



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

## Congresso delle Regioni

*Roma 7 e 8 marzo 2001*

Palazzo di Montecitorio  
Sala del Mappamondo

**On. Luciano Violante**  
*Presidente della Camera dei Deputati*

Signori, vi ringrazio molto per essere qui, grazie a un'intuizione che non è mia ma di un collega scomparso che molti di voi hanno conosciuto e stimato, Tatarella, il quale pose il problema, quando si discuteva della riforma del regolamento della Camera, della necessità che ci fosse un raccordo tra la funzionalità della Camera dei deputati e la funzionalità delle Assemblee regionali, comunali e provinciali, vista l'inadeguatezza, egli diceva, dei regolamenti di queste Assemblee, quindi la necessità che complessivamente il sistema di produzione di regole fosse un sistema messo in grado di funzionare.

Da quelle intuizioni nacquero i primi contatti che sono andati avanti ed ora siamo in questa fase. La fase nella quale ci troviamo oggi è certamente molto diversa da quella in cui ci trovavamo tre anni fa, quando nacque quest'iniziativa. Siamo in una fase, che per molti aspetti può definirsi con un aggettivo un po' abusato, "costruente". Siamo, infatti, in una fase in cui stiamo costruendo lentamente, in modo anche discusso, un sistema federale. Abbiamo messo alcune pietre e non esprimo giudizi sulla qualità delle riforme fatte, comunque il motore è avviato e quindi il meccanismo andrà avanti. Sarà bene che teniamo conto di un paio di questioni nel lavoro che abbiamo davanti a noi. Primo: lo spazio federale non è uno spazio angelicato, come sanno bene gli Stati federali, è uno spazio nel quale sono frequenti i conflitti le messe a punto delle rispettive competenze e le contestazioni di sistemi di risoluzione dei conflitti. Questo lo fanno i tedeschi, gli americani, tutti gli Stati a tradizioni federali e quindi, in qualche modo, questo sarà anche per noi. Le tipologie dei conflitti sono le più diverse anche tra Regioni e Regioni, tra Regioni e Stato, tra Regioni e istituzioni europee, tra Regioni, Stato ed istituzioni europee. Credo che dovremmo anche avere a cuore una questione assai delicata: il problema del rapporto tra federalismo e sistema produttivo italiano, sistema della competitività italiana. Mi pare pensiamo tutti a un modello federale del Paese per incentivare la competitività italiana, ma questo deve produrre una certa intesa fra le varie Regioni a che le regole non siano talmente diverse da una Regione all'altra, da produrre un disincentivo piuttosto che un incentivo.

Credo che la questione di fondo sia quella di far sì che questi conflitti che inevitabilmente si apriranno, e che dovremo sapere gestire, non siano conflitti in cui emerga in modo determinante la lotta tra poteri piuttosto che il concorso a definire regole che servono ai cittadini. Credo sia evidente che alcune delle polemiche che ci sono oggi, da una parte e dall'altra, hanno più l'apparenza, agli occhi dell'opinione pubblica, di un braccio di ferro tra poteri e quindi tra ceti politici, che un tentativo di risolvere questioni nell'interesse dei cittadini. Mi pare che sia chiaro che, se mettiamo nel nostro obiettivo la questione "interesse dei cittadini", "modificazione della legislazione", "aiuto alla vita dei cittadini", forse tutta una serie di problematiche potranno essere risolte in modo più semplice. Se al cuore invece c'è lo scontro tra ceti politici regionali e nazionali, non credo che faremo molti passi avanti anche dal punto di vista di una buona relazione tra società civile e sistema produttivo.

Non voglio affrontare questi temi ma voglio soffermarmi, molto rapidamente, sulle questioni della legislazione. Discutevamo con alcuni amici e funzionari, collaboratori, con Roberto Louvin del fatto che fino a due mesi fa il problema di fondo che avevamo era quello della qualità della legislazione: “cerchiamo di fare leggi che siano chiare, di ridurre il loro numero attraverso tecniche e procedure studiate insieme”. Adesso la questione è più complessa: si tratta di mettere ordine tra i soggetti produttori di regole che ormai si sono moltiplicati, con regole di pari rango. Quindi, la questione che oggi abbiamo è mettere ordine fra i soggetti produttori di regole, mettere a punto i rapporti tra Consigli regionali e Parlamento nazionale.

Non c'è soltanto una questione di determinazione di confini tra la legislazione di indirizzo e la legislazione di dettaglio. Cosa saranno nella materia di legislazione concorrente il dettaglio e l'indirizzo credo che ci metteremo un po' a definirlo ed è inevitabile che, da qualche Regione, verrà fuori la contestazione a qualche legge statale che non è d'indirizzo e di dettaglio e, viceversa, verrà qualche contestazione da parte dello Stato e delle legislazioni regionali, che si tratta di una norma che viola l'indirizzo. Insomma, avremo una fase difficoltosa, perciò è particolarmente importante una sede come questa nella quale si cerca di discutere e di creare un clima anche culturale che ci aiuti a dipanare i problemi.

Le questioni sono tre. La prima, è il ruolo che assume la cultura giuridica in questa fase. Dobbiamo cercare di costruire un dialogo ininterrotto con i centri culturali, i centri di studio, le istituzioni culturali, le università, il CNR, con tutto ciò che è cultura. Poi ciascuno prenderà la parte che più lo interessa, però bisogna mettere alla prova l'intelligenza, la capacità, la creatività di chi produce cultura giuridica.

Credo che sia importante il problema di come ci si rapporta ai centri culturali, ai centri di studio, alle università, come anche si spinge perché le università comincino a dedicare attenzione particolare a questo tipo di problemi sia nell'interesse di tutti, tenendo presente che avremo una fase, che credo andrà avanti fino a ottobre-novembre, in cui non ci saranno grandi leggi per ovvi motivi - nuova legislatura, G8, legge finanziaria ecc. - quindi avremo una fase di “omessa produzione di regole” che consentirà di riflettere bene su quanto è già stato prodotto e quindi di sedimentare, anche culturalmente, attraverso una serie di convegni scientifici sui punti più cruciali che sarebbero particolarmente utili per cominciare a far maturare degli orientamenti all'interno del nostro Paese. Naturalmente, questi orientamenti teorici servono anche a chi dovrà giudicare sui conflitti, servono a noi per orientarci.

Il secondo aspetto, è la formazione dei funzionari. Da questo punto di vista c'è un lavoro molto massiccio da fare. Credo che i Consigli regionali sono sprovvisti, oggi, di apparati adeguati al compito enorme che è stato loro trasferito. Sono apparati costosi, che non si costruiscono dall'oggi al domani perché sono competenze pesanti, quindi da questo punto di vista il nostro know-how è a vostra disposizione, ma non basta. Vedere come si costruisce,

nell'arco di un numero di anni accettabili, una leva di funzionari della legislazione nazionale e regionale credo che sia un obiettivo che dovremo porci. La cosa peggiore sarebbe che ogni Regione si facesse il suo piccolo "pollaio di allevamento" di bravi funzionari. La cosa migliore è forse pensare a intese interregionali o a qualcosa di nazionale, a livello comune per cominciare a creare questa leva.

Ci sono molte scuole di formazione in diritto parlamentare e così via - penso a Firenze, Pisa e a tante altre - che potrebbero essere utilizzate da questo punto di vista. Anche intese tra i Presidenti dei Consigli regionali e le università delle singole regioni per vedere in che modo le università, messe in rete, possono offrire un servizio di questo genere.

Il terzo e ultimo punto è quello delle regole delle Assemblee - so che affrontate questo tema nel vostro lavoro - che sono del tutto inadeguate, come sapete bene, a questo tipo di produzione di norme, quindi la risistemazione dei diritti della maggioranza e dell'opposizione, il problema di discutere per decidere e non per non decidere.

Naturalmente dobbiamo evitare quello che fu il processo degli anni '70, gli "statuti-fotocopia", perché non è questo il senso delle cose. Anche da questo punto di vista, tutto quello che abbiamo utilizzato per elaborare le nostre regole è a vostra disposizione quando e come vi potrà essere utile.

Vi ringrazio molto per l'attenzione che avete avuto, vi chiedo scusa perché debbo tornare a presiedere l'aula, dato che siamo nelle ultime ore di lavoro e quindi vi sono delle cose un po' complicate. Vi ringrazio molto e vi auguro buon lavoro.