuto ordinario potranno essi sciogliere questo nodo, senza attendere il Parlamento nazionale. Il Parlamento nazionale ha dato un'indicazione dovuta anche a una certa rapidità di decisione: legge elettorale regionale esistente, il cosiddetto "Tatarellum", rinforzato con l'elezione diretta del presidente e rimettere alle singole Regioni le modalità. Quindi è nelle mani dei Consigli regionali prossimi un potere di scioglimento di questo nodo in un senso o nell'altro, e mi sembra che questo potrebbe essere il punto più importante che i Consigli regionali dovranno affrontare, quello del sistema elettorale loro, se omogeneo a Comuni e Province o se omogeneo a quello del Parlamento nazionale. Quello nazionale sarà il sistema elettorale, un po' per via referendaria, un po' per via di decisioni legislative ordinarie: vedremo cosa succederà quest'anno. Lo dico perché, immediatamente dopo le elezioni regionali — e comunque due mesi non sono inutili e anche la conclusione dell'esperienza delle Regioni a statuto ordinario non è soltanto quantificabile in termini di leggi approvate — ci si potrebbe immettere nella confezione di statuti regionali autonomi, dando per scontato il problema che invece è aperto: quello della natura della rappresentanza politica. E siccome questo è nelle mani delle singole Regioni, non è per niente banale che si scelga una strada identica o differenziata, perché da quel modello dipende anche

l'idea della Regione che abbiamo in mente dal punto di vista dei rapporti con gli enti locali e con il Governo centrale.

Vi chiedo scusa se ho introdotto un elemento forse più di dubbio — è l'esperienza di questi due anni che me lo fa dire — ma anche un incitamento a volare più in alto, perché vuol dire che è nelle mani dei Consigli regionali persino la definizione di una questione normalmente ritenuta di competenza centrale: la questione della natura della rappresentanza politica. Questo, per me, è un fatto di estrema novità della legge costituzionale approvata. L'urgenza non ha fatto seriamente riflettere l'enorme novità che comporta l'aver sottratto gli statuti delle Regioni a statuto ordinario da qualunque tipo di approvazione nazionale, e quindi aver fatto degli statuti delle Regioni a statuto ordinario, di fatto, delle vere e proprie assemblee costituenti. Avendo il problema della rappresentanza ancora da definire, la natura di un'assemblea costituente, tutti sappiamo che, in termini politici, è innanzitutto quella di definire chi rappresenta chi come territori, come idee, come idealità, come entità, e questa domanda non ha avuto ancora risposta nella legge costituzionale: è molto più nelle mani dei Consigli regionali prossimi. Per quelle speciali vedremo se in questa settimana o in quella prossima, questa idea puramente giuridicistica di far camminare due convogli distinti prima di avere lo stesso obiettivo, possa rispondere contemporaneamente all'esigenza dell'urgenza dei siciliani soprattutto e all'esigenza della parità delle Regioni a statuto speciale che sembravano in conflitto e che potrebbero invece camminare insieme.

Vi chiedo scusa se devo correre per andare ad Agrigento a sciogliere questo nodo. Prima squillava il telefono e non so se la Giunta si riunisce o non si riunisce, il presidente c'è o non c'è; comunque, se non è oggi sarà domani, non c'è più problema, la questione la risolvo. Ma ho imparato molto più di quanto lo si creda. L'amministrazione concreta, che non ho mai vissuto invita mia, fa capire molto più, da assessore, che cosa significa una legge nuova diversa da quelle passate, e nel corso degli ultimi due anni ho sviluppato una grande ammirazione per i consiglieri provinciali che all'inizio ritenevo persone tutto sommato marginali, come nel resto d'Italia. Questo non è vero, e da questo punto di vista bisognerà essere molto più attenti quando, nelle Regioni a statuto ordinario, andremo a decidere sulle incompatibilità e sugli assessori esterni. Non è una questione soltanto di immagine, è una questione di sostanza, di rappresentatività, di contenuto amministrativo, di problemi che si affrontano e come si affrontano, quindi è una questione molto seria. E' molto saggio che la legge costituzionale abbia detto che si può fare questo ed è molto importante che in ogni Regione si decida se si debba fare o no, contemporaneamente alle decisioni sul sistema elettorale. Buon lavoro.

Presiede: Umberto AIMOLA

VICE COORDINATORE DELLA CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELL'ASSEMBLEA,

DEI CONSIGLI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME

UMBERTO AIMOLA. Ringrazio molto il sen. Francesco D'Onofrio per il suo intervento e do la parola all'on. Franco Frattini, componente della Commissione Affari costituzionali della Camera.

FRANCO FRATTINI, *Commissione Affari costituzionali della Camera*. Ringrazio anch'io la presidente Ceruti che ha organizzato questo incontro e credo che da quanto ho ascoltato, a partire dall'introduzione del presidente Violante, si possa trarre qualche spunto per tre brevi riflessioni che vorrei consegnare ai lavori di questa mattinata.

Non sono del tutto convinto che si possa puramente e semplicemente pensare il ruolo delle Assemblee legislative regionali come luogo di definizione della poliarchia o come luogo di incontro di soggetti istituzionali che in più livelli si confrontano. Occorre, probabilmente, tener presente che, se questo è anche vero, cioè se è vero che c'è necessità di un luogo istituzionale dove i vari livelli si confrontano e si trova poi la sintesi, l'elemento che più viene alla luce sempre più fortemente è quello della rapidità delle decisioni.

Sono convinto, in altri termini, che sarebbe un grave rischio quello di interrogarsi a lungo su modelli statutali in modo ottimale, compenetranti questi livelli istituzionali sul territorio, lasciando passare tempo e aspettando e rischiando il radicarsi di prassi. In altri termini, ritengo che i tempi delle decisioni e la rapidità delle scelte sia quello che più conta per le collettività, per i cittadini, quindi vedo questo passaggio, questa fase transitoria così complicata come una sfida per voi, anzitutto.

Dico cose che già pensai e dissi quando, in Parlamento, si definiva la riforma cosiddetta "Bassanini". Oggi stiamo assistendo ad una fase complessa di attuazione di quella riforma, larghissimamente condivisa, e ci troviamo a dire che quella sfida rischia di fallire, di impantanarsi, perché c'è sempre un nodo: quando si affronta una sfida, o la sfida la si affronta essendo consapevoli che si deve arrivare fino in fondo e cogliere tutte le potenzialità che quelle regole in qualche modo permettono, ovvero, se la sfida la si vuole attuare al ribasso, con soluzioni minimalistiche, cercando di limitare i danni tarpando un po' le ali alle norme più innovative, ci accorgiamo che le riforme, purtroppo, si impantanano, stanno in mezzo al guado. E allora, rispetto a quella che ora è una fase costituente per le Regioni se noi tutti quanti, forze politiche e amministrazioni territoriali la raccoglieremo cercando di definirla al livello minimo possibile perché essa non sia incompatibile con il disegno costituzionale, probabilmente avremo perso una grandissima occasione.

Dico questo, perché il nodo di fondo dei rapporti tra la grande riforma costituzionale e l'attuazione di questa fase di transizione costituente regionale è

fondamentale. Perché le riforme si impantanano a livello amministrativo e, credo, si potrebbero impantanare anche a livello costituente regionale? Perché manca quel rapporto di pariteticità tra Stato e autonomie.

Quanto ora diceva il senatore D'Onofrio credo che dovrebbe trovare spazio, non tanto e non soltanto in una legge costituzionale speciale, dedicata alle autonomie delle Regioni a statuto speciale e per di più limitata ad una salvaguardia normativa di questa occasione; dobbiamo anche cercare di pensare se questo diventa il criterio, cioè il criterio per cui una riforma costituente a livello regionale può entrare in vigore ed applicarsi soltanto se condivisa dall'Assemblea regionale elettiva, deve diventare il criterio costituzionale ordinario, non una specialità che pure le Regioni a statuto speciale hanno e conservano e che forse, per questa occasione, potremo cogliere per le ragioni d'urgenza, ma dovremo pensare che questa sia un'occasione che anticipa soltanto l'introduzione al livello costituzionale di una regola, cioè la regola per cui, se ci sono modifiche di ordine costituente definite con legge costituzionale nazionale, questa legge costituzionale non può dettare norme destinate a calare dall'alto sulle autonomie anche delle Regioni a statuto speciale, ove non condivise dalle Assemblee elettive delle Regioni interessate.

Mi rendo conto che è uno dei nodi che con la Bicamerale rimasero sospesi, ma credo che su questo nodo si può porre uno dei pilastri del rilancio della funzione delle Assemblee elettive regionali. Se un'Assemblea elettiva regionale dovesse avere soltanto, non per l'oggi e per il domani, ma in prospettiva, le funzioni pure importantissime — legislativa, normativa e di controllo — e non anche la funzione di essere il soggetto contraente che sigla il patto con lo Stato sulle regole di assetto, sulla cornice in cui, poi, lavorano, ciascuno con i suoi poteri, l'Assemblea elettiva, la Giunta, gli organi amministrativi, occorre che questo patto sia siglato da qualcuno. E se allora patto vi deve essere, credo che solamente l'Assemblea elettiva regionale potrebbe essere il momento in cui l'accordo che poi sostanzia il principio del federalismo, viene a concludersi.

Quindi, pensiamo che il quadro costituzionale generale può dare un impulso e un rilancio forte al ruolo delle Assemblee legislative regionali. E aggiungo che in questa prospettiva il ruolo delle minoranze, di cui tutti hanno parlato, non può essere solamente, anche in quella prospettiva, il ruolo di propositori o di fautori di uno statuto che li garantisca nel funzionamento dell'attività normativa, perché sono convinto che se davvero l'Assemblea legislativa regionale diventasse il contraente con lo Stato del patto costituente per l'assetto della Regione, non potrebbe essere un contratto siglato da una piccola parte maggioritaria di quell'Assemblea. Credo allora che si potrebbe recuperare uno spirito di garanzia comunque delle minoranze regionali, prevedendo ad esempio che quel patto, quell'accordo siglato da una maggioranza consiliare regionale, debba essere un accordo fondato su una maggioranza qualificata in quel Consiglio regionale. Quindi non daremmo la possibilità — che vedrei molto pericolosa — ad una limitata

maggioranza consiliare, di siglare in nome di tutta la collettività regionale, addirittura il patto costituente per definire i margini dell'autonomia di una determinata Regione.

Questa è una prima questione che, in questa che io chiamo una sfida per gli organi e le istituzioni regionali e, anzitutto, per le Assemblee elettive regionali, cominciamo ad avere in un momento in cui diventano elettivi pure gli organi di governo, diventa elettiva la Giunta. Quindi, quanto diceva il presidente Violante è sicuramente un problema delicato: ripensiamo i due livelli di rappresentanza tutti e due scelti direttamente dai cittadini, in modo che non vi sia quella conflittualità e quell'antagonismo che sarebbero davvero dannosi.

Questa prima riflessione si collega alla seconda, che vorrebbe sforzarsi di rileggere con un pensiero che ora vi dico, come la funzione normativa o legislativa, riletta tra i compiti pur sempre essenziali delle Assemblee legislative, potrà rimanere in questo nuovo quadro di definizione dell'autonomia delle Regioni, perché, anche qui, non sono scelte che possono dipendere dalla maggiore o minore capacità di definire regole di qualità, di ampliare o ridurre la potestà legislativa rispetto a quella amministrativa e regolamentare dei governi regionali. Ancora una volta tutto dipende dal quadro costituzionale generale, dalla cornice costituzionale.

E' stata adombrata una domanda: siamo certi che i governi regionali non debbano, in prospettiva, poter disporre di poteri normativi di rango analogo a quello che si adotta con legge regionale? Il problema della legislazione delegata regionale o della legislazione d'urgenza regionale di competenza delle giunte, è una questione che possiamo pensare rimandata a una riflessione di secondo grado, Regione per Regione, o dipende da una scelta costituzionale quadro? Io credo che dipenda da una scelta costituzionale di fondo. E ancora una volta, se quella scelta costituzionale di fondo è adottata da un Parlamento che può farlo senza chiedere, magari, un parere nelle varie audizioni, senza che quella scelta si formi come volontà condivisa dalle Regioni, ancora una volta rischiamo di non porci i problemi che sono invece pregiudiziali, perché le Assemblee regionali elettive si troveranno con poteri definiti altrove da un quadro costituzionale che non hanno concorso né a scrivere né a contrattare con il Parlamento nazionale, né ad accettare con una qualche forma cogente di compartecipazione al procedimento costituzionale che le riguarda così direttamente.

A quel punto sarebbe e sarà forse inutile o non decisivo discutere di quali debbano essere i rapporti tra potere di legislazione regionale e potere regolamentare delle Giunte: quando non si è sciolto il problema, può il governo regionale essere titolare di poteri non meramente regolamentari, ma puramente e formalmente normativi? E magari alla titolarità di questi poteri corrisponda un potere forte e cogente di controllo sull'attuazione della funzione normativa...

...della normativa regionale migliore di quella che è oggi: non solo ridurre il numero delle leggi, ma renderle qualitativamente migliori. L'idea che noi alla Camera dei deputati stiamo sperimentando è quella di un comitato per la legislazione, di un organismo che abbia dei poteri concreti, cioè che abbia il potere, ove disattese le sue

conclusioni, di esporre direttamente all'Assemblea legislativa, come avviene alla Camera dei deputati, le ragioni delle proprie osservazioni e le ragioni della mancata ottemperanza alle sue osservazioni. Portiamo, vorrei dire, la questione della qualità normativa all'attenzione diretta dell'Assemblea, trattandosi di una questione di fondo: la questione dell'impatto applicativo di una norma. Se di questo non ci si occupa nella fase di formazione del procedimento normativo, evidentemente rischiamo di rincorrere dopo le incongruenze.

Queste riflessioni portano a una considerazione su quella che qualcuno ha chiamato "attuazione a velocità differenziata" dei principi di autonomia e di federalismo.

Sono d'accordo sul principio che in un ordinamento realmente federale le velocità di avanzamento dell'autonomia possano essere diverse, a due condizioni. La prima che ci si renda conto che queste velocità di avanzamento differenziate debbano essere frutto diretto e preciso di scelte politiche delle Assemblee e degli organi istituzionali che sono titolari, rispettivamente, cioè che non si possa pensare che qualcun altro, sia pure un altro organo costituzionale, dia le priorità. Le priorità derivano dalle scelte responsabili che ogni centro di autonomia prende sulla velocità che ritiene compatibile con la sua situazione, che non è solo politica ma è anche ambientale, è economico-sociale, quindi questa differenziazione delle velocità anch'essa è momento espressivo di un'autonomia. La seconda è che questo innescherebbe quello che già sta verificandosi a livello sovranazionale, ed europeo in particolare, tra gli Stati. La definisco come una sorta di competizione tra sistemi normativi ed ordinamentali. La competizione oggi è realtà nel sistema europeo: sono stati più competitivi quelli che riescono prima degli altri a darsi regole che siano maggiormente attuative per gli investimenti, per occasioni di sviluppo imprenditoriale. Saranno domani, forse, sistemi ordinamentali e normativi più competitivi quelli regionali che riusciranno prima degli altri e meglio degli altri, a creare dei modelli di autonomia più avanzata, più rispondente a quelli che sono realmente le ragioni e gli interessi dei cittadini. La preoccupazione evidente è che non si inneschi una gara al ribasso, una competizione che ponga tutti quanti sul filo del minimo indispensabile. Questo dipende da voi, dipende da chi ha una responsabilità dinanzi agli elettori, un vincolo che è non solo quello di realizzare un indirizzo e un programma, ma anche quello di realizzare degli obiettivi di autonomia più avanzata, non meno avanzata.

L'ultima riflessione la dedico al controllo. Vi dico la verità, ho sentito parlare nei termini che oggi voi avete sentito in questo convegno, un po' di tempo fa quando, in Parlamento, si esaminava un momento importante della riforma delle autonomie territoriali e locali, che era proprio il ripensamento sui sistemi di controllo relativi agli enti locali. Lì si arrivò a delle logiche conclusioni, per cui i controlli di potere esterno sono ormai poteri recessivi nell'ordinamento, perché mal si conciliano con l'autonomia e con le autonomie locali in particolare, ma una parte del Parlamento e dello schieramento

politico rappresentò un problema di controlli interni nel rapporto tra enti istituzionali di un medesimo ente, in particolare tra le Giunte e i Consigli comunali.

In quell'occasione si parlò a lungo di quello che voi oggi temete, dallo statuto delle minoranze al controllo democratico sugli indirizzi della Giunta, alla proposizione di strumenti di controllo, se volete sulla qualità dei servizi alla collettività — il problema delle autorità comunali che riguardano i servizi pubblici gestiti dagli enti territoriali locali — e il Parlamento, con un orientamento che io non condivido, depotenziò non solo, come giustamente si doveva fare, i controlli esterni eteronomi, ma depotenziò il ruolo delle Assemblee elettive rispetto ai governi comunali.

Io non credo che si possa dire "siccome il sindaco e il presidente della Provincia sono eletti dal popolo, al popolo direttamente rispondono", perché anche i Consigli provinciali e comunali sono eletti dal popolo e in qualche maniera rappresentano l'intera gamma delle forze politiche che rappresentano a loro volta i cittadini. Quindi credo che un ripensamento su questa esigenza che le Assemblee elettive diventino un momento non conflittuale ma di controllo istituzionale fisiologico sull'operato dei governi, cosa che non si è riusciti a fare per gli enti locali, si riesca a fare per gli enti regionali. Questo eliminerebbe quella visione che le minoranze hanno negli organi e nelle assemblee elettive, secondo cui, quanto più si riduce il potere politico e fisiologico di controllo istituzionale verso i governi si moltiplica il ricorso a strumenti di conflitto esterno. E' stato giustamente detto che il controllo non è conflitto e non deve essere momento espressivo di un conflitto, ma voi vi rendete conto perfettamente che, quando il controllo non avviene nelle relazioni politiche ordinarie che all'interno di un'istituzione dovrebbero esserci, si moltiplica il conflitto dall'esterno: quanto più gli strumenti ordinari si indeboliscono e si depotenziano, emergono gli strumenti straordinari. Emerge il ruolo di supplenza del giudice penale chiamato con esposti, denunce e quant'altro, contro il comportamento di gestione, ad esempio, di una partecipazione pubblica, quando invece — faccio solo un esempio — la sottoposizione a un Consiglio comunale dello schema di contratto di servizio per un servizio locale potrebbe risolvere in quella sede un problema preliminare, senza portare poi alla proposizione di una denuncia penale quando ci si sente privi di qualsiasi altro strumento. Quindi, anche sul controllo è quanto mai opportuno un ripensamento di questo rapporto tra controllato e controllante, che non sono due termini da considerare in modo aggressivo e antagonista, ma due termini che vanno visti come la normale dialettica politica. Lo statuto delle opposizioni serve alle minoranze per controllare il comportamento dei governi e delle maggioranze. Alla stessa maniera dovrebbe avvenire negli enti regionali, e sicuramente questa è una delle missioni indefettibili delle Assemblee regionali elettive.

UMBERTO AIMOLA. Do la parola al prof. Luigi Mariucci, che ha chiesto di intervenire.

LUIGI MARIUCCI, *Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome*. Intervengo per portare a questo incontro il saluto della Conferenza dei Presidenti delle Giunte regionali e un contributo di riflessione anche dal punto di vista dell'esperienza che, come Conferenza dei Presidenti abbiamo svolto in questi anni sulla materia istituzionale.

Mi veniva da ricordare che al termine della scorsa legislatura, pochi mesi prima delle elezioni del 1995 per le Regioni a statuto ordinario, si svolse una iniziativa della Conferenza dei Presidenti delle Giunte e della Conferenza dei Presidenti dei Consigli, un'assemblea nazionale dei consiglieri regionali che tenemmo al Campidoglio, che aveva come oggetto discussioni e proposte in materia di riforma elettorale delle Regioni. Ed eravamo a tre mesi dalle elezioni regionali, non conoscevamo ancora il sistema elettorale. Questa volta siamo stati leggermente più fortunati, perché a tre mesi dalle elezioni siamo in condizioni di discutere di una forte innovazione politica e istituzionale che è stata introdotta con la legge costituzionale 1 del 2000, relativa alla elezione diretta dei presidenti di Regione e alla autonomia statutaria delle Regioni.

Nel sentire prima l'intervento, sempre suggestivo e stimolante, del prof. De Rita, mi è venuto da ricostruire i motivi per cui, a un certo momento — questa cosa per molto tempo non è stata scontata — sulla elezione diretta dei Presidenti di Regione tramite modifica costituzionale e introduzione di una disposizione costituzionale transitoria, si è determinata una grande convergenza delle diverse forze politiche, dei diversi esponenti delle varie coalizioni.

Penso che questo si è verificato perché a un certo momento si sono incrociate le ragioni di principio e le ragioni di necessità pratica, perché in via di principio sono in molti a pensare che la ri-legittimazione delle istituzioni democratiche di governo in questo Paese, in questa fase storica deve passare attraverso l'attribuzione ai cittadini di un potere diretto di legittimare i governi, le maggioranze di governo. E' ciò che ha portato alla svolta maggioritaria e più in generale, ciò che ha portato al sistema dell'elezione diretta dei sindaci, ora dei presidenti di Regione.

Questa è una ragione di principio che in molti condividono, non tutti. Chi verso questo principio mantiene delle riserve credo che sia acceduto a questa scelta per l'altro motivo: per ragion pratica. Quando abbiamo assistito, anche in questa legislatura, al riprodursi endemico, diffuso, al di là dei cosiddetti "ribaltoni", di crisi delle maggioranze di governo a livello regionale, di processi di instabilità, abbiamo potuto verificare che tutto questo ha determinato ritardi della capacità di governo e di amministrazione delle Regioni, che pure in questa legislatura hanno fatto molto se pensiamo alla notevole quantità di interventi legislativi di attuazione delle "Bassanini".

Quando assistiamo al fatto che in una regione che ha grandissime tradizioni di autonomismo, dove non si può dire che il regionalismo sia un'invenzione dell'ultima ora, si vota e dopo cinque mesi non c'è una Giunta, un governo, una maggioranza, nasce

questo dubbio pratico. In un'epoca nella quale ciò che si chiede alla politica, all'amministrazione è rapidità ed efficacia decisionale, nasce il dubbio che tutto questo aumenti la distanza tra politica e cittadini. E ci siamo arrivati per questo a quelle innovazioni.

Penso che il problema sia ora quello di applicare bene questa innovazione, quindi è utilissimo che già in questa fase cominci a tutto campo una riflessione, perché poi le scelte andranno assunte dai nuovi Consigli regionali a partire dal 27 aprile.

Penso che un punto cruciale sia quello di non dare una interpretazione un po' improvvisata, di tipo dualistico, di questa innovazione istituzionale, perché si sente dire che adesso anche in Italia i cittadini eleggono direttamente i governatori, come se noi fossimo nel Wisconsin o in California, negli Stati Uniti dove il popolo elegge il presidente della Repubblica, che è il capo dello Stato, e poi elegge in maniera del tutto separata e diversa il Congresso e il Senato. Non è così e sarebbe molto pericoloso, proprio da quel punto di vista sistemico che, tra gli altri, D'Onofrio richiamava prima, prendere questo strada, perché il presidente eletto direttamente dai cittadini non è una specie di monarca solitario il quale, poi, si comporterà in maniera dispotica nei confronti di un Consiglio regionale riottoso e minacciato di scioglimento; né può essere, all'inverso, una specie di re travicello, ostaggio di una maggioranza che il giorno successivo alle elezioni si frantuma. Il presidente della Regione è eletto direttamente in quanto responsabile di una coalizione, in quanto responsabile di una maggioranza. E' vero che abbiamo due sistemi elettorali un po' asimmetrici, ma sappiamo che questo fa parte della transizione: le leggi regionali dovranno essere dai Consigli regionali adeguate al nuovo sistema. Ma il presidente è eletto in quanto indicato come leader responsabile da parte di una coalizione di liste che si collegano, che presentano un programma, che chiedono ai cittadini un voto su quel programma, e la stessa maggioranza consiliare si forma in base a quel meccanismo, perché è l'elezione del presidente che trascina il premio di maggioranza. Qui, a differenza dei Comuni, non ci può mai essere il vizio "dell'anatra zoppa", perché addirittura la legge elettorale prevede che se non è sufficiente il premio di maggioranza costituito dal "listino", si va in aggiunta.

Questo cosa significa? Che si dovrà fare un grande lavoro, nella prossima legislatura, certo per definire nella maniera più limpida e trasparente possibile il riparto di funzioni e di ruoli — dell'attività di proposta legislativa, amministrativa, regolamentare che attiene alla Giunta, e questo sarà un tema sul quale bisognerà decidere con grande accortezza — ma il punto vero, il punto di sfida a cui l'intero sistema politico e istituzionale di questo Paese è chiamato, è come costruire le regole del bipolarismo. Se non vogliamo dire "bipolarismo", le regole di un sistema in cui una maggioranza vince le elezioni, assume verso i cittadini l'impegno ad attuare quel programma per tutta la durata della legislatura. E finché dura la legislatura non si cambia quella maggioranza e quel governo. Quindi, le regole di un sistema che incardina il processo di formazione dei governi sul principio della responsabilità

politica, in relazione al ruolo delle forze di opposizione, non le chiamerei neppure "minoranze", perché poi si arriva a parlare di diritti delle minoranze come se le minoranze fossero etnie in via di sparizione. No, le regole del rapporto fra chi ha assunto la responsabilità di governare e chi si oppone.

E' chiaro che da questo punto di vista la questione cruciale è quella dei controlli. Non dico nulla su questo, perché hanno già detto molto bene Cammelli e, da ultimo, anche Frattini. Se vogliamo seguire questo filo, non bisogna seguire la strada che porta a meccanismi di possibile consociazione nei Consigli e nelle Assemblee, al contrario: proprio nell'Assemblea e nel Consiglio, se vogliamo elevarne il ruolo di rappresentanza politica, deve essere trasparente la logica del confronto tra maggioranze e opposizioni. Ma è sul punto del controllo che invece le opposizioni ai Consigli devono dotarsi di strumenti nuovi, perché quelli che abbiamo oggi o sono obsoleti o non funzionano minimamente.

Attenzione però a un'altra cosa. A questa fase di creazione dei nuovi statuti da parte delle Regioni — vedo che le storiche distanze, con tutte le particolarità di cui parlava Louvin si affievoliscono, anzi credo che le stesse Regioni a statuto speciale oggi abbiano bisogno di un input — che chiamiamo fase costituente, attenzione a non dare un carattere autoriflessivo, come se il tema degli statuti fosse solo quello di cosa fa la Giunta, come se fosse un patto tra apparati di ceto politico. Diamogli una chiave dinamica, o sistemica come diceva D'Onofrio prima. Quel punto che De Rita ha evocato, ancora una volta, della poliarchia, lo vedo da un altro punto di vista: come fare di questa fase statutaria uno strumento anche di trasformazione genetica dell'istituto regionale, da pensare non come ente in sé e per sé ma come uno strumento di federazione di territori, comunità locali. Quindi, pensare gli statuti come patti federali sul territorio. E qui c'è tutto il grande campo del modo in cui è coinvolta la società. Ricordiamoci che questi statuti, oltre ad essere approvati come maggioranze vanno anche al referendum. E il modo in cui partecipano gli enti locali alla stessa costruzione degli statuti — non dal punto di vista formale, deliberativo, perché questo non c'è, ma dal punto di vista della partecipazione effettiva — è una cosa molto importante.

Guardiamo al rapporto fra questi statuti e le funzioni e i poteri. Come Conferenza dei Presidenti delle Regioni, anche recentemente abbiamo ri-sollevato un punto: questa legislatura politica, se non è in grado di mettere mano alla riforma organica del Titolo V, su un'altra questione può fare una riforma-stralcio: quella relativa alla possibilità di accedere a forme e condizioni particolari di autonomia. Questa idea di un federalismo progressivo, dove possono esserci velocità diverse, supponendo, tuttavia, che la metà sia uguale per tutti. Se questa riforma potesse essere approvata dal Parlamento prima delle prossime elezioni politiche, avremmo messo nella fase neo-statutaria delle Regioni benzina in più, perché l'avremmo legata anche a un processo di ridefinizione del sistema delle funzioni e dei poteri.

Attenzione al profilo sistemico, cioè il rapporto tra Regioni, territorio e Stato. Fra qualche mese voteremo direttamente presidenti di Regione. Già ricordiamo quanto

l'elezione diretta dei sindaci fu un fatto di spinta. Avremo governi e maggioranze necessariamente stabili. Che ne è del Governo nazionale? Occorre che il sistema politico elettorale, la forma di governo nazionale vada ridefinita in relazione a questo nuovo assetto istituzionale, perché corriamo il rischio di qualcosa di più di asimmetrie. Così come dentro questa prospettiva, a proposito delle direzioni di marcia di cui parlava Cammelli, dobbiamo ripensare agli strumenti di coesione dello Stato-nazione che va in Europa e che si sta ri-articolando al suo interno in questo modo. E qui non possiamo non imbatteci, prima o poi, nel tema della riforma del Parlamento, perché è vero che la crisi delle Assemblee, la necessità di trasformare l'istituto assembleare parlamentare nella logica di maggioritario o bipolare verso la quale ci avviamo, può essere superata soltanto sul piano sistemico. Non possiamo avere Parlamenti o Assemblee regionali forti se questo non ha una relazione con la rappresentanza politica e parlamentare al centro. Quello sarà necessariamente un altro tema da incrociare nei prossimi anni. Grazie.

UMBERTO AIMOLA. Non ho avuto altre richieste di intervento, quindi possiamo dare la parola all'on. Mario Pepe, Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Abbiamo avuto due lettere, una del ministro Bianco e l'altra del presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome Vannino Chiti, che chiedono scusa perché non hanno potuto partecipare per sopraggiunti impegni. C'è anche un messaggio del collega Copertino, presidente della Puglia, vicepresidente della nostra Conferenza, che per motivi di salute non è potuto stare con noi, oggi.

MARIO PEPE, *Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali*. Vorrei ringraziare il presidente e i colleghi parlamentari regionali e, nella sua interezza, la Conferenza delle Assemblee regionali, perché anche se abbiamo fatto un dibattito molto stancante dal punto di vista fisico, senza interruzioni, senza pause, comunque ritengo che abbiamo messo a fuoco le questioni fondamentali che sono sul tavolo politico-programmatico del regionalismo oggi e anche le questioni che dobbiamo affrontare con un regionalismo potenziato domani.

Vorrei dire ai presidenti che dobbiamo avere forte un'istanza di federalismo culturale, se vogliamo rilanciare il regionalismo e se vogliamo aprire in maniera intelligente la stagione di una sana revisione dei nostri statuti.

Concordo, avendo letto molti statuti, avendo visitato molte Assemblee regionali, per delineare anche un cammino di un Parlamento di Assemblee bicamerali che vivano in maniera concreta l'esperienza del territorio, che per me è un punto forte: autonomia e territorio. Non sono una diade scindibile, ritengo che sono due categorie alle quali dobbiamo rifarci e riferirci, se vogliamo rilanciare un messaggio verso il basso e verso

l'alto. Autonomia perché? Perché ritengo che noi dobbiamo obiettivamente difendere non la intrinsecità del fedus, ma la costituzionalità di un patto che lo Stato deve siglare con le autonomie locali. Non possiamo giocare all'infinito a chi vuole mantenere la totale autonomia delle Assemblee regionali.

Mi sono convinto all'elezione diretta del presidente solo per un fatto di unicità del governo, per superare le aporie istituzionali e le discrasie socio-economiche e soprattutto per dare un indirizzo di governo forte nel tempo, ma è una diminutio del valore intrinseco del ruolo che gli statuti, la Costituzione hanno assegnato alle Assemblee regionali. Oggi ci siamo, non dobbiamo imbrigliare o disciplinare, né dobbiamo dare una chiave di lettura dualistica, ma dobbiamo rivendicare pienamente, al di là del presidente, che non è un autocrate né, per iperbole, il nuovo governatore delle istituzioni, ma dobbiamo rivendicare pienamente le competenze delle Assemblee regionali.

Concordo anche con l'ipotesi del collega assessore dell'Emilia Romagna: non possiamo immaginare gli statuti come soltanto come regole istituzionali. Lo statuto per me è un atto fondamentale con cui recuperiamo la storia, l'etnia, le tradizioni, il patrimonio, vorrei dire la base d una configurazione storico-politica che si è verificata nelle nostre realtà, e diamo dei profili alti, delle finalità alte che valgono non solo per la contiguità delle nostre esperienze regionali e nazionali, ma anche per il profilo alto che vogliamo inseguire sul piano della Comunità europea. Quindi gli statuti non devono servire soltanto a disciplinare gli interessi di bottega, devono dare un taglio forte al regionalismo che vogliamo progressivamente e sempre più federalista, autonomista, perché oggi così va la società. Ritengo infatti che la democrazia istituzionale è fortemente cresciuta e può assumere progressivamente questo taglio federalista, tutto autocentrato sulle etnie, sul territorio. Quindi, anche qui, non mi preoccuperei di trovare le cosiddette organicità hegeliane per cui dobbiamo consentire che tutto vada d'accordo. Possiamo, anche nelle varie realtà locali, immaginare un sistema elettorale che è chiaro non si riduca nella municipalità, ma che tenga conto delle esigenze del territorio, perché con questo "Tatarellum" rinforzato rischiamo in alcune realtà territoriali delle Regioni che andranno al rinnovo, di non avere rappresentanze da parte di quei territori, a meno che non siano nel "listino". Dobbiamo immaginare il ruolo della rappresentanza, sono d'accordo che dobbiamo rileggere questo tema, ma non dobbiamo considerarlo scisso dal territorio, dalle istanze e dalle esigenze che il territorio avverte.

Alla fine si porrà il problema anche a livello parlamentare, modificando o meno il Titolo V della Costituzione, al di là di tutti i marchingegni della gradualità istituzionale che vogliamo inventare. Il Senato che immaginiamo deve essere un Senato finalizzato sui temi regionali. Si potrà anche considerare la moltiplicazione dei parlamentari, nessuno di noi vuole modificare, però un profilo tutto regionalista, o se volete federalista dobbiamo darlo ad una delle Camere, altrimenti questo nostro disegno è solo un disegno di rivendicazione locale, sapendo anche, come diceva il presidente Violante, che dobbiamo recuperare il respiro sulle macro-questioni. Però, anche il presidente e la

Conferenza dei capigruppo non dovrebbero far mettere all'ordine del giorno micro-leggi che vanno a ledere, nella intrinsecità, le competenze regionali.

Allora, manteniamo anche una coerenza non solo sulla lettura dei fatti storici che sono accaduti nel nostro Paese, ma anche nelle cose concrete che dobbiamo fare.

Ritengo che queste possano essere le tappe di un regionalismo forte per rilanciare la storia e la vita delle nostre comunità.

Devo dare atto alla Conferenza dei Consigli e delle Assemblee di essere stata solidale con il nostro impegno e con il nostro desiderio di ricercare vie, metodi e finalità nuovi per rilanciare il regionalismo che può segnare veramente la svolta politica e democratica del nostro Paese. Vi ringrazio.

UMBERTO AIMOLA. Io ringrazio l'on. Pepe anche per le cose che diceva adesso, cioè per essere stato nostro interlocutore nel corso di questi anni. Voglio infatti ricordare, a conclusione di questo convegno, che la nostra iniziativa si è sviluppata nel corso di questi cinque anni, prima nella fase in cui esisteva la Bicamerale — abbiamo avuto numerosi momenti di interlocuzione con quella Commissione — e poi nella fase dell'iter di riforma costituzionale del 1999 che ha portato alla definizione della legge per l'elezione diretta del presidente della Giunta.

Voglio sottolineare che abbiamo lavorato in questi anni nella più ampia unità, tenendo conto che al nostro interno non c'è solo una divisione di carattere di appartenenza politica, cosa che è naturale, ma ci sono Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale, e anche qui, spesso, le discussioni, gli elementi sono stati diversi. Siamo stati capaci — e questo va a merito di tutti coloro che hanno lavorato nella Conferenza, a vario livello e a vario titolo — di condurre tutto al meglio, e anche questo nostro convegno, questa nostra discussione di oggi, a conclusione di questo iter, lo testimonia.

Ringrazio tutti voi per la partecipazione, avrete gli atti di questa Conferenza da qui a pochi giorni. L'appuntamento per i presidenti è il 25 per la Conferenza, qui a Roma. Grazie e buona giornata.