

**LE ASSEMBLEE REGIONALI A CONGRESSO:
RIFORME, STATUTI E LEGGE ELETTORALE REGIONALE**

LUIGI MINARDI, *Vice coordinatore Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali*. La Conferenza dei presidenti ha istituito un gruppo di lavoro sulla rappresentanza e mi ha assegnato la responsabilità e l'onore di organizzarlo, di coordinarlo, che ovviamente ha affrontato le questioni connesse alla legge elettorale, anche se mi pare evidente che le questioni della rappresentanza non si limitano alla legge elettorale. Del gruppo di lavoro fanno parte, oltre a me, il presidente Attilio Fontana, il presidente Angiolina Fusco Perrella presidente del Consiglio regionale del Molise, il vicepresidente dell'Assemblea Siciliana Salvo Fleres, che ringrazio per la collaborazione.

La Conferenza ha incaricato il prof. Agosta di assisterla in questa fase conclusiva di elaborazione degli statuti e della legge elettorale.

La questione della rappresentanza non si limita alla legge elettorale. Negli anni '90 si è affermata una cultura politica che ha enfatizzato l'importanza dell'immagine nella relazione diretta con il popolo ed ha minimizzato il ruolo della rappresentanza e della mediazione. Il mio punto di vista, che esprimo in questa relazione, che non rappresenta e non riporta il punto di vista della Commissione ma è il mio personale punto di vista che offro alla discussione, è che il mito del leader carismatico si sia già appannato e lo dico dopo avere preso in considerazione alcuni elementi che propongo alla discussione.

Il primo elemento è la questione dei sindaci, che all'inizio degli anni '90 volevano perfino farsi un partito. Hanno verificato, i sindaci, lo scarto tra le attese suscitate dalla loro elezione diretta ed i risultati raggiunti. Inoltre, alla fine della loro esperienza, del doppio mandato hanno mostrato una grande difficoltà ad individuare a chi lasciare il testimone. L'elezione diretta non ha prodotto continuità perché il carattere monocratico non ha facilitato la collegialità e la valorizzazione dei migliori. E' saltato invece il processo di formazione e di selezione dei dirigenti politici. Sono queste alcune osservazioni che mi va di sottoporre alla discussione.

Il termine più evocato in questi ultimi mesi ha finito così con l'essere "discontinuità". In questi giorni in cui si stanno facendo coalizioni, liste, individuazione dei candidati, il dibattito fa emergere questo termine.

A mio parere anche i "governatori" si stanno appannando, non soltanto i sindaci. C'era chi credeva che, poiché eletti direttamente, fossero più autorevoli dello stesso presidente del Consiglio, invece sono oggi costretti a subire una riforma federalista approvata in Senato che prevede perfino la loro esclusione dal Senato federale e che li vede in gran parte contrari. Si è realizzato il paradosso di trasferire funzioni e poteri alle Regioni con il loro dissenso. A ben vedere lo stesso Berlusconi chiede il 51% dei consensi per poter governare, perché in questa situazione non riesce a farlo come vorrebbe.

La fiducia personale si è dimostrata dunque insufficiente a riempire il vuoto lasciato dalla crisi dei partiti di massa. Il mito del leader carismatico si è appannato, anche se credo impossibile rinunciare all'elezione diretta nei Comuni, nelle Province e nelle Regioni.

La sua necessità deriva dalla frammentazione e dallo stato dei partiti che oggi riescono ad esprimere un potere di veto più che di proposta. L'elezione diretta, insieme al premio di maggioranza, ha stabilizzato le istituzioni e questo garantisce all'eletto spazi di innovazione e di progettualità di medio periodo, impensabili prima e di cui la pubblica amministrazione ha assoluto bisogno.

L'elezione diretta però necessita di vari correttivi che rafforzino il legame tra le istituzioni e la società e che valorizzino nuove forme di partecipazione.

In realtà il binomio presidenzialismo-parlamentarismo o bipolarismo-bipartitismo, sono polarità che finora sono state al centro della discussione ma che non riescono ad andare alla radice del problema. Di fatto è ancora insoddisfatta la necessità di trovare il nuovo assetto politico-istituzionale. La periferia oggi appare indebolita. L'enfasi che è stata posta sul ruolo delle città negli anni '90 ha fatto emergere, nella tematica più generale del federalismo, quella del federalismo delle città, che in realtà a me pare non esistere. Si è così ingenerato un pericoloso equivoco: se Comuni, Province e Regioni sono soggetti che agiscono in ordine sparso ed alimentano il sindacalismo istituzionale, il centro è in grado di indebolire con grande facilità la periferia giocando un soggetto contro l'altro, volta a volta, a seconda della convenienza. Ad esempio, un conto è il Senato delle Regioni, un altro il Senato delle autonomie, un altro ancora il Senato federale. A me pare che i "governatori" e i leader politici degli schieramenti in campo non hanno costruito, a partire dalle loro regioni, quella alleanza delle autonomie necessaria a stabilizzare la periferia riformata e condizione indispensabile per un serio regionalismo senza il quale non può esserci neanche federalismo.

Per questo i "governatori" sono oggi più deboli. La costruzione dell'alleanza delle autonomie è la condizione indispensabile per rafforzare la periferia. E' indubbio, infatti, che siamo di fronte a un ritorno del centralismo. Basti pensare al percorso del federalismo fiscale che procede lento e contrastato, al mancato avvio della "Bicameralina", o al fatto che l'odierna riforma della riforma si configura più come una proposta volta a neutralizzare il dissenso nella coalizione di governo che a costruire un progetto organico in campo. A me pare che le parole del presidente Casini pronunciate questa mattina, di consapevolezza della necessità di miglioramento della proposta e di apertura vadano apprezzate.

Questi elementi mi fanno ritenere che assieme al mito del leader carismatico si stanno appannando i tratti distintivi del ciclo che si è aperto nella prima metà degli anni '90. E' in questo quadro che stiamo affrontando la riscrittura degli statuti e la riforma elettorale.

La Conferenza dei presidenti ha, in questo quadro, la necessità di definire le sue principali funzioni, che sono essenzialmente politiche e che a mio modo di vedere ruotano attorno alle seguenti questioni.

La prima. E' giunto il momento di proporre una lettura più matura del da farsi nel processo di riforma istituzionale, finalmente svincolata dalla discussione sulla elezione diretta.

La seconda. Cogliere i segnali di cambiamento delle culture politiche ed assumere il compito di rafforzare il legame tra le istituzioni e la società. C'è da riorganizzare, per esempio, il rapporto tra Consigli e rappresentanze economico-sociali.

La terza. operare sui punti deboli del rapporto esistente tra Regione e sistema delle autonomie locali. Dobbiamo qualificare il Calce e procedere, nel secondo e terzo punto anche indipendentemente dagli statuti.

La quarta. Accompagnare i Consigli nella sperimentazione della funzione di indirizzo e di controllo.

Le Regioni oggi, territori di distretti o di sistemi economici locali, debbono organizzare la società delle autonomie che risponde alle sfide della globalizzazione, cercando al loro esterno, a differenza della prima fase di vita della Regione, i fattori della competitività. E' chiaro che l'assetto politico-istituzionale non può essere quello della prima fase della vita delle Regioni, durante la quale i fattori della competitività erano tutti interni al sistema, serve un'altra organizzazione. Si tratta di gestire condizioni economiche, sociali, culturali completamente nuove, che richiedono il superamento delle frammentazioni originatesi nel sistema della rappresentanza, sia a livello di imprese e di sindacati ma soprattutto della politica. Per questo servono nuove Regioni e nuovi statuti. Servono Regioni i cui poteri interni abbiano la capacità di rappresentare e valorizzare il policentrismo e di ricomporre quella rappresentanza frammentata, condizione indispensabile per accompagnare il cambiamento economico. Solo così sarà possibile conferire nuova responsabilità ed autorevolezza ai Consigli.

L'ambito istituzionale regionale è il primo, dunque, chiamato a prendere atto della incompiutezza delle riforme degli anni '90 e della necessità di spostare l'attenzione dalla comunicazione alla relazione. Credo che il sistema politico si attrezzerà, nei prossimi anni, verso questo passaggio, a ragionare su che cosa vuol dire fare sistema.

Quando abbiamo affrontato questa discussione nel gruppo di lavoro, questo termine "fare sistema" ha fatto rizzare le antenne a diversi componenti. Ebbene io credo che col termine "fare sistema" non si intenda certamente recuperare elementi di dirigismo, ma orientare le istituzioni, in primo luogo l'Assemblea elettiva, ad esercitare, assieme al policentrismo localista ed al sistema della rappresentanza in generale, la sua funzione essenziale di produzione della visione di futuro. Credo che le istituzioni, in particolare la Regione abbia — nel caso specifico l'Assemblea elettiva regionale — il compito di produrre visione di futuro dentro il quale tutti gli attori del tessuto istituzionale, economico e sociale possano giocare creativamente e liberamente la loro partita.

La produzione della visione di futuro ed il monitoraggio dei risultati concreti delle politiche, pratiche entrambe poco conosciute dalle Assemblee elettive regionali, possono permettere alle Assemblee elettive di organizzare la partecipazione del sistema della rappresentanza a due fasi significative del processo decisionale ed affrontare correttamente la questione della programmazione in modo processuale e non dogmatico. Il modo con il quale le istituzioni moderne possono governare una società mobile, in continua trasformazione ed accompagnare con successo il cambiamento non esclude le Assemblee elettive, come si è pensato in questi anni, assegnando in

capo ad una persona la decisione, ma le valorizza. Si aprono opportunità nei prossimi tempi, se coglieremo e sapremo cogliere la possibilità di rafforzare le relazioni tra il Consiglio e le autonomie presenti nella società.

La giornata di oggi ci permetterà, oltre al ricco dibattito che c'è stato questa mattina e che con questa mia introduzione pomeridiana voglio collegare alla attuale sessione, di affrontare e di confrontare punti di vista scientifici senz'altro utili alla redazione della legge elettorale.

Prima di lasciare la parola al prof. Agosta voglio riassumere molto sinteticamente le linee essenziali del documento licenziato dalla Conferenza dei presidenti.

Il primo punto del nostro ragionamento, elaborato in un documento approvato e distribuito riguarda il principio da cui partire: quello di non stravolgere la legge elettorale, ma di apportare le opportune correzioni per superare i punti deboli mostrati dalla legge esistente, senza stravolgere il suo impianto.

Il secondo punto riguarda il fatto che la nuova legge dovrebbe perseguire i seguenti obiettivi: ad ogni provincia secondo la sua popolazione, ad ogni lista secondo i suoi voti. Tradotto: eliminiamo lo slittamento di consiglieri da una provincia all'altra ed eliminiamo o scoraggiamo la frammentazione delle coalizioni in una sovrabbondante presenza di liste elettorali. Tutto questo da raggiungere attraverso un sistema di elezione su base proporzionale, con garanzia della stabilità di governo e della rappresentanza delle minoranze.

Terzo punto: prevedere un incremento del numero di consiglieri che si basi su due principi essenziali. Il primo è sicuramente funzionale: sottrarre alla maggioranza che ha il compito di governare la disponibilità degli assessori e anche del presidente del Consiglio ai lavori delle Commissioni non deve lasciare un numero di consiglieri insufficienti a gestirle nel migliore dei modi, in un momento in cui, addirittura, crescono le competenze decentrate. Il secondo riguarda la questione della rappresentanza, che è più complessiva ma che ha evidente colleganza con il numero.

Con questo mandato il prof. Agosta si è messo al lavoro per elaborare una proposta. Oggi è il giorno di una prima verifica del lavoro fin qui fatto. Mi pare necessario ribadire però, prima di concludere, che la Conferenza dei presidenti non ha mai pensato di elaborare una proposta e di sostituirsi alle varie Regioni. Ha compreso, invece, che molte Regioni, specie le più piccole, non dispongono delle competenze tecniche necessarie ed ha così deciso di dotarsi di una competenza di primissimo ordine, rispettando la loro libertà di decidere se avvalersene o meno.

Credo che questo rispetto dell'autonomia delle singole Regioni e, nello stesso tempo, di assunzione di responsabilità per imprimere un impulso, sia meritorio e vada dato atto alla Conferenza dei presidenti e al suo presidente di avere appoggiato e portato avanti la proposta. In particolare perché appare sempre più evidente, oggi, lo stretto legame tra statuti e legge elettorale, e poiché c'è una visione molto ampia, diffusa e condivisa che la stagione degli statuti non debba fallire, dobbiamo accompagnare alla discussione sugli statuti una adeguata discussione, scientificamente istruita, anche sulla legge elettorale.