



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

**Congresso delle Regioni**  
**Terza sessione 22 e 23 novembre 2001**  
**Sala della Regina – Palazzo Montecitorio – Roma**

*Intervento di Attilio Fontana*

V. Coordinatore della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome

Credo che una considerazione che si possa trarre da quanto di molto interessante ha detto ieri il prof. De Rita, è anche una considerazione sulla quale sono assolutamente d'accordo. De Rita ha accusato le Regioni di avere sonnecchiato in questi due anni, di non avere affrontato il problema con la dovuta attenzione e soprattutto con la dovuta rapidità. Credo che questo sia tanto più vero dopo avere ascoltato ieri anche gli interventi dei due ministri che sono venuti a salutarci.

Dai due interventi, sia del ministro La Loggia che, soprattutto, del ministro Bossi, è emersa una grande, sostanziale verità dalla quale non possiamo assolutamente prescindere. Sostanzialmente è emerso in maniera assolutamente chiara, che per il Governo gli unici interlocutori sono i presidenti delle Regioni. I presidenti delle Regioni si sono creati un loro spazio, si sono creati un loro potere — usiamo questo termine assolutamente improprio ma che rende l'idea — una situazione per la quale, anche da un punto di vista istituzionale sono gli unici che devono poter dare il loro parere su ogni tipo di riforma che si intenda andare ad affrontare. Noi non siamo previsti, purtroppo siamo stati messi sempre più in un angolo. E' stato un nostro grave errore quello di non avere insistito vibratamente per entrare a far parte della Conferenza Stato-Regioni, ma per avere lasciato che la Conferenza Stato-Regioni venisse gestita direttamente ed esclusivamente dai presidenti delle Giunte. Sta di fatto che il nostro spazio, che il nostro potere, che le armi che oggi abbiamo in mano per cercare di tutelare, di difendere la democrazia sono assolutamente spuntate, sono assolutamente limitate.

Credo che sia ormai giunto il momento in cui non dobbiamo accontentarci delle belle parole che da tempo sento d parte di tutti i vertici istituzionali del nostro Paese, credo che sia giunto il momento in cui anche noi si debba mettere sul tavolo le nostre carte, poche, ma che hanno ancora un certo valore. E credo che la carta più importante che possiamo giocare è solo ed esclusivamente quella degli statuti. Ci sono due passaggi che ritengo fondamentali sugli statuti.

Avevo preparato un intervento al quale vedrò di fare un breve riferimento anche per dare una logica a quello che dico, ma a un certo punto del mio intervento avevo



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

detto che è evidente che non si possa retrocedere dalla visione di una elezione diretta del presidente della Giunta. E' ovvio perché lo dice la storia, perché lo dice la gente, perché lo dicono tutti che non se ne può fare a meno. Io dico che giunti a questo punto della situazione dobbiamo avere il coraggio di riprendere in esame anche questa valutazione che abbiamo fatto. Non possiamo assolutamente accettare che dopo essere stati sviliti, noi stessi offriamo il destro perché completino l'opera di distruzione e di svilimento dei Consigli regionali, dobbiamo reagire. Siamo stati troppo istituzionali, siamo stati troppo signori, siamo stati troppo disponibili ad ascoltare quello che ci veniva dette promesse che ci venivano fatte, ma erano promesse da marinaio. A questo punto dobbiamo usare la partita usando le stesse armi che gli altri stanno usando nei nostri confronti. E qui, amici cari, è un discorso assolutamente trasversale, perché la cosa più grave è che non è un discorso di destra o di sinistra, ma la cosa più brutta da dire è che quando ho sentito parlare certi presidenti del centro-destra ho avuto qualche problema, rabbrivido, ma poi ho sentito i presidenti del centro-sinistra e ho avuto la stessa identica sensazione. Perché il concetto che loro hanno è assolutamente identico. Quindi dico che noi dobbiamo reagire, dico che è giunto il momento in cui dobbiamo rozzamente porre delle condizioni, dobbiamo avere delle risposte. Sulla Commissione bicamerale non ci possiamo più accontentare di avere delle vaghe promesse, di avere delle valutazioni di carattere logico. Noi vogliamo una risposta, e la vogliamo subito, prima di affrontare — diciamoglielo chiaramente, lasciamolo intendere chiaramente — i problemi della forma di governo che dovremo prevedere nei nostri statuti. Lo capiscano che non intendiamo più scherzare, che non intendiamo più accontentarci delle vaghe e assolutamente fumose promesse.

Io dico che oggi dovremmo uscire con un ordine del giorno in cui lo chiediamo, ma in cui, rozzamente, vogliamo una risposta a breve se ci fanno entrare o non ci fanno entrare. Io la risposta la so già, amici, è inutile che si dica "in effetti il confronto è avvenuto sempre con i presidenti delle Giunte, quindi è giusto che si continui su questa linea".

Un'arma è senz'altro quella del comunicare, del dire che riprenderemo in esame la valutazione della forma di governo verso la quale ci indirizziamo, ma io credo che i nostri statuti possano essere qualcosa di estremamente dirompente. Ieri dicevo al collega La Forgia che dobbiamo avere il coraggio di fare, se del caso, degli statuti che siano anche da "inquinare" davanti alla Corte costituzionale, perché voglio vedere quando il Governo sarà costretto ad impugnare 22 statuti davanti alla Corte costituzionale,



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

dimostrando quali sono le volontà di effettivo federalismo e di autonomismo che sta pronunciando da tempo a questa parte. Usiamo anche questo sistema. E' poco istituzionale? Benissimo, dimostriamoci poco istituzionali, ma dimostriamo che così facendo vogliamo difendere non corporativamente la nostra funzione ma vogliamo difendere innanzitutto il ruolo della democrazia, perché senza delle forti assemblee legislative la democrazia viene meno.

Vi dicevo che questo discorso è stato recepito anche da qualche presidente di Giunta. Qualche presidente di Giunta si è reso conto che quello che da tempo sostiene il prof. De Rita, cioè che la mancanza del Consiglio, dell'Assemblea intesa come ruolo di mediazione e il rapporto, la delega sempre più diretta tra l'elettore e il presidente della Giunta rischia di essere un'arma che si ritorce contro lo stesso presidente di Giunta, rischia di essere un'arma che determina una perdita di potere e di possibilità operativa da parte dello stesso presidente di Giunta. Qualche presidente questo ha capito e io riconosco, per quanto riguarda la Regione Lombardia, che Formigoni, pur nella grande presenza che ha sempre sulla scena politica si è reso conto di questo fatto e con me in modo particolare e con l'Assemblea legislativa in modo più specifico ha mantenuto un buon rapporto e sta cercando di tenere aperto un dialogo, perché credo che sia interesse nostro ma che sia interesse anche e soprattutto dei presidenti di Giunta.

Credo quindi che questa debba essere la strada sulla quale noi dobbiamo indirizzarci, così come credo, finendo questo sfogo che era dovuto più dalla giornata non bella che ho vissuto ieri piuttosto che non da una vera valutazione sul discorso degli statuti, che si debba fare qualche considerazione più tecnica.

Innanzitutto ritengo che si debba guardare con particolare attenzione alla riforma costituzionale che ieri il ministro Bossi ha praticamente presentato, ci ha introdotto, perché è chiaro che da questa riforma deriveranno poi delle conseguenze assolutamente fondamentali per la stesura dei nostri statuti. Abbiamo bisogno che ci sia più chiarezza intorno al 117. Credo che ci sia la necessità, se vogliamo veramente parlare di Stato federale, che le competenze fra Stato e Regioni siano delimitate con maggiore precisione. Credo che non si possa e non si debba consentire o prevedere la possibilità che ci siano tanti contrasti e tante controversie che dovranno essere poi risolte dalla Corte costituzionale tra Stato e Regioni. Credo che poi si debba dare spazio alla riforma relativa alla Corte costituzionale, perché è assolutamente impensabile che l'arbitro possa essere scelto da uno dei due contendenti, quindi credo che l'arbitro debba avere anche una forte connotazione a livello di designazione da parte delle Regioni, e credo — un



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

argomento che non è stato ancora trattato ma che ritengo fondamentale — che debba essere anche rivisto l'art. 116, terzo comma.

Penso che della riforma che è stata approvata dal recente referendum, il 116 terzo comma sia forse l'articolo più pregnante, più importante, più significativo. Credo anche che nella formulazione attuale non ci sia quella chiarezza fondamentale per poterlo applicare. E' bellissimo come principio ma non è assolutamente precisato nella sua possibile applicazione. Ci sono dei dubbi, ci sono delle difficoltà e soprattutto è lasciata assolutamente alla perché del Governo la concessione o la non concessione delle varie richieste che le Regioni andassero a fare di trasferimento di quelle materie che sono concorrenti.

Credo che debba essere richiesto da parte dei Consigli regionali che la loro volontà riformatrice sia anche da stimolo alla volontà riformatrice del Parlamento.

Credo che quattro snodi siano fondamentali e debbano essere affrontati con attenzione. Uno è quello del significato della rappresentanza nell'ambito regionale che dovrà essere approfondito, perché su questo argomento si giocano le partite dei rapporti che dovremmo avere con i presidenti delle Giunte. E' ovvio che si dovrà affrontare il problema del riequilibrio dei poteri. Credo che si debba dare corpo alla politica del controllo sull'attività amministrativa del Governo e su questo discorso della politica del controllo è vero che è importante, ma credo che non possa essere l'unica attività che noi dobbiamo svolgere, anche perché una politica del controllo deve essere svolta nel momento in cui sono anche previste delle previste delle possibili sanzioni, nel momento in cui noi possiamo fare qualcosa per entrare specificamente nella materia che riteniamo avere esondato le funzioni tipiche della Giunta.

Da ultimo credo che si debba aprire, visto che fino ad oggi non è stato così, un rapporto continuo tra i nostri Consigli e il Parlamento nazionale.

Vi dicevo che sono assolutamente convinto che la principale funzione che viene riservata ai nostri Consigli e che dovrà essere rivaluta in sede di Statuto è la funzione legislativa. Credo che la riforma del Titolo V della Costituzione abbia aperto una ulteriore breccia a nostro favore in questo senso, perché sono assolutamente convinto che il fatto che siano state individuate delle materie di competenza esclusiva delle Regioni dimostra che i nostri Consigli regionali — non voglio chiamarli "Parlamento" per una scelta mia personale, perché credo che noi non dobbiamo pensare che il termine "Parlamento" sia una gratificazione dei nostri organismi o qualcosa di più rispetto ai nostri Consigli — da un punto di vista legislativo hanno lo stesso livello, la stessa



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

capacità del Parlamento nazionale, sicuramente su materie diverse, più limitate, ma io mi auguro che con l'ulteriore riforma che viene presentata dal ministro Bossi questa capacità, questa possibilità legislativa cresca ancora in maniera considerevole.

Credo che si debba difendere in maniera assolutamente fondata questa nostra specifica competenza e credo che si debba fare qualche piccola considerazione su quello che è stato detto ieri proprio dal presidente del Senato Pera il quale diceva che la nostra funzione unica deve essere la funzione di controllo e diceva ancora, la cosa che mi ha più preoccupato, che a fronte di una sollecitazione del presidente Louvin che cercava di evidenziare come si fosse creata una situazione di squilibrio fra i poteri dei presidenti delle Giunte rispetto ai Consigli e nel momento in cui evidenziava che questi poteri, questi spazi dei presidenti delle Giunte erano forse eccessive, il presidente Pera non ha raccolto l'osservazione, la lamentela di Louvin per dire "bisognerà rivedere la situazione", ma addirittura ha detto "i poteri del presidente del Consiglio dei ministri sono molto inferiori rispetto a quelli dei presidenti delle Giunte, bisognerà riequilibrare i poteri del presidente del Consiglio per fare in modo che possa avere gli stessi poteri che hanno i presidenti delle Giunte". E' una affermazione estremamente inquietante; è anche un'affermazione che io non condivido e di fronte alla quale dovremmo sicuramente dare una risposta concreta ribadendo l'importanza dell'Assemblea legislativa. Per rivalutare questo nostro potere legislativo bisognerà anche renderci parte più attiva e creare una struttura diversa, perché oggi come oggi la cosa che non condivido è che il più delle volte i Consigli regionali sono esclusivamente degli esecutori delle proposte legislative che vengono avanzate dalla Giunta. Se invece vogliamo avere una maggiore credibilità e un maggiore spazio dobbiamo essere noi stessi i principali proponenti di proposte di legge, dobbiamo essere noi a fare le leggi, non dobbiamo soltanto recepire le proposte di legge che vengono dalla Giunta. Per fare questo è chiaro che ci dovrà essere un impegno da parte di tutti i consiglieri, ma ci dovrà essere anche e soprattutto una riqualificazione di tutte le strutture, perché oggi come oggi è assolutamente spropositata la differenza degli uffici che si occupano della legislatura a livello di Giunta rispetto a quella dei Consigli. I nostri sono dei piccoli uffici che il più delle volte non sono neppure nelle condizioni di poter adempiere a questo compito estremamente importante. Quindi credo che una delle prime cose che dovremo fare sarà una rivalutazione e una riqualificazione dei nostri uffici.

Lo stesso vale sul potere di controllo. E' chiaro che dovremo svolgere un controllo sull'attività della Giunta non come unico compito ma come uno dei compiti



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

fondamentali, ma anche per fare questo dovremo avere una riqualificazione dei nostri uffici e dovremo avere anche la possibilità di avere in tempo reale le comunicazioni di tutto quello che avviene in Giunta, cosa che oggi ancora non è. Noi stiamo cercando di organizzare un collegamento informatico, in modo che sia a disposizione di tutti i consiglieri ogni notizia, ogni decisione, ogni scelta che viene fatta a livello di Giunta.

I regolamenti sono un'altra delle cose sulle quali bisognerà giocare una partita assolutamente determinata. Io non credo che si possa accettare che tutti i regolamenti debbano essere necessariamente di competenza esclusiva della Giunta, perché se così si facesse, se si accettasse questo principio non ci sono dubbi che verrebbe in maniera notevole ridotto e limitato il potere legislativo. Voi sapete benissimo che con il termine "regolamento" si può tranquillamente far passare anche una legge. La differenza che esiste tra regolamento e legge molte volte è sottile come la pagina di un giornale, quindi dobbiamo fare una scelta, dobbiamo individuare, ci saranno sicuramente dei regolamenti che devono essere di competenza esclusiva della Giunta, ma ci devono essere rigorosamente dei regolamenti che devono rientrare a far parte delle competenze del Consiglio, e dobbiamo prevedere, se del caso, delle riserve di regolamenti con l'individuazione dei regolamenti che rientrano a far parte della competenza del Consiglio.

Un altro argomento sul quale sono particolarmente sensibile è quello della facoltà di legificazione e per l'elaborazione dei testi unici. Da più parti c'è stato un tentativo di fare in modo che anche questa materia venisse gestita direttamente dalla Giunta. Io credo che debba invece rientrare tra le competenze del Consiglio, così come credo che questo tipo di operazione debba essere magari assistita da una strada più semplice, da una procedura più accelerata per fare in modo che si possa arrivare alla realizzazione dei testi unici in maniera più sollecita, comunque sempre nell'ambito delle competenze consiliari.

Per quanto riguarda il discorso del controllo vi dicevo prima che noi abbiamo la competenza di valutare che la Giunta non esca dal programma che era stato presentato e approvato dal popolo in sede di elezioni. Penso e credo che si possano prevedere nei nostri statuti due ipotesi. Anzitutto una sorta di possibilità di veto nel caso in cui certe scelte si distacchino e si allontanino dal progetto che era stato approvato, ma credo anche che si debba poter prevedere che nel caso in cui il programma iniziale per qualche ragione sopravvenuta dovesse essere modificato, per addivenire alla modifica di qualunque parte del programma si debba comunque passare attraverso una scelta



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

consiliare, cioè che i cambiamenti di programma non debbano essere lasciati nelle mani esclusive della Giunta ma debbano essere assolutamente approvati e valutati a livello di Consiglio.

Credo poi che si debba fare una riflessione — questo è un altro discorso sul quale si dovrebbe fare una riflessione che merita una giornata di attenzione — sulla caduta del Consiglio nel momento in cui, per qualunque motivo, il presidente si debba allontanare. Noi stiamo cercando in vari modi di portare avanti questo discorso, ma la considerazione estremamente negativa che mi fa pensare che non ci sia la volontà, è che il Governo, che con una rapida riforma costituzionale avrebbe potuto intervenire per eliminare questa mostruosità giuridica e logica non l'ha a tutt'oggi fatto, nonostante ci sia stato qualche ministro che questa proposta ha avanzato. Evidentemente questo ci deve far riflettere: non c'è assolutamente la volontà di toccare questa parte della Costituzione. E allora ecco che ritorniamo a quella valutazione che ho fatto all'inizio: che dobbiamo cercare di ottenerla noi con le nostre poche ma qualificate capacità e forze che abbiamo.

Credo che non si possa assolutamente accettare che si continui una situazione di questo genere. Ribadisco che nel momento in cui si eliminasse questa ipotesi si dovrebbe prevedere non l'elezione del presidente insieme al vicepresidente — la ritengo un'ipotesi poco praticabile, anche per una serie di valutazioni politiche che creerebbero una serie di difficoltà — ma la possibilità che siano i Consigli a nominare il sostituto del presidente dimissionario per il periodo che va dalla data delle dimissioni alla fine della legislatura. Anche perché questo consentirebbe, se del caso, di nominare anche un ulteriore sostituto senza dover interrompere la legislatura.

Credo che poi si debba, nello statuto dare grande spazio ad un'altra osservazione sulla quale ieri il prof. De Rita ha puntato l'attenzione. Dobbiamo diventare punto di riferimento di tutte le autonomie locali, dobbiamo diventare l'unico momento di contatto tra le autonomie locali e la Regione. Credo che questo sia anche utile per sviluppare quel principio di sussidiarietà di cui tanto si parla, ma credo anche che il luogo dove meglio si potrebbe verificare questo confronto con le autonomie locali possano essere le Commissioni consiliari. Il nostro Consiglio è il luogo della rappresentanza, quindi è il luogo in cui si debbono poter ascoltare tutte le autonomie, tutte le richieste che provengono dal territorio.

Ho poi fatto una serie di considerazioni in merito alla valutazione delle procedure che si dovranno seguire per stabilire fin dove deve arrivare nelle materie concorrenti la



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

capacità legislativa dello Stato e delle Regioni. Il compito di chiarire le modalità e le procedure credo che debba essere lasciato alle Regioni, così come dovrà essere l'ulteriore riforma della Costituzione a chiarire le modalità applicative previste dall'art. 116, terzo comma.

Credo che tante potrebbero essere le considerazioni da svolgere. Ho fatto alcune piccole e confuse considerazioni che però partono da un presupposto che ho detto all'inizio: che questo è un momento nel quale dobbiamo cominciare a diventare veramente operativi, dobbiamo iniziare a dare delle risposte precise, decise e determinate perché dobbiamo in tutti i modi difendere i nostri Consigli, dobbiamo difendere il loro spazio, dobbiamo difendere questo passaggio fondamentale per una compiuta democrazia che è il passaggio assembleare e per fare questo dobbiamo operare rapidamente e dobbiamo operare con la massima determinazione, senza avere paura di apparire un po' in contrasto anche con la tendenza di quello che si sta verificando nel nostro Paese, perché le tendenze si possono anche invertire. Grazie.