

Congresso delle Regioni
Terza Sessione 2002

Statuti regionali, Enti locali ed Autonomie funzionali
La Bicamerale allargata per le questioni regionali

Roma, 12 dicembre 2002

Camera dei Deputati
Sala del Mappamondo

**"Statuti regionali, Enti locali
ed autonomie funzionali"**

RICCARDO NENCINI. Devo scusare larga parte degli amici del nord Italia perché ci sono due aeroporti ancora bloccati per neve, Torino e Milano. L'auspicio è che riescano a partecipare almeno alla mattinata, in modo da poter partecipare almeno ai lavori pomeridiani.

Abbiamo un carnet di lavori abbastanza pieno. Rispetto all'ordine del giorno, l'unica assenza prevista è quella del già presidente della Corte Cesare Ruperto. Per il resto tutti gli interventi previsti nell'ordine del giorno dei lavori sono confermati. Ringrazio con particolare affetto Luisa Laurelli, coordinatrice nazionale dei Consigli comunali d'Italia e il caro amico Eugenio Scalise, coordinatore nazionale dei Consigli provinciali, perché assieme a loro la Conferenza nazionale dei Presidenti delle Assemblee legislative e delle Province autonome ha stabilito di convocare oggi questo Congresso delle Regioni, informa propria e impropria allo stesso tempo, perché oggi abbiamo anche rappresentanti di Consigli comunali e di Consigli provinciali che saluto volentieri, con l'obiettivo di costituire una prima forma non so se definirla di coordinamento ma di qualcosa che assomigli a un coordinamento delle tante assemblee degli eletti nei Comuni, nelle Province e nelle Regioni, cosa di estrema necessità nella valutazione comune che abbiamo fatto con Luisa Laurelli e con Eugenio Scalise, per manifestare una presenza corale la più efficace possibile in un momento di particolare rilievo per le decisioni che stanno per essere assunte o che sono già state assunte.

Mi piace ricordare che si vanno chiudendo i lavori per la fase preliminare di predisposizione della Commissione bicamerale integrata per gli affari regionali.

L'ipotesi della partenza dei lavori della Commissione, cosiddetta "Bicameralina", è prevista tra gennaio e febbraio, intendendo per gennaio il mese in cui il regolamento per il funzionamento della Commissione dovrà essere definitivamente chiuso e pubblicato sulla Gazzetta e quindi immediatamente dopo mettere — per quello che riguarda le Regioni le Assemblee legislative, per quello che riguarda Comuni e Province le rispettive organizzazioni centrali — nella condizione di procedere con rapidità alla nomina.

Il secondo punto che verrà trattato quest'oggi riguarda invece gli statuti regionali. Il quadro che si presenta non è di particolare favore. Perché c'è un ritardo manifesto ed evidente in moltissime Regioni italiane. Chi è più avanti non è ancora nella condizione di accedere a una forma precisa di articolato, salvo, se non ricordo male, una unicissima eccezione. L'attenzione che dovremmo fare e la proposta che da tempo andiamo facendo — è questa una delle ragioni per le quali il Congresso delle Regioni si è allargato anche alla partecipazione fissa di presidenti delle Commissioni Statuto, qui coordinati dalla dott.ssa Silvana Amati, già presidente del Consiglio regionale delle Marche — di dare maggiore rapidità e speditezza alla fase di predisposizione degli statuti. Secondo — ed è la ragione per la quale Luisa Laurelli ed Eugenio Scalise sono qui in rappresentanza degli organismi che coordinano — provare forme di coordinamento e di lavoro congiunto nel lavoro che si fa per gli statuti regionali, in sinergia con i Comuni e le Province che, lo ricordo, hanno già i loro statuti. Con una differenza: gli statuti delle Regioni risalgono tutti a un periodo fra il 1971 e il 1972, gli statuti dei Consigli comunali, naturalmente di altra natura, molto più simili a regolamenti che non a statuti di principi, di valori e di diritti, più o meno sono stati tutti riformulati e riscritti, sul piano politico e storico oggi, non ieri. Quindi si comincia a notare su alcuni statuti una qualche discrasia tra ciò che contemplano alcuni statuti di grandi Comuni e di Province e ciò che sta scritto negli statuti regionali, per la semplice ragione che in molti casi sono più vecchi di 26 anni rispetto a quelli di Comuni e Province. Quindi, nel momento in cui si va a riscrivere gli statuti regionali, non con modifiche marginali ma per intero, una forma di coordinamento e di supporto fra queste tre istituzioni — Comuni, Province e Regioni, in ordine — si rende assolutamente indispensabile e necessaria, non soltanto per evitare che vi siano forme di neocentralismo di natura regionale, ma anche, appunto, per evitare che vi siano contrapposizioni e contraddittorietà tra livelli organizzativi che sono stati investiti in modo diverso ma comunque assolutamente rilevante dalla riforma del titolo V della nostra Costituzione.

Dovremmo valutare se non sia opportuno prevedere una conclusione dei nostri lavori con la sigla di un documento dal quale si evinca la possibilità di non rendere

l'occasione di oggi come un'occasione unica pre-natalizia ma sia invece una sorta di buon inizio per mantenere questo rapporto, questa relazione fra le Assemblee legislative e le Assemblee comunali e provinciali in una forma che sia in qualche modo stabile, poi vedremo le proposte che potranno emergere quanta consistenza possono avere, ma sicuramente questa possibilità di tenere una rete di rapporti destinata non a nascere questa mattina e a morire alla fine dei lavori nel tardo pomeriggio, la troverei cosa assolutamente rilevante.

Completeremo questa relazione tra Regioni ed enti locali nel primo pomeriggio, in quanto dopo la relazione dell'on. Vizzini, presidente della Commissione bicamerale per gli affari regionali, parteciperanno ai nostri lavori sia il presidente dell'Anci, sindaco di Firenze Leonardo Domenici, sia il presidente dell'Upi, Lorenzo Ria, quindi avremo la possibilità di scandagliare a fondo le tematiche delle quali cominceremo ad occuparci fin da questa mattina.

La seduta pomeridiana porta un titolo specifico che fa il paio con quello della mattina e si aprirà trattando questioni relative alla Bicamerale allargata per le questioni regionali. Dalla prima bozza di regolamento che siamo riusciti ad avere e della quale la Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative ha discusso sicuramente fin da ieri pomeriggio, si evincono alcune parti che non sono in linea con gli impegni che erano stati assunti. Probabilmente sono parti sulle quali converrà, se siamo d'accordo, immediatamente sollevare non polemiche ma dei punti di distinguo, di differenziazione per capire se sia possibile ripararvi prima che la proposta di regolamento divenga regolamento, perché a quel punto non saremmo più nella condizione di metterci le mani. Questo potremmo farlo fin da oggi, presentando al presidente della Commissione bicamerale per le questioni regionali on. Vizzini un qualche punto di domanda, cercando di capire successivamente, avendo qui nel pomeriggio il sen. Andrea Pastore che presiede la Commissione affari costituzionali al Senato e l'on. Bruno che presiede la Commissione affari costituzionali alla Camera, quali margini vi siano ancora per poter intervenire sulla materia.

Mi sembra di vedere il vicepresidente della Camera on. Alfredo Biondi che saluto volentieri.

Do la parola a Luisa Laurelli, coordinatrice nazionale dei Consigli comunali per la sua relazione.

LUISA LAURELLI, *Coordinatrice nazionale dei Consigli comunali*. Intanto un ringraziamento a nome dell'intero Coordinamento dei Consigli comunali al presidente Nencini e a tutti voi rappresentanti delle Regioni italiane per averci consentito oggi, assieme ai colleghi dei Consigli provinciali di partecipare a questo vostro terzo



Congresso. Siamo nella sede più alta delle nostre istituzioni rappresentative ed è per noi una grande opportunità quella che ci è stata offerta. Per la prima volta — per noi oggi è una giornata veramente importante, che credo sarà ricordata anche nel futuro prossimo — si coordinano le rappresentanze degli eletti dei Comuni, delle Province e delle Regioni per discutere dei temi importanti della giornata odierna, del funzionamento del sistema delle autonomie, dei nuovi statuti regionali e della Bicamerale allargata per le questioni regionali. Prima di passare ad illustrare il nostro punto di vista, vorrei entrare nel merito del funzionamento dei rapporti tra le istituzioni che noi rappresentiamo e tra queste istituzioni e le istituzioni nazionali Governo e Parlamento.

Mi pare questo un momento di grande confusione istituzionale provocato da un grande conflitto fra i due poli politici che molte volte sembra sfiorare la rissa. Noi vogliamo lanciare da qui un appello al confronto e al dialogo, giacché tutti assieme siamo responsabili del funzionamento della Repubblica italiana. Noi siamo il sistema-Paese e se vacilla questo sistema sui principi fondamentali e sulle regole della democrazia, rischia di crollare l'intero impianto istituzionale con ripercussioni gravissime sul rapporto cittadino-istituzioni e sulla rappresentanza. Dobbiamo sapere che la credibilità di un'intera classe politica potrebbe venir meno per lo spettacolo penoso che a volte viene dato, soprattutto quando si usa la forza dei numeri per cambiare le regole e scriverne di nuove.

E' interesse di tutta la classe dirigente di questo Paese rispettare i valori fondamentali della nostra comunità nazionale, salvaguardare i vincoli di fratellanza e di solidarietà, rispettare i diritti fondamentali delle persone. Noi siamo con il Coordinamento dei Consigli nazionali perché, come hanno saputo fare i nostri padri costituenti, le regole attuative del nuovo titolo V della Costituzione vengano scritte unitariamente, senza privilegiare rapporti di forza o, peggio, interessi di questo o quel partito.

Il sistema delle autonomie che è messo finalmente su un piano di parità con lo Stato dalla nuova Costituzione ha bisogno di provvedimenti attuativi condivisi e concertati, possibilmente in tempi rapidi, che chiudano questa lunga fase di transizione e di riforme, che, almeno per i Comuni e per le Province dura da oltre dieci anni: dieci anni di modifiche continue, costanti, che non consentano neanche forme di sperimentazione e di sedimentazione delle regole che ci consentano di guardare al nostro impegno istituzionale senza l'incertezza che tutto questo determina.

Abbiamo bisogno di un sistema democratico stabile, di istituzioni che abbiamo chiare le loro competenze, che pratichino il principio della sussidiarietà, evitando neocentralismi che pure vediamo affermarsi, l'istituzione a cui il cittadino possa delegare la risoluzione dei suoi problemi nella chiarezza delle responsabilità. Invece c'è

molta confusione, un dibattito tra addetti ai lavori che non so quanto possa interessare i nostri cittadini e il nostro elettorato, con un rischio grave di autoreferenzialità, in un quadro di indicazioni certe date dai cittadini attraverso il referendum. Essi vogliono uno Stato federale, sistemi maggioritari e stabilito degli esecutivi, hanno voluto l'elezione diretta dei sindaci, dei presidenti delle Province e dei presidenti delle Giunte regionali.

Occorre completare la riforma della pubblica amministrazione al fine di facilitare la vita dei nostri concittadini e per rendere possibile la gestione efficace ed efficiente dei servizi.

Il Coordinamento dei Consigli comunali dell'Anci ribadisce qui, proprio nello spirito del rispetto e del dialogo, la necessità di avviare da subito i Consigli delle autonomie riconoscendo la loro funzione concreta. Usciamo dalla virtualità e diamo una casa alle autonomie locali, iniziamo un percorso sperimentale su cui fra qualche tempo potremo svolgere riflessioni comuni, ma avviamo questa nuova realtà in tutta Italia. Non possiamo più tollerare un'Italia che va sempre a velocità differenziate.

Da qui invitiamo il presidente Nencini e il Congresso delle Regioni ad aprire una grande stagione di scrittura dei nuovi statuti regionali in modo concertato con tutte le istituzioni interessate. Non lasciamo alle singole sensibilità la gestione di passaggi come questi che possono contribuire al rafforzamento delle nostre istituzioni locali a prescindere dalle loro maggioranze politiche. Diceva bene Nencini: gli statuti delle Province e delle Regioni hanno subito aggiornamenti continui e costanti da che li abbiamo istituiti formalmente, circa dieci anni fa e l'ultima nostra modifica statutaria risale all'applicazione del testo unico, quindi è di questi mesi ed è ancora in corso di scrittura in tante realtà comunali.

Al Parlamento e alle associazioni rappresentative degli enti locali, a cominciare dall'Anci, il Coordinamento dei Consigli comunali chiede di insediare rapidamente, per recuperare il tempo perso finora, la cosiddetta Bicameralina e di nominare la rappresentanza delle autonomie tra gli eletti dei Consigli e non solo tra i vertici dei Consigli. La funzione di rappresentanza spetta a tutti gli eletti e se non viene riconosciuta ai Consigli anche in quella Commissione, nella cosiddetta Bicameralina, queste realtà democratiche rischiano di diventare appendici sterili della maggioranza e dei partiti e rischiano di morire. Se questo non sarà, se la Bicamerale allargata continuerà ad essere solo l'argomento di polemica in più, se all'inizio del 2003 non verrà insediata con le caratteristiche da me illustrate, se prevarranno solo i rapporti di forza pure da rispettare, se gli eletti dei Consigli saranno esclusi, allora ci si prenderà la responsabilità di aver cancellato l'opportunità di avviarci gradualmente verso la riforma del Parlamento e, se sarà necessario, cominciare a lavorare perché uno dei rami del



Parlamento diventi luogo della rappresentanza di istituzioni aventi pari dignità del mondo delle autonomie locali.

Aggiungo che per quanto riguarda il nostro Coordinamento dei Consigli noi faremo una riflessione interna all'Anci e decideremo anche altre forme di rappresentanza delle Assemblee elettive, che non necessariamente debbono stare sempre dentro le regole di associazioni che rischiano di privilegiare soltanto gli Esecutivi.

Da ultimo voglio avanzare una proposta nello spirito di collaborazione che deve animare tutti noi, perché avanzi il dialogo e ci si presenti più forti ai tavoli istituzionali nazionali. Costruiamo una struttura di servizio comune, mettiamo in rete le nostre iniziative, stipuliamo oggi un patto di fratellanza e di solidarietà, proseguiamo con programmi concordati, a cominciare dal documento che Nencini proponeva di approvare alla fine di questa Assemblea. Se scegliamo questa via, la forza ce la danno i nostri cittadini che apprezzano sempre più gli eletti locali e vediamo costantemente sondaggi che ci indicano la distanza fra rapporto fiduciario cittadino-eletto piuttosto che cittadino-partito, cittadino-altre istituzioni nazionali, i sindaci, i presidenti a cui viene delegata la qualità della loro vita.

Vorrei veramente fare da qui un appello al confronto, al dialogo, rispettoso delle maggioranze politiche ma rispettoso anche dei valori fondanti della nostra democrazia, per fare un passo in avanti verso l'affermazione di un principio di rappresentanza praticato nella realtà concreta piuttosto che predicato in modo assolutamente virtuale.

EUGENIO SCALISE, *Coordinatore nazionale dei Consigli provinciali*. Voglio anch'io ringraziare il presidente Nencini e tutti voi per l'invito che ci avete rivolto ad essere presenti. Porto il saluto del Coordinamento dei presidenti dei Consigli provinciali in maniera non formale, nel senso che i problemi presenti, che riguardano le Assemblee elettive regionali, locali, sono problemi molto seri, che in questo momento abbiamo il dovere, il compito di analizzare e continuare ad approfondire.

Abbiamo svolto l'ultima riflessione congiunta fra Assemblee elettive nazionali, regionali, comunali e provinciali quattro anni fa, nella sede del Parlamento, in una seduta molto importante, nel 1998: due giornate di lavoro dedicate alla memoria di Aldo Moro, dopo un lungo lavoro di preparazione svolto qui, in Parlamento con il coordinamento del presidente Violante, con la partecipazione quasi quindicinale dei Coordinamenti dei tre livelli istituzionali. Un fatto molto importante, storico, che a mio avviso ebbe anche qualche conseguenza positiva in un momento in cui eravamo all'indomani delle elezioni comunali e provinciali, dopo l'elezione diretta del presidente della Provincia, quindi un momento particolarmente teso per le Assemblee elettive.

Inoltre eravamo in un momento in cui si stavano proponendo delle riforme richieste a gran voce dai Comuni e dalle Province: eravamo in piena discussione del "disegno di legge Vigneri-Napolitano", quello che sarebbe poi diventato la 265, praticamente il nuovo testo di ordinamento degli enti locali, una fase quindi molto complessa e difficile.

Noi, con la legge 265 qualche aggiustamento alla crisi che si attraversava l'abbiamo apportato. Mi riferisco particolarmente alle questioni inerenti l'autonomia dei Consigli, perché nella legislazione precedente non era prevista neppure in maniera esplicita l'autonomia funzionale, organizzativa e contabile dei Consigli e anche per quanto riguarda lo stato giuridico degli amministratori, compreso anche lo stato giuridico dei consiglieri che, ritengo, con la 265 abbia fatto qualche passo in avanti, grazie a questo lavoro che fu portato avanti e io ritengo grazie anche a questo momento culminante in cui l'attenzione nazionale fu incentrata su questi temi.

Quindi oggi sono particolarmente felice di essere nuovamente qui, a distanza di quattro anni, a discutere dei temi che ci riguardano.

Sono successe cose importanti, molte leggi sono state fatte. Mi riferisco principalmente alla legge 59 che ha portato molte competenze alle Regioni, alle Province e ai Comuni, quindi un ruolo per gli enti locali esaltato.

Per quanto riguarda invece i problemi dei rapporti negli enti locali fra Consigli ed Esecutivi, credo che non sia cambiato molto, né mi pare di capire che nel testo unico e nella legge costituzionale 3 si intravedano modifiche significative.

Per quanto riguarda questo particolare tema del ruolo delle Assemblee elettive locali, siamo un po' alle riflessioni che abbiamo fatto fino ad ora, non mi pare che ci siano spiragli diversi rispetto a prima, né la legge costituzionale, laddove la legge statale riserva a sé l'intervento sulle questioni attinenti alle competenze degli enti locali, presenta delle novità per quanto riguarda le attribuzioni degli organi. Ritengo quindi che rispetto a ciò che abbiamo scritto detto, fatto in tanti anni di riflessioni — non smettiamo, ancora, di occuparci di questi problemi: anche nel corso di questi ultimi mesi i convegni da noi proposti sono stati numerosi — la questione riguardante i rapporti fra Esecutivi e Consigli rimane intatta rispetto alle analisi che abbiamo fatto né vi è nell'immediato un qualche cosa, neppure con le riforme costituzionali, che ci fa pensare a situazioni diverse.

Partendo da questi punti fermi vorrei fare qualche considerazione nel merito sullo stato di salute delle Assemblee elettive che è la questione di cui ci occupiamo come Coordinamento.

Prendo lo spunto dalla lettura, che forse molti di voi hanno fatto, come me, di un libro uscito in questi giorni, di Giuseppe De Rita che si intitola *Il regno inerme: società*



e crisi delle istituzioni. Permettetemi di essere molto chiaro sul punto di vista di uno studioso sulle Assemblee elettive. Egli dice "E' in corso uno svuotamento delle sedi classiche di partecipazione istituzionale ai vari livelli. In pratica non esiste più la vita nei Consigli comunali, provinciali e regionali, ridotti a mere comparse dell'attività e dell'attivismo personale del sindaco, del presidente della Provincia, del presidente-governatore della Regione". Vedete che già in questo approccio l'analisi di De Rita è molto cruda ed egli stesso manifesta chiaramente che questo fatto gli deriva da un'indignazione profonda che lui sente verso questa vocazione suicida delle istituzioni. Un quadro veramente molto allarmante e pessimistico.

Per quanto riguarda le Assemblee elettive scrive ancora: "Quali che fossero i loro peccati passati, le sedi tradizionali della rappresentanza sono state sacrificate fino all'umiliazione. Basta pensare alla pratica inutilità dei Consigli comunali, provinciali e regionali, veri e propri fantasmi istituzionali senza ruolo, alla messa in canto delle istituzioni locali più aderenti al territorio, alla perdita di potere della dinamica parlamentare, all'annientamento dei partiti di massa. Le sedi e le forme della rappresentanza e della partecipazione alle decisioni sono diventate ininfluenti, a tutto vantaggio di scelte decisionistiche".

Le parole di De Rita, direttore del Censis e per dieci anni presidente del Cnel sono pesanti e lanciano un forte allarme. Noi che siamo direttamente impegnati nei Consigli comunali e provinciali le sentiamo come lame che ci provocano profonde ferite, perché ci dicono senza mezzi termini che il nostro lavoro è inutile, che non produce effetti, che le sedi della rappresentanza sono solo apparenti e che ciò che oggi prevale è solo il decisionismo del capo.

Io condivido gran parte dell'analisi, sono assolutamente d'accordo che vi sia la necessità di assegnare un ruolo autorevole alle Assemblee elettive e che il sindaco e il presidente eletti direttamente non possano sostituire la rappresentanza politica, perché, come ancora De Rita avverte, "se qualcuno pensa di comandare dalla cima di una piramide come lo stilista su una colonna, sia essa alta o bassa, intorno a sé c'è il vuoto".

Proprio perché sono d'accordo in gran parte con il prof. De Rita, credo sia necessario ancora di più impegnarsi nella battaglia che ormai conduciamo da anni affinché i Consigli siano messi nella condizione di svolgere pienamente il proprio ruolo. Per dare ruolo e dignità ai Consigli occorre innanzitutto portare avanti una battaglia culturale e politica. Credo che il problema principale che abbiamo di fronte non sia tanto quello di chiedere una riforma per aumentare le competenze dei Consigli quanto quello del riconoscimento politico della loro funzione. A volte mi viene da pensare che i primi a non credere nel ruolo dei Consigli siamo noi consiglieri. Quante volte nei Consigli si assiste ad una sorta di delega in bianco agli Esecutivi sulle materie che pure

sono di esclusiva competenza dei Consigli? E' speso comodo per le maggioranze delegare alle Giunte e limitarsi ad esprimere il voto finale. E' difficile che accada, in un qualsiasi Consiglio, di assistere ad una competizione tra maggioranza e Giunta per difendere le prerogative del Consiglio: vi è una sorta di rassegnazione su come devono andare le cose. Si percepisce chiaramente che la maggioranza ha soggezione nei confronti del sindaco e del presidente eletto. Quando dico che il problema è principalmente politico e culturale voglio dire che bisogna superare questa sorta di soggezione ed appropriarsi, da parte dei Consigli dei propri poteri. Se riuscissimo a fare questo salto di qualità, faremmo un notevole passo avanti nell'affermazione del ruolo delle Assemblee elettive. poi, sicuramente occorre apportare anche qualche modifica legislativa, ma il lavoro più difficile è quello a cui mi riferivo prima: la consapevolezza e la volontà che dovrebbe pervadere i consiglieri di non delegare ad altri le proprie funzioni. Se le forze politiche si pronunciassero chiaramente in difesa del ruolo delle Assemblee elettive il clima comincerebbe a cambiare. Il vero problema è che le forze politiche questa scelta non l'hanno ancora fatta e mentre si dichiarano in modo del tutto formale per l'importanza dei Consigli, di fatto in esse prevale la scelta per gli Esecutivi, considerando prioritario il momento del governo rispetto al processo decisionale, rinunciando anche ad ogni sforzo per conciliare l'una e l'altra esigenza.

In questa situazione è oggettivamente molto difficile portare avanti la battaglia sul ruolo delle Assemblee elettive. I Coordinamenti dei Consigli comunali e provinciali sono fermamente convinti della necessità che la battaglia non si fermi e in questo senso hanno operato fino ad oggi e continueranno ad operare. Ma la lotta è impari, perché le stesse Anci e Upi, risentendo del clima politico generale, dimostrano tanta sensibilità ai temi del governo e poca a quelli della partecipazione e della rappresentanza. Gli appelli che i coordinamenti hanno rivolto alle associazioni sono spesso caduti nel vuoto e gli argomenti posti all'attenzione o non sono condivisi o sono considerati poco rilevanti rispetto ad altri.

Ho detto prima che non è questa la sede per dire quali sono le nostre proposte per far assumere ai Consigli un ruolo più autorevole e per favorire il loro migliore funzionamento. Abbiamo scritto molto in merito ed ultimamente abbiamo anche preparato puntuali emendamenti al testo unico che speriamo vengano sostenuti da Anci ed Upi e recepiti da Governo e Parlamento. Consentitemi soltanto di fare riferimento ad un tema molto attuale che è all'ordine del giorno anche della vostra Assemblea, a cui attribuiamo particolare importanza: la composizione dei Consigli regionali delle Autonomie locali e della Bicameralina. Noi riteniamo che di questi organi non debbano far parte esclusivamente gli Esecutivi, come sembra sostengano Anci e Upi, perché non sono tavoli di concertazione ma assemblee rappresentative di tutti gli enti locali, intesi



nella loro complessità ed articolazione, nella diversità degli organi che hanno investitura popolare.

In Toscana, la prima legge, del 1998, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali prevedeva una composizione solo di sindaci e di presidenti di Provincia. Ci battemmo con molta determinazione per far modificare quella legge e ci riuscimmo. La legge attuale prevede, su 50 membri, 46 sindaci e presidenti di provincia e 4 presidenti di Consiglio. La sproporzione è evidente, ma si è affermato un principio importante. Noi rivogliamo in questa sede, ai rappresentanti dei Consigli regionali, un pressante appello affinché nella istituzione dei Consigli delle autonomie, che speriamo avvenga nel tempo più breve possibile, siano adeguatamente rappresentati anche i Consigli comunali e provinciali.

Abbiamo assistito con grande partecipazione al lavoro che i Consigli regionali hanno condotto riguardo alla Bicameralina. Il risultato che avete raggiunto ci sembra soddisfacente, salvo alcuni punti che Nencini diceva sono ancora da chiarire, comunque ci sembra molto importante quello che avete fatto.

Per quanto riguarda i rappresentanti degli enti locali, noi abbiamo posto da tempo ad Anci ed Upi la questione, dicendo chiaramente che sarebbe incomprensibile ed assolutamente ingiustificabile l'esclusione a priori dei rappresentanti di Consigli comunali e provinciali. Non abbiamo ancora avuto risposte, ma sappiamo che il loro orientamento non va in questa direzione. Siamo fermamente convinti che le associazioni che saranno chiamate a proporre le nomine commetterebbero un grave errore se procedessero come se si trattasse di nomine per un'altra Conferenza Stato-autonomie locali. La Bicameralina è organo del Parlamento, come il Consiglio delle autonomie è organo del Consiglio regionale e pertanto in essa non devono necessariamente essere rappresentati solo gli Esecutivi.

Mi auguro che non si compia un tale errore politico, che sarebbe letto inevitabilmente come un ulteriore, grave segnale di sottovalutazione del ruolo delle Assemblee elettive. Se ciò si verificasse, per i Consigli comunali e provinciali sarebbe un duro colpo che porterebbe oggettivamente ad un ulteriore indebolimento del ruolo e dell'immagine dell'opinione pubblica.

Nel ringraziarvi di nuovo, ringrazio anche il presidente Nencini di questa sensibilità rinnovata della necessità che le Assemblee elettive ripartano insieme per un ruolo che noi riteniamo insostituibile, in questa società. Se ci sono alternative, altre forme di rappresentanza e di società si dicano chiaramente, ma non si tengano i Consigli in una forma di dormiveglia per cui "è bene che ci siano perché formalmente rappresentano, però è bene che non contino nulla". Credo che su questo stiamo cercando di tirare fuori le forze politiche e questo è il tema decisivo. Quindi, grazie di nuovo a



Nencini e siamo perfettamente d'accordo che si trovino ulteriori e anche continuative sedi in cui questa cosa a cui noi crediamo fermamente — il ruolo delle Assemblee elettive — venga difesa e ulteriormente qualificata.

SILVANA AMATI, *Coordinatore nazionale Commissioni per la riforma degli statuti regionali*. Ringrazio in particolare il presidente Nencini e questa Conferenza per essere ancora qui a riferire dei lavori e dei problemi che abbiamo in una situazione abbastanza delicata e complessa. Credo che sia utile questo confronto, anche perché noi contiamo sull'impegno del Congresso delle Regioni perché si affronti con la forza possibile una serie di questioni aperte che sono assai delicate e che stanno a segnare il rischio che oggi si vive rispetto al valore delle Assemblee elettive, che è un rischio della nostra democrazia. D'altronde ho sentito con interesse e con piena condivisione gli interventi sia della collega Laurelli che del collega Scalise, che riferiscono di quella sofferenza storica che noi più volte, in momenti diversi, abbiamo lamentato, ma è chiaro che non stiamo a segnare un cahier de doléances, il problema è come e se ci sarà la forza e la possibilità di affrontare con maggiore energia e di far valere di più il peso reale delle nostre Assemblee elettive tutte, sperando che più debolezze insieme riescano a fare una forza. Questo è un problema aperto che noi abbiamo, così come credo sia da richiedere con forza l'impegno coerente delle forze politiche italiane rispetto a questo quadro, perché è indubbio che le questioni che qui venivano riferite rispetto alla Bicameralina da un lato e al Consiglio delle autonomie dall'altro, rispetto anche all'aggancio del Consiglio all'interno degli statuti, quindi all'interno dei diversi Consigli regionali, rappresentano una realtà scontata. Ricordo anche nel passato l'atteggiamento dei presidenti delle Giunte legato alle questioni dell'informazione. In fondo, da sempre si è saputo che il rapporto con gli organi elettivi di tipo parlamentare avrebbe dovuto essere deputato ai Consigli, così come il sistema dell'informazione doveva essere ancorato ai Consigli stessi. Via via che le cose si sono codificate, abbiamo verificato che sono passati sempre e comunque i più forti, ossia i rappresentanti degli Esecutivi.

Per quanto riguarda quello che ci compete, quindi la riflessione sul Consiglio delle autonomie, ho apprezzato molto che i colleghi non abbiano oggi aperto la discussione sui punti che pure ci sono rispetto alla definizione del ruolo e delle funzioni del Consiglio delle autonomie. Tra l'altro abbiamo più volte contestato ufficialmente che l'Anci, l'Upi e l'Uncem a livello nazionale avessero operato per far costituzionalizzare questa regola, facendo un'operazione centralistica, perché ci sembrava che fosse cosa ovvia, ma comunque da lasciare all'iniziativa degli statuti regionali e non da imporre costituzionalmente in modo centralistico, però al di là di questa che è una questione di principio — ma anche di principi si vive — credo che

rispetto alla composizione si sia assolutamente d'accordo: è evidente che ci deve essere una presenza plurale e che non ci può essere anche in questo fronte, almeno per quanto ci riguarda, una pluralità di presenze che non sia solo quella degli Esecutivi. Si tratterà di capire se si chiede che questo vada messo già in statuto o se vada lasciato a leggi successive, organiche. Forse sarà opportuno che almeno una parte della composizione vada messa in statuto, in modo che alcune garanzie siamo in grado di darcele reciprocamente.

Diceva il presidente Nencini del ritardo che viviamo. Voi sapete benissimo meglio di me che il ritardo per molto tempo è stato dovuto all'assenza di quel punto fermo costituzionale che qui si lamentava di una mancanza di una riforma organica, di una riflessione legata al fatto che solo dopo il 7 ottobre dell'anno scorso c'è stata la definizione completa del titolo V, con la costituzionalizzazione non più discussa di questa modifica parziale e discussa, sia rispetto alla qualità, sia rispetto al fatto che le riforme costituzionali chiunque le faccia dovrebbero essere non fatte a maggioranza risicata per garanzia di tutti, però tenendo conto di questi dati, fino al 7 ottobre del 2001 questo punto fermo non c'era, per cui le Commissioni hanno riflettuto lungamente sui principi fondamentali e su quant'altro, ma hanno ritenuto che un lavoro più organico andasse definito dopo quella data.

Lo stato dell'arte è il seguente. Abbiamo dei testi organici presentati in Abruzzo, in Calabria, nelle Marche e in Puglia. Nelle Marche e in Puglia l'operazione non è del tutto conclusa, mentre in Abruzzo c'è un progetto organico che deve essere licenziato ma che è completo, in Calabria c'è un progetto organico presentato dall'Ufficio di presidenza alla Commissione, 5 titoli e 44 articoli, in Puglia c'è un progetto quasi definito (6 titoli, 42 articoli), nelle Marche stiamo completando il testo — pensiamo di terminare per la fine di gennaio: 6 titoli, 28 articoli votati in Commissione).

C'è poi una situazione diversa in Toscana, in Emilia e in Umbria dove non ci sono testi votati in Commissione ma dove c'è un lavoro preparatorio che viene definito avanzato e che potrebbe prevedere anche in queste Regioni, entro la fine dell'anno prossimo, un voto almeno di prima lettura dei testi costituzionali delle nostre Regioni.

Ci sono poi altre Regioni — penso al Veneto e al Lazio — dove esistono proposte organiche di Giunta o di gruppi presentate in Commissione che però, per quello che mi risulta, non hanno ancora avuto un seguito dal punto di vista di una discussione più complessiva. Il lavoro delle altre Regioni è più rallentato, ma c'è comunque un percorso che ovunque si è avviato.

Per quanto riguarda un altro elemento importante e che andrebbe comunque sollecitato o tenuto presente, c'è una riflessione da fare anche rispetto all'adozione della legge del referendum confermativo, che a tutt'oggi è stata approvata in solo tre Regioni,

Calabria, Emilia Romagna e noi la voteremo la settimana prossima, con un testo comunque già condiviso da tutte le forze politiche all'unanimità. Le altre Regioni non sono dotate di questa legge di referendum confermativo e questo è un altro punto da tenere presente.

Lo stato dell'arte potrebbe essere dichiarato accettabile rispetto al fatto che, sempre riferendoci alle Regioni a statuto ordinario, quindi quelle che andranno al voto nel 2005 — un lavoro è stato verificato incompiuto anche in alcune Regioni a statuto speciale — c'è un percorso avviato, con alcune possibilità di conclusioni positive. In fondo, tutti noi riteniamo che sarebbe una sconfitta di tutti, ma sicuramente anche nostra, non concludere questa legislatura con testi votati dalle nostre Assemblee. Resterà sempre il problema, soprattutto dove già non ci sono i testi, ma dove poi non ci saranno i tempi, del referendum confermativo, quindi la possibilità di avere dei testi efficaci per il 2005.

Perché però alcuni ritardi, ancora delle difficoltà? Perché restano tutti aperti i nodi che voi conoscete, a partire da quello della elezione del presidente della Giunta, che per alcune Regioni resta un punto non chiarito e per altre un punto chiarito con sofferenza rispetto a un'indicazione della elezione diretta che è data per scontata ma non poi così fortemente condivisa. Resta a fianco a questo l'elemento che è un segnale negativo per chiunque, della morte o impedimento. Il famoso comma dell'art. 126 che secondo noi dovrebbe essere abrogato. E' una delle cose che chiederemo di vedere come poter perseguire, perché è evidente che fintanto che ci sarà il "simul stabunt simul cadent" tutti abbiamo la consapevolezza che l'autonomia delle Assemblee non ci sarà. Questo è un punto politico che determina ritardi e che crea incertezza e credo anche che crei quella preoccupazione del valore delle Assemblee che le forze politiche dichiarano costantemente ma che non ha avuto alcun atto positivo compiuto da quando si fece la legge 1 del 1999 che risolveva uno solo dei corni del problema, ma poi tutti gli atti susseguenti che non hanno mai affrontato in modo ufficiale l'altro corno del problema, ossia come si valorizzerebbero le famose Assemblee elettive che tanto stanno a cuore a tutti ma che non hanno alcun tipo di garanzia. Tanto è vero che c'è perfino il "simul stabunt simul cadent".

Cosa si può fare? Questa Conferenza, questo Congresso delle Regioni potrebbe con forza ribadire la necessità, in un momento così delicato per la discussione nazionale rispetto alle riforme costituzionali presenti e agli atti che sono depositati alla Camera dei deputati, di chiedere l'abrogazione dell'ultimo comma del 126 riguardante la elezione dei presidenti legato anche alla morte e impedimento. Questo sicuramente risolverebbe alcune situazioni di incertezza in alcune Regioni dove i testi sono praticamente compiuti.

Ci sono atti importanti, ad esempio quanto si è definito su questo fronte in Puglia. E' una emblematica posizione quella espressa dalla Commissione della Puglia. Lì si sono attivati procedimenti, proposte di legge di revisione costituzionale approvati dalla Commissione, rivolti al Parlamento per intervenire su questo elemento e perché ci sia un coinvolgimento completo del livello nazionale su questa difficile questione. Potrebbe essere anche questo un elemento di sostegno a un'operazione fatta dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli e dal Congresso delle Regioni nelle sue forme esterne, di documenti o di atti che tutte le Regioni attivino procedimenti legislativi consimili, in modo che si capisca che c'è una volontà non solo dichiarata nei "luoghi di sofferenza", dove tutti ci ricordiamo che la situazione non è ottimale, ma che ha poi una conseguenza politica concreta, ossia atti votati in tutti i Consigli nella maggior parte dei Consigli, dove si dimostrerebbe anche se c'è una forza dei Consigli che possa essere esercitata.

Noi abbiamo — mi riferisco alla mia Regione, insieme ad altri colleghi — in pieno assunto quello che voi avete proposto, ossia la definizione dei nostri Consigli come Parlamenti o Assemblee regionali, quindi la definizione nominalistica ma non solo, perché riferiamo a questo un valore simbolico, dei consiglieri come "parlamentari regionali". In questo caso riferisco l'esperienza marchigiana: noi abbiamo fatto una proposta di legge stralcio che non è passata ecc., ma nel testo che abbiamo quasi completato abbiamo rimesso questa definizione. E' chiaro che noi la teniamo fino all'ultimo giorno utile prima che si vada in aula, perché se poi non c'è una modifica costituzionale che solo dal punto di vista centrale si potrà richiedere — la Puglia ha fatto una proposta di legge come l'altra per sostenere, ma c'è un lavoro lungamente avanzato della Calabria nella stessa indicazione — quando rischieremo di far intendere che il nostro statuto non sarà più valido perché potrà essere interloquito con rilievo di incostituzionalità e il nostro lavoro vanificato, alla fine questa operazione la riassorbiremo. Oppure ci troviamo nella perfida situazione di aver fatto un lungo lavoro positivo e poi di vanificarlo con questo atto. Questo è un fronte che so o meno condiviso, ma credo che sia un errore non dividerlo da parte di alcune forze politiche, perché nel momento in cui nessun elemento sostanziale di valorizzazione delle Assemblee elettive c'è, almeno quello nominalistico rappresenta un elemento forte. Anche qui chiediamo che ci sia una modifica costituzionale nazionale nella quale questa questione viene affrontata positivamente. Questo dovrebbe essere perseguibile anche nella situazione attuale per chi interviene rispetto alle attuali modifiche costituzionali in corso. Quindi l'eliminazione della morte o impedimento, la definizione a livello centrale delle nostre Assemblee come Assemblee regionali, i consiglieri come "parlamentari regionali".



Consentitemi un'ultima battuta legata al mio specifico, che però dovrebbe poi essere uno specifico condiviso. Ne abbiamo parlato anche nel convegno che abbiamo insieme costruito pensando a una prima riflessione sulle leggi elettorali. C'è anche quello strano rilievo di costituzionalità avanzato da questo Governo nei confronti della Valle d'Aosta sulle norme di pari opportunità. Anche qui, se all'interno degli statuti regionali riusciamo a mettere norme di salvaguardia, definizioni, procedure, questioni che applicherebbero, peraltro, le modifiche del titolo V votate, quindi sarebbero nella perfetta linea, bisogna che poi abbiamo almeno una garanzia dichiarata centrale e che non si intervenga poi bloccando gli statuti costruiti con questa logica nell'ambito di un percorso definito conseguente alle modifiche costituzionali apportate, avanzando rilievi di costituzionalità, perché vorremmo concludere positivamente il nostro lavoro.

Credo che solo con un'operazione centrale congiunta, costruita con la forza delle Assemblee, che credo sia ancora una forza grande, se si vuole e si riesce a far esercitare fino in fondo, si potrà ottenere una risposta centrale seria, politica, seria da parte di tutti i partiti dell'arco costituzionale su questo fronte così delicato. Resta anche dichiarata — meno evidente in questa fase, ma comunque importante nella scrittura degli statuti — la questione legata al potere regolamentare. Qui non si è affrontato il discorso complessivamente, ognuno, per quello che ha potuto, ha ancorato il potere regolamentare il più possibile ai Consigli, però sappiamo che anche questo è un punto molto delicato di discussione. peraltro, anche qui l'interpretazione è quella della favola del lupo e dell'agnello. Anche su questo non siamo convinti che l'interpretazione data a tutt'oggi dai governi sia giusta e anche qui un lavoro congiunto, esercitato con forza dalla Conferenza dei presidenti dei Consigli e magari sostenuta da un lavoro periferico che noi con piacere vorremmo poter esercitare, potrebbe essere di contributo.

ATTILIO FONTANA. Grazie alla presidente Amati, sempre molto puntuale in tutte le sue osservazioni. Mi permetto soltanto di dire su quest'ultimo punto, , quello dei regolamenti, che forse qualche piccolo passo è stato fatto, nel senso che dal Tar Lombardia sono state assunte già decisioni nel senso di non ritenere che tutti i regolamenti siano di competenza della Giunta in maniera completa, ma che si debbano fare delle distinzioni da un punto di vista dottrinario. Qualche mese fa ho partecipato a un convegno a cui era presente il prof. Caravita che è sicuramente uno dei difensori più accaniti e strenui della valutazione che i regolamenti dovessero essere tutti trasferiti alla competenza delle Giunte e in quell'occasione anche il prof. Caravita ha riconosciuto che si debbano fare delle distinzioni, che per esempio sui regolamenti indipendenti si debba forse entrare nell'ottica che effettivamente ci possa e ci debba essere una competenza dei Consigli regionali. Sono però tutti argomenti estremamente importanti,

estremamente dibattuti sui quali, forse, si è andati anche un po' oltre la semplice discussione, adesso bisogna cercare di concretizzare tutti questi studi e tutte queste discussioni che abbiamo fin qui svolto.

Il prosieguo della giornata prevedeva l'intervento del ministro La Loggia. Iniziamo quindi la parte relativa al dibattito, riservandoci poi, successivamente, di dare la parola al ministro La Loggia.

Ha la parola il presidente Tedesco.

ALBERTO TEDESCO. La collega Amati ha appena illustrato o anticipato una parte delle proposte che come Commissione affari istituzionali della Puglia abbiamo preso in considerazione, le prime due già votate all'unanimità, quindi sottoposte all'approvazione del Consiglio regionale che le discuterà in una delle prossime sedute. Vi è anche una terza proposta in corso di valutazione che riguarda la materia relativa al potere regolamentare e, più in generale, l'attribuzione della funzione legislativa e regolamentare ai diversi organi della Regione.

Chiederei al Congresso delle Regioni — e a tal fine mi permetterò di proporre un ordine del giorno perché venga votato — di prendere una posizione forte su queste tre questioni che sono poi le questioni dirimenti rispetto alla possibilità di poter pervenire in tempi rapidi all'approvazione degli statuti regionali. IN un recentissimo convegno organizzato dall'Aiccre abbiamo tutti convenuto sull'esigenza di darci una tempistica tale per cui entro il 2003 si possa pervenire all'approvazione in seconda lettura, da parte dei Consigli regionali, degli statuti, per consentire poi di avere margini di tempo sufficienti nelle Regioni per l'eventuale attività referendaria. Credo che i nodi posti dalla collega Amati siano quelli che sono rimasti sul tappeto, posto che ormai quasi tutte le Regioni hanno già discusso o sono nella fase avanzatissimo di discussione su tutte le questioni relative ai principi, ai diritti alla partecipazione, all'organizzazione, al potere regolamentare. Noi abbiamo avanzato queste proposte. La prima riguarda una modifica costituzionale al Parlamento, che preveda che, accanto alla elezione del presidente della regione si possa anche realizzare l'elezione del Vicepresidente, in maniera tale che gli subentri nei casi di impedimento, morte, dimissioni volontarie o rimozione, sì da poter eliminare queste questioni, che non sono direttamente collegate alla questione del rapporto politico e di fiducia tra il presidente e i Consigli regionali, dalle fattispecie di scioglimento del Consiglio regionale. Questo non precluderebbe la possibilità dell'applicazione del "simul stabunt simul cadent" esclusivamente ai casi nei quali il Consiglio regionale sfiducia il presidente della regione o la questione di sfiducia posta dal presidente della Regione su determinati atti non venga approvata dal Consiglio regionale. Quindi c'è anche l'introduzione di questa ulteriore figura che non è prevista

dall'attuale ordinamento, quella della questione di fiducia posta dal presidente, che farebbe diventare simmetrica la sfiducia posta dal Consiglio regionale.

La seconda proposta riguarda la valorizzazione dei Consigli regionali a Parlamenti. Non è una questione nominalistica, è una questione che diventa pregnante proprio alla luce del nuovo ruolo e delle nuove funzioni che la modifica della seconda parte, titolo V della Costituzione ha introdotto e che vede l'organismo assembleare consiliare sempre più calato nella vera e propria funzione di Parlamento regionale, più che in una sorta di organo consultivo del Presidente quale oggi sembrerebbe apparire.

Peraltro, figure istituzionali di questo genere sono presenti anche negli ordinamenti di altre realtà che hanno introdotto modelli federali da lungo tempo e che hanno ritenuto che proprio nella introduzione di questi nuovi modelli istituzionali il rafforzamento dell'elemento assembleare costituisca proprio elemento indispensabile per l'attuazione e la formazione di un solido modello federale. Accanto alla valorizzazione dei Consigli in Parlamenti regionali abbiamo anche introdotto la questione delle guarentigie per quanto riguarda i componenti dei Parlamenti regionali, che è questione antica che però oggi viene riproposta con una rinnovata attualità, perché nel momento nel quale le Regioni assumono autonomia compiuta e completa i pericoli di interferenze di organi e poteri esterni rispetto soprattutto all'attività legislativa del consigliere regionale oggi, ci auguriamo del parlamentare regionale domani, diventano rischi concreti, così come diventa rischio concreto l'interferenza dell'Esecutivo regionale sul Parlamento regionale. Non è allora una sorta di ricerca di particolari forme di tutela è un'esigenza istituzionale, peraltro matura già nei tempi, che diventa ancora più pregnante nell'ottica nella quale oggi si sviluppa l'attività delle Assemblee regionali.

E' una questione che va sciolta non con le sentenze dei Tar, meno che meno attraverso la giurisprudenza, è una questione che va sciolta attraverso norme chiare. E anche qui faremo una terza e ultima proposta di modifica costituzionale al Parlamento. Da questo punto di vista invitiamo tutti i Consigli regionali e seguire questa strada, perché è del tutto evidente che una forte sollecitazione della totalità dei Consigli regionali può rappresentare non un segnale politico ma un segnale istituzionale importantissimo, che in quel momento non potrà che essere colto e comunque apprezzato dal nostro Parlamento.

Da ultimo la questione delle competenze regolamentari e normative in generale, quindi una sorta di ridefinizione di gerarchia delle fonti che ci pare oggi abbastanza nebulosa e che va chiarita con una definizione costituzionale molto più leggibile e molto meno interpretabile rispetto a quanto oggi avviene.



RICCARDO NENCINI. Ha chiesto di parlare il consigliere segretario della Liguria Nesci. Non so se sia opportuno ascoltare subito il ministro Enrico La Loggia che ringrazio per avere confermato il suo impegno, in modo da avere poi una visione sicuramente più aggiornata.

VINCENZO NESCI. Niente in contrario, però siccome le mie critiche complessive potrebbero dare degli stimoli al ministro.

RICCARDO NENCINI. Ascoltiamo le critiche, allora. Prego, Nesci.

VINCENZO NESCI. Mi dispiace constatare come siamo un po' tutti in uno stato confusionale — senza voler offendere nessuno — dal punto di vista istituzionale, nel senso che anche noi membri di Assemblee elettive mi pare che abbiamo ormai una logica totalmente subalterna alla logica della governabilità e degli esecutivi, perché siamo di fronte ad una situazione di destrutturazione complessiva dell'ordinamento, con una condizione che viene da tutti denunciata di svuotamento delle funzioni delle Assemblee elettive e si propongono strade e interventi per qualificare e quantificare meglio la capacità di intervento delle Assemblee elettive attraverso degli ibridi che sono assolutamente inesistenti nel panorama mondiale degli ordinamenti costituzionali.

Il problema di fondo della caduta verticale delle Assemblee elettive sta nel fatto che si è adottato un sistema di tipo presidenziale e non c'è nulla da fare, non sono compatibili i sistemi presidenziali con i sistemi parlamentari. non si faccia il ragionamento sugli Stati Uniti, perché gli Stati Uniti sono una federazione di Stati che autonomamente hanno fatto un patto costitutivo. Quello è un patto federale, noi facciamo un'operazione inversa in questo paese: da uno Stato unitario si fa una frantumazione dello Stato stesso. Quindi i percorsi non sono uguali. Se vogliamo mantenere una logica per cui si torna a una centralità delle Assemblee come momento decisionale e come momento politicamente alto dal punto di vista della capacità di programmazione e di legislazione, bisogna fare autocritica sui sistemi che abbiamo adottato fino adesso e cominciare a fare un ragionamento su questo, cioè sul fatto che si è adottato un sistema presidenziale. Non è un problema nominalistico se ci chiamano onorevoli o consiglieri, perché il presidente della Giunta ha nelle sue mani il potere di sciogliere il Consiglio nel momento in cui ritiene opportuno farlo, perché se il Consiglio e la sua maggioranza non gli danno ragione, lui dice "me ne vado a casa e ve ne andate a casa tutti quanti". Questo è il potere di ricatto che c'è oggi nelle Assemblee elettive regionali ed è il potere deciso attraverso l'elezione diretta che ha assegnato al presidente il potere dello scioglimento. Questo è il punto essenziale. Se non si ragiona su questo mi

pare che siamo in uno stato confusionale, perché non si può fare un sistema in cui si dice "se muore il presidente o per impedimento si trova una via di uscita o non si scioglie il Consiglio". Se un sistema presidenziale è così, è così, non c'è niente da fare. O si fa una cosa o si fa un'altra. Secondo me il problema è quello di cominciare davvero a fare un ragionamento e cominciare a tirare delle somme.

Abbiamo fatto un'esperienza ormai decennale di un sistema di tipo presidenziale, sia nei Comuni che nelle Province e da qualche anno nelle Regioni: si faccia un bilancio di questo. Mi pare che si possa dire che questo bilancio sia sostanzialmente fallimentare rispetto alle condizioni con cui lavorano le Assemblee.

I luoghi di rappresentanza devono essere di rappresentanza effettiva, con radicamento sociale reale, le Assemblee devono rispecchiare effettivamente quali sono le classi sociali esistenti nel paese, nel territorio di cui sono espressione, devono essere punti in cui si discute delle condizioni di vita materiale della gente, quindi devono essere soggetti effettivamente di rappresentanza in questo senso. E' anche per questa ragione che occorre uscire da sistemi come quelli che abbiamo fin qui perseguito, sistema maggioritario o presidenzialista, occorre una rivisitazione di questo.

Io sono sicuramente in minoranza, sono abituato a stare in minoranza, essendo di Rifondazione comunista, ma non è questo il problema, è il problema è che si faccia una seria analisi critica degli effetti di quello che è stato fino adesso la riforma, altrimenti si parla e si sta in uno stato confusionale.

RICCARDO NENCINI. Do senz'altro la parola al ministro Enrico La Loggia. Le ricordo, signor ministro, che sono anche presenti, questa mattina, oltre ai presidenti delle Commissioni per la riforma degli statuti, i rappresentanti dell'Upi, dell'Anci e dell'Uncem, in un'assemblea corale delle Assemblee legislative ed elettive di Comuni e Province.

ENRICO LA LOGGIA, *Ministro per gli affari regionali.* Come sapete vengo sempre molto volentieri a questi incontri, forse oggi ancora con più piacere perché vorrei fare alcune rapide riflessioni su quello che sino ad ora è successo, su quello che abbiamo in corso, su quello che dovremmo realizzare. Parto da una analisi dello stato attuale.

Mi rendo conto della straordinaria rilevanza del ruolo dei Consigli regionali, mi rendo conto della esigenza di una profonda trasformazione degli statuti delle Regioni, facendo una distinzione — mi sembra stia sfuggendo al dibattito generale — fra le Regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale, cosa ancora non sufficientemente dibattuta, a mio avviso, sul percorso delle riforme.

Per quanto sia importante il dibattito che vi appassiona giustamente — ne sono totalmente consapevole — l'argomento purtroppo è molto più ampio, riguarda — e non esagero nel dire questo — il pericolo di un blocco del sistema-paese. Il pericolo nasce da una riforma non adeguata del titolo V della Costituzione, fatta in maniera molto affrettata, in maniera incompleta, con vaste zone di ambiguità. Lo dico perché è sotto gli occhi di tutti quelli che se ne occupano, purtroppo non è ancora sotto gli occhi di tutti quelli che ne subiscono le conseguenze. Il mero dato statistico — l'aumento del 550% del numero dei ricorsi negli ultimi 13 mesi da quando è entrata in vigore la riforma tra lo Stato e le Regioni, le Regioni e lo Stato — merita un'attenzione approfondita. Non è un dato solo tecnico e statistico, dietro ognuno di questi ricorsi ci sono bisogni insoddisfatti, esistenze non soddisfatte, diritti non riconosciuti, confusione di ruoli, attività imprenditoriali che si bloccano, concorsi pubblici che si bloccano, diritti che vengono negati. Io ho il dovere di denuncia di tutto questo, ho il dovere di richiamare la responsabilità di tutti e di ciascuno su questo, perché ogni Regione, e per la sua parte lo Stato, ha una parte di responsabilità largamente giustificata, troppo largamente giustificata dalla incerta definizione dei confini tra le competenze dello Stato e le competenze delle Regioni nelle ben 23 materie di legislazione concorrente. Questo è un fatto, non è un'opinione, ma io ho il dovere di denunciare questo fatto, perché questo fatto, laddove non venisse in qualche modo superato, porta al blocco del sistema-paese. All'interno di questi ricorsi vi sono norme finanziarie, norme di bilancio, programmazione di lavori, la legge finanziaria dell'anno scorso, la legge-obiettivo, il sistema delle comunicazioni, il sistema delle attività produttive, il sistema della tutela della salute, il sistema degli intrecci di competenze relative alle infrastrutture e alla scuola. Facciamo finta di niente? Io ho il dovere di denunciare questo stato di cose e siccome non mi limito soltanto alla denuncia posso anche dire altre due cose sull'argomento.

La prima. Si sta ingenerando tra le forze politiche, soprattutto quelle dell'attuale opposizione in Parlamento, il convincimento che si possano mettere in alternativa o in contrapposizione la soluzione di questi problemi con il percorso delle riforme indispensabili. A me pare un modo autolesionista di affrontare il problema e anche questo va denunciato. Il percorso delle riforme ha i tempi che ha. Non credo di dover spiegare, raccontare, ricordare a ciascuno di voi ma anche a ciascuno di tutti gli addetti ai lavori, non certo ai normali cittadini che non hanno alcun obbligo di conoscere le procedure costituzionali, che quattro letture a distanza non inferiore ai tre mesi sullo stesso testo e un referendum confermativo hanno il tempo che hanno e nel frattempo che noi aspettiamo la costruzione dell'ottimo abbiamo sicuramente aggravato la situazione del bene.



Un conto è porre rimedio quanto più possibile a una cattiva riforma attraverso un disegno di legge di attuazione e attraverso l'intesa interistituzionale che grazie a Dio sta iniziando faticosamente a camminare, fra lo Stato e le Regioni, i Comuni, le Province, le Comunità montane. Altra cosa è metter mano a una riforma costituzionale. Credo che qualsiasi studente di giurisprudenza sia nelle condizioni di condividere questa mia ovvia ma non banale affermazione. Ma non è così a livello delle forze politiche, quindi credo che questo valga la pena di essere messo sotto la vostra attenzione urgente, ferma, consapevole.

E' ovvio che c'è un'esigenza di riforme, è ovvio che il titolo V così com'è non può funzionare, è ovvio che dobbiamo mettere mano a una redistribuzione di competenze tra lo Stato, le Regioni, i Comuni, le Province, le città metropolitane. O immaginiamo di poter restare continuamente con questo stato di incertezza che penalizza tutte le possibilità di espansione, di competitività del nostro sistema-paese nei confronti dell'Europa, dei partners europei, del resto del mondo? Non mi pare. Non sto facendo un ragionamento politico, sto cercando di fare un ragionamento di buon senso, poi ognuno darà le sue interpretazioni politiche, sono pronto a confutarle in linea politica, ma dal punto di vista dell'esame della questione è difficile non essere d'accordo con queste affermazioni. Si può dire "lo vogliamo fare così anziché colà", possiamo dire "questa materia può tornare nella competenza esclusiva dello Stato, mentre tutte queste altre possono andare alle Regioni", possiamo entrare nel merito, ma non credo che il sistema della legislazione concorrente, 23 materie di quella rilevanza, possa essere lasciato in uno stato di incertezza così com'è adesso. Il disegno di legge di attuazione segna allora un confine nell'attuale testo costituzionale. La riforma dovrà affrontare questo problema.

Se non vogliamo far polemiche totalmente strumentali, nel contesto della riforma c'è anche la devoluzione. Io sono il secondo firmatario di questo disegno di legge, me ne assumo tutte le responsabilità e non disfa il paese. Non credo di dover ricordare a degli esperti come voi gli articoli 5, 32 e 33 della costituzione, neanche le lettere h), m), n) dell'attuale articolo 117. Le garanzie sono lì. Si sarebbe potuto segnare "nel rispetto di questi articoli"? Tutti i costituzionalisti sanno che non si citano gli articoli della Costituzione in una legge costituzionale. Si sarebbe potuto fare? Bene. Si è deciso di non farlo? Altrettanto bene. Si è usato un sistema non condivisibile, del quale abbiamo preso atto come Governo, che è quello di presentare un ordine del giorno su una legge costituzionale. Gli studenti di giurisprudenza hanno rabbrivito, i cosiddetti "scienziati del diritto" hanno preferito glissare su una procedura di questo genere. E il tutto perché? Andava affermato che articoli della Costituzione non toccati, intangibili, della prima parte della Costituzione, che come tutti sappiamo nessuno vuol mettere in discussione,

si sarebbe dovuto ripetere che andavano rispettati? Ma certo che andavano rispettati, chi può dubitare che andassero rispettati quegli articoli della Costituzione? E' una polemica soltanto di tipo strumentale, legittima, non mi lamento della polemica, ma parlando con addetti ai lavori, se vogliamo non far polemica dobbiamo riconoscere l'inutilità di quella preoccupazione. E in ogni caso abbiamo approvato il disegno di legge di attuazione in prima lettura. Si cambierà, non si cambierà? Anche qui è una polemica totalmente strumentale, ma se dobbiamo rifare la riforma del titolo V della Costituzione, quella è una parte, essenziale ma soltanto una parte. Dove vogliamo andare? Qua l'è la direzione? Suddividere con certezza le competenze dello Stato dalle competenze delle Regioni. Cosa fa la devoluzione? Prende tre parti di materie e le affida alle Regioni che vogliono attivare queste competenze.

Di più occorrerà fare, non di meno. Molte altre materie dovranno essere messe nelle stesse condizioni di quelle delle quali oggi si discute. Delle 23 materie ne salverei 3-4 da restituire alla competenza dello Stato e ripeto quali sono, perché non ho riserve mentali. Sono la produzione e la distribuzione nazionale dell'energia, l'ordinamento della comunicazione, le grandi vie di trasporto e comunicazione. Dopodiché le altre vadano pure alle Regioni, con le competenze legislative, amministrative, finanziarie che è giusto che abbiano le Regioni. Dov'è il problema? Al cittadino interessa sapere a chi rivolgersi per ottenere il riconoscimento di un diritto, il soddisfacimento di un bisogno, la corrispondenza al rispetto di un'esigenza. Questo interessa al cittadino, altrimenti perché stiamo parlando di questo? Perché vogliamo, come ovvio, utilizzare la famosa trilogia delle tre "e", efficienza, efficacia ed economicità, quello è lo scopo delle riforme, altrimenti per cosa dovremmo farle, per rendere un servizio ai cittadini meno efficace, meno efficiente, meno economico? Credo che nessun cittadino, né di Rifondazione comunista né di Alleanza nazionale, né di tutte le altre forze politiche potrebbe perdonarci di avere realizzato una riforma che va in controtendenza rispetto alle esigenze del cittadino. Il principio di sussidiarietà è sancito dal Trattato di Maastricht, lo dobbiamo sicuramente applicare e il federalismo ne è una essenziale componente.

Dopodiché è evidente che dovremo fare le altre riforme. Più si accentra il potere nell'ambito di competenze periferiche, maggiore deve essere il bilanciamento al centro.

E' stata citata la struttura degli Stati Uniti d'America. Non mi si dica che il Congresso degli Stati Uniti d'America non ha poteri preponderanti, enormemente più ampi di quelli del Parlamento italiano, per piacere non si faccia questa affermazione perché non risulta vera, basta studiare la Costituzione degli Stati Uniti d'America. Ma dinanzi a questo enorme potere del Congresso c'è anche un giusto, bilanciato potere del presidente degli Stati Uniti d'America. Lì sono partiti dalla separazione verso una unità

e noi partiamo da una unità rispetto a una riorganizzazione della nostra stessa unità, cercando di soddisfare e di valorizzare le diversità che vi sono all'interno delle nostre Regioni, delle quali tutti siamo consapevoli. I siciliani sono diversi dai trentini, i piemontesi dai calabresi, basta constatarlo. E non è un problema, non deve essere vissuto come un problema. Aiutiamo queste realtà diverse ad esprimere al meglio la loro capacità di essere diversi, nell'ambito della unicità del nostro sistema repubblicano, ci mancherebbe altro. Ma per fare questo occorre rafforzare anche il potere centrale. Sistema americano, sistema francese, premierato? Non mi appassiona questo, questo è elemento meramente tecnico. Dobbiamo realizzare un sistema in cui si ottenga la stabilità, incontrovertibilmente la stabilità: 57 governi in 50 anni sono un prezzo che i cittadini italiani non possono più sopportare. E allora abbiamo bisogno di costruire un modello in cui chi viene eletto per governare governi per cinque anni e abbia la possibilità, presentandosi ai propri elettori, di preparare un programma, avendolo approvato da un consenso popolare maggioritario, dopodiché avere il tempo, la possibilità, gli strumenti e i mezzi per poterlo realizzare questo programma. E' un bilanciamento indispensabile.

L'altra polemica sulla Corte costituzionale. Chi afferma certe cose non conosce la storia del nostro paese, quanto meno non conosce la storia della Costituzione italiana, perché basterebbe rispondere alla seguente domanda: quanti organi legislativi c'erano nel 1948? Uno, più la Sicilia. Adesso quanti sono gli organi legislativi del nostro paese? 23. Sarebbe ben strano che solo un organo di questi potesse esprimere la propria rappresentanza all'interno della Corte costituzionale e gli altri 22 no. Non si regge, è impossibile che questo possa accadere.

Ancora, il federalismo fiscale, con all'interno il fondo perequativo, con all'interno l'autonomia impositiva, con all'interno i fondi straordinari nei confronti di coloro che ne hanno più bisogno. Vogliamo attuarlo, vogliamo cominciare a discuterne, vogliamo farne la spina dorsale del nuovo sistema? L'intesa interistituzionale del 20 giugno di quest'anno così ha stabilito. Il Dpef ha cominciato a prenderne atto, la legge finanziaria ha segnato l'art. 3 che parte da gennaio: l'Alta Commissione per la preparazione del federalismo fiscale consegnerà i suoi lavori entro il prossimo 31 marzo. Ma occorre discuterne modalità, metodi applicativi, sistemi di riequilibrio, possibilità di utilizzazione di fondi, andare verso l'integrazione delle potenzialità tra tutte le Regioni utilizzando la loro diversità e la sinergia che può nascere da questa diversità, non il pericolo, non c'è il pericolo, perché gli articoli 5, 32, 33 e tutti gli altri che stanno nella Costituzione sono lì, a garanzia di tutti i cittadini, fuori da polemiche. Poi, nella polemica si può dire qualunque cosa, assumendosene le responsabilità. Dopodiché dovremo chiaramente pensare a una Camera delle Regioni o a un Senato federale,

stabilendo cosa devono fare, chi deve parteciparvi, attraverso quale metodo. Quindi, cominciare a parlare di possibile sistema elettorale oggi lo trovo totalmente improprio se prima non abbiamo stabilito: quale sarà la forma di governo; quale sarà la forma di Stato attraverso la realizzazione del federalismo; che compiti dovranno avere questa Camera, questo Senato federale; da chi saranno composti e come saranno composti. A quel punto dovremo modificare le leggi elettorali. Questo è il percorso.

Noi abbiamo una situazione critica, fortemente critica attuale, abbiamo l'esigenza di porvi rimedio attraverso leggi di attuazione che siano nelle condizioni di poterne temperare gli effetti negativi e consentire con calma e serenità di intraprendere il percorso delle riforme che porterà, ci auguriamo fortemente, all'interno di queste legislatura, alla realizzazione di questo nuovo assetto nell'equilibrio delle istituzioni, nei rapporti tra le istituzioni e i cittadini e nei rapporti tra i cittadini tra di loro. Questo è il percorso.

All'interno di tutto questo non possiamo lasciare, come è ovvio che non possiamo lasciare, abbandonati a se stessi i Consigli regionali e i loro statuti. Ma qui dobbiamo essere ancora una volta chiari, e questa mattina io voglio essere totalmente chiaro: non è il Governo che può dare un indirizzo, andrei in contraddizione con tutti i miei principi, i miei valori, le cose in cui credo. Ma quando mai dal Governo può venire una indicazione ai Consigli regionali su come si debbano fare i loro statuti che autonomamente e liberamente hanno il sacrosanto diritto di farsi?

Detto questo, stiamo parlando anche di politica, stiamo parlando anche di indirizzo politico, stiamo parlando anche di scelte che hanno una loro valenza politica? Posso permettermi di fare un appello alle forze politiche di tutte le parti politiche per dire "approfondiamo definitivamente l'indirizzo che si vuole realizzare attraverso i nuovi statuti regionali"? Posso chiedere questo alle forze del centro-sinistra e chiedere di accelerare alle forze della mia maggioranza, in una valutazione politica, non del Governo ma in sede politica, per stabilire cosa è meglio, quale può essere il ragionamento migliorativo? Dopodiché è ovvio che all'interno di questo bisogna creare un più forte equilibrio fra presidente, Giunta e Consiglio, perché l'esperienza fatta in dieci anni dimostra che così non va bene e tanto non va bene che quando si nota la forza del Consiglio regionale? Si nota in negativo, come è successo — non svelo un segreto e spero che me lo permetta il presidente Nencini — proprio nel caso della Toscana, come Regione capofila del coordinamento nel settore che riguarda l'inquinamento elettromagnetico. Dopo avere fatto mille ragionamenti, essere arrivati ad un pelo dalla soluzione ci siamo giustamente sentiti dire "ma abbiamo mandato vincolante del nostro Consiglio". Forse sarà anche sbagliato, io dico è certamente sbagliato, perché altrimenti potete spegnere tutti i telefonini in questa stanza e già saremmo 7-8 volte al di sopra dei



limiti segnati nella legge della Toscana, ma per non far torto alla Toscana lo stesso è successo in Lombardia, in Umbria, in Puglia, in altre parti d'Italia. Spegniamo i telefonini? Spegniamo i computer? Torniamo alle candele? Che cosa dobbiamo fare per poter andare avanti su uno dei settori strategici che sta per fortuna vedendo l'Italia in una posizione di avanguardia rispetto al resto d'Europa e al resto del mondo? Con limiti che sono mediamente un decimo — quelli che noi abbiamo stabilito, come Stato — rispetto a quelli della media europea. Cosa dobbiamo fare di più? C'è il limite di ics metri per mettere l'antennina? L'inquinamento viene dalla alta tensione, non viene dai telefonini, lo dicono gli scienziati. Ma lasciamo perdere, non voglio scendere nel fatto tecnico, dico soltanto: quando si nota la forza del Consiglio regionale? Come forza di ostruzione, di vincolo, di pregiudizio rispetto ad una scelta di buon senso che può essere fatta anche a livello di vertice? Non mi pare che questo possa essere il ruolo del Consiglio regionale. Se così è stato interpretato il ruolo del Consiglio regionale vuol dire che abbiamo perso dieci anni della nostra vita costituzionale. Quindi gli statuti regionali devono essere modificati per dare forza alla opinione nella fase ascendente della determinazione delle scelte, non nella fase discendente, che è quella delle conseguenze rispetto alle decisioni assunte. Ma occorre un equilibrio che non vada a discapito della stabilità, altrimenti avremmo fatto un pessimo servizio a tutti quanti. Il problema non è se si dimette o non si dimette il presidente della Regione, il problema è se lo mettiamo nelle condizioni di poter lavorare per un periodo stabilito, così come gli è stato dato mandato da parte degli elettori. Si possono trovare marchingegni, ci abbiamo studiato, ci sono alcune possibilità anche tecniche, correttive rispetto a questo, ma certamente bisogna raggiungere e mantenere il risultato della stabilità. Questo è un limite che non possiamo valicare. non può essere valicato, perché andrebbe in controtendenza rispetto a quello che i cittadini si aspettano da noi: delle istituzioni snelle capaci di decidere, capaci anche di sbagliare, di assumersene le responsabilità, ma dando risposte pronte ed efficaci alle esigenze che vengono dai cittadini e tanto questo "sta scendendo per li' rami" sino ad arrivare il più possibile al cittadino, più il cittadino si sente garantito e rappresentato. E' molto più facile bussare alla porta del consigliere comunale, provinciale o regionale per chiedergli conto di che cosa è successo, di come mai i soldi che abbiamo pagato con imposte e tasse non vengono utilizzati rispetto ai risultati che sono stati promessi, molto più facile.

Io faccio questo appello forte alle forze politiche perché le forze politiche si mettano finalmente nella loro agenda, a partire dai prossimi giorni di gennaio e per un periodo non eccessivamente lungo, la possibilità di dare definitivamente una loro opinione in ordine agli assetti da dare agli statuti regionali. Credo che valga la pena di sviluppare questo dibattito politico, ognuno per i fatti suoi, poi vedremo di trovare una

posizione di incontro tra parti politiche e impostazioni diverse. Anche perché non è immaginabile che le riforme si facciano con il modello dei quattro voti di maggioranza della scorsa legislatura, noi non lo vogliamo questo, non vogliamo che accada questo, ma non possiamo trovarci dinanzi al fatto "di questo non si parla", anzi se ne deve parlare, perché il Paese deve andare avanti, perché la gente chiede di essere meglio rappresentata e servita. Dobbiamo parlare delle modalità? Parliamo delle modalità. Facciamo uno sforzo per vedere come si fa a fare insieme le riforme, ma non ci si può mettere dietro il masso e dire "da qui non si passa", questo non fa parte del sistema democratico di nessun paese. Questo diventerebbe una prevaricazione dell'opposizione nei confronti della maggioranza, dichiaro che non lo possiamo accettare, non può essere accettato. Parlo delle riforme costituzionali ma parlo anche della riforma degli statuti, dobbiamo trovare un punto d'incontro.

Sono diventate troppo importanti le funzioni e le competenze, anche la quantità di riforme affidate alle Regioni per non immaginare di estendere l'art. 68 anche a loro: insindacabilità e immunità, per chi non avesse presente il numero dell'articolo. Io credo che i consiglieri regionali, anche i componenti della Giunta e il presidente della Regione debbano poter usufruire dello stesso tipo di guarentigie e vorrei chiarire che serve per il Parlamento nazionale ma è ovvio che servirà anche per i consiglieri regionali. Non è una garanzia dell'individuo. Se andate a leggere — qualche volta può essere utile per voi che siete addetti ai lavori — i lavori preparatori della nostra Carta costituzionale, viene spiegato nella maniera più chiara ed esemplare che la guarentigia è dell'organo. provate ad immaginare — il solito esempio di tipo scolastico che si fa — che ci sia qualcuno che si mette in mente di perseguire un obiettivo politico attraverso l'azione giudiziaria, cosa difficilissima, non succede mai, credo che non abbiamo mai avuto nessun esempio, ma pensiamo per un momento che qualcuno si metta in testa di cambiare i rapporti di maggioranza all'interno di un Consiglio regionale e si inventi qualcosa, con la parvenza anche che vi sia qualcosa di serio dietro. Intanto cambia la maggioranza del Consiglio regionale? Mettiamo un Consiglio regionale che si trovi con i numeri che hanno poca differenza fra maggioranza e opposizione, ne prendi 4-5 e ti è cambiata la maggioranza. La guarentigia è dell'organo, è scritto nei lavori preparatori della Carta costituzionale e nessuno in buona fede può mai dubitare che sia una garanzia dell'organo. "Ma se ti capita realmente il delinquente?". Se capita realmente il delinquente deve essere l'organo a purificarsi rispetto al delinquente, non può che essere così in un regime nel quale vige la separazione dei poteri, vige il rispetto e la garanzia reciproca tra gli organi costituzionali dello Stato, vige il rispetto per l'indipendenza e l'autonomia della magistratura da tutto, non solo dalla politica, non solo da una parte politica, non soltanto nei confronti di una ideologia, da tutto. Qualcuno si vada a

rileggere Calamandrei e si vada a rileggere quel magnifico testo, "Il giudice dinanzi alla norma", si vada a rileggere del dramma vissuto dal giudice che si trova da solo, non perché isolato dagli altri, ma perché lui, nell'ambito della sua responsabilità si sente di dover decidere da solo e assume per intero la responsabilità della sua scelta. Quella è l'indipendenza e l'autonomia della magistratura, non altro.

Mi sento allora di affermare che così come è giusto tornare alla formulazione originaria, se possibile migliorandola ancora in senso garantista, dell'art. 68 della Costituzione per il Parlamento, non si vede ragione per la quale questa guarentigia non debba essere estesa ai Consigli regionali.

Credo di avervi intrattenuto anche forse troppo tempo rispetto al tempo che avevo programmato, ma lasciatemi dire che veramente oggi vi volevo parlare con estrema chiarezza rispetto ai problemi che abbiamo e che sono certamente legati a quelli che più vi stanno a cuore, gli statuti ma non solo quelli. Abbiamo davanti a noi uno scenario che dobbiamo governare con intelligenza, con sapienza, con pazienza, con raziocinio, con senso di responsabilità, tutti insieme, organi legislativi e istituzioni governative, centrali e periferiche. Il mio è quindi un invito forte a proseguire su questo dialogo. Supero, perché non vale più la pena di parlare su chi debba interloquire con il Governo: il Governo interloquisce con tutti coloro i quali hanno il desiderio di venire ascoltati, di poter dire le loro opinioni, ma partendo dalla consapevolezza reale dell'esigenza di affrontare problemi, non di fare sindacalismo istituzionale o presunto sindacalismo istituzionale perché non vince nessuno, alla fine della storia è una partita per la quale non vince nessuno, si blocca il paese. E noi questo, certamente, ai nostri cittadini non lo possiamo regalare come risultato, ma dobbiamo invece ragionare insieme per uscire fuori dai nostri problemi e costruire il nostro futuro in maniera tale che ciascuno possa, con dignità, prestigio e capacità di intervento esercitare il proprio potere nell'interesse dei cittadini, non nell'interesse dell'istituzione, mai: nell'interesse dei cittadini ma nel rispetto delle istituzioni e nel rispetto reciproco tra istituzioni, perché hanno il dovere di leale collaborazione, come vuole la nostra Costituzione. Questa leale collaborazione non è un optional: le istituzioni tra di loro non litigano, non possono litigare, per definizione. Le forze politiche sì, è giusto che lo facciano, ma le istituzioni no.

Con questo auspicio vi auguro un ottimo proseguimento dei vostri lavori, mi tratterò ancora per alcune decine di minuti, non di più, perché poi ho altri impegni istituzionali da seguire, ma desideravo fortemente venirvi a dare questa mia testimonianza e questo contributo alla vostra riflessione. Grazie.

RICCARDO NENCINI. Grazie, ministro. Possiamo riprendere con qualche dato in più il dibattito che abbiamo lasciato nelle mani e nella voce del consigliere Nesci.

Vi verrà consegnata — parlo dei delegati Anci, Upi e del Congresso delle Regioni — una bozza di ordine del giorno con la quale potremmo, se siamo d'accordo, anche concludere il nostro dibattito della mattina, dopodiché vi verrà consegnata la proposta di ordine del giorno scritta dal consigliere della Puglia Alberto Tedesco.

ENRICO LA LOGGIA. Scusate, ma vorrei fare un piccolo supplemento tecnico. Dato che il presidente Nencini mi fa notare questa bozza di ordine del giorno, ho il dovere di una spiegazione. E' stato un emendamento proposto dalla Commissione affari costituzionali al testo originario, con riferimento al parere definitivo da dare in ordine ai decreti legislativi che sono susseguenti all'approvazione del disegno di legge di attuazione. La motivazione, per quanto banale è meramente tecnica: nel momento in cui la Commissione si occupò di questo problema non era ancora intravisto a breve il risultato della integrazione della Commissione affari regionali Bicamerale, con i componenti, come è giusto che sarà, delle rappresentanze regionali e locali ma è ovvio — posso assumere l'impegno già da ora, perché già l'ho assunto e abbiamo già il testo pronto — che sarà modificato questo comma, per la semplice ragione che non potrà che essere la Commissione affari regionali Bicamerale integrata ad occuparsi di questo discorso, quindi vorrei sdrammatizzare subito. Se anziché farlo uscire fuori come argomento di contestazione tra di voi e noi vi è sufficiente questa mia assicurazione a verbale, vi inviterei al ritiro dell'ordine del giorno, perché non solo è accolto, è molto di più che accolto, ho già il testo pronto di che cosa dobbiamo mettere al posto di questo.

Più che "denuncia" potreste fare un emendamento e dire "invita". Comunque, la mia intenzione ve l'ho detta. E' chiaro che non decido da solo, ma la mia intenzione è di presentare un emendamento correttivo di questo.

CARLO CINQUINI, *Presidente Consiglio comunale Pavia*. Intervengo non sull'ordine del giorno che non ho ancora avuto il tempo di leggere e approfondire. Sono qui come presidente di Consiglio comunale e ringrazio molto per questo invito e per questa apertura al dibattito e al confronto. Mi trovo in forte difficoltà a intervenire dopo l'intervento del ministro La Loggia, perché io ritenevo e ritengo tuttora che questa sia una sede di confronto istituzionale finalizzato alla realizzazione di un importante percorso di riforma istituzionale che coinvolge i diversi livelli istituzionali — Comuni, Province, Regioni — fino a coinvolgere lo Stato per quanto di competenza. Sono in forte difficoltà a intervenire e a commentare l'intervento del ministro La Loggia. Ringrazio il ministro per il chiaro intervento, per la presenza qua. E' un'occasione molto importante che apprezzo moltissimo come rappresentante dei Consigli comunali, però la sensazione che ho avuto è che l'intervento dell'Esecutivo per bocca del ministro La

Loggia sia stato di un taglio chiaramente politico, decisamente politico. Su questo tono mi sento di rispondere e per quanto mi è possibile di chiarire.

Giustamente il ministro è partito segnalando il grosso pericolo di un blocco del sistema-paese, dovuto a una modifica della Costituzione sostanzialmente incompleta e giustamente dice "l'operazione da fare è la legge di attuazione". Ma una volta che noi partiamo dal blocco del sistema-paese e una volta che governiamo questo paese, il problema è porsi delle priorità istituzionali e francamente, se guardo la storia di questa legislatura dalle elezioni politiche e dall'entrata dell'attuale maggioranza fino adesso, mi chiedo se il Governo e la maggioranza parlamentare hanno avuto come priorità istituzionale effettiva quella di superare ed evitare il blocco del sistema-paese, cioè di garantire nei tempi più rapidi possibile la realizzazione di una legge di attuazione che permettesse di evitare questo rischio, quando invece non è andato avanti confusamente, affiancando a questo una modifica costituzionale a cui è stata data un'accelerazione per motivi che a me sfuggono, anche se il ministro in qualche modo ha cercato di spiegarli.

C'è poi tutto un discorso che mi sfugge, perché giustamente il ministro osserva che non è pensabile che si possa fare un confronto istituzionale su delle riforme dello Stato se da parte di una minoranza e di un'opposizione — ha usato un'espressione molto bella — ci si nasconde dietro un masso. Io sono profondamente d'accordo — nel piccolo delle assemblee locali ho avuto esperienze sia di maggioranza che di opposizione — che anche il presidente del Consiglio comunale ha un ruolo istituzionale e come tale garantisce sia la maggioranza che l'opposizione, questa è un'esperienza comune a tutti i presidenti di assemblea. Però lo stesso ministro, giustamente stigmatizza il fatto che precedentemente c'è stata una legge costituzionale approvata con tre voti di maggioranza. Allora, forse, il rapporto causa-effetto, la posizione dei macigni bisogna sapere da che parte stanno, se sono presenti solo adesso e se non sono stati presenti, magari, anche nella legislatura precedente. Questo è un po' fuori tema forse, ma è una domanda che faccio, come interrogativo.

Aggiungo una sola cosa, perché dovrei parlare troppo. Nel decentramento ci sono tanti temi, tante cose. Vorrei capire che senso ha "precisiamo le cose, precisazione rispetto a un quadro esistente...". Si parla di competenze esclusive in materia di sanità, tanto per fare un esempio eclatante. Cosa vuol dire "competenze esclusive in materia di sanità?".

Il confronto con gli Stati Uniti d'America secondo me è interessante nel momento in cui pensiamo in prospettiva agli Stati Uniti d'Europa non alla nostra Italia che è un paese in cui c'è un problema di decentramento nei confronti delle Regioni. Il confronto può essere fatto con la Germania e con la Francia, ma non con gli Stati Uniti d'America.



Fra i tanti decentramenti e il federalismo, il ministro giustamente ha citato il federalismo fiscale. Ma come presidente di assemblea locale mi sento quasi preso in giro, perché se parliamo di federalismo fiscale e andiamo a guardare l'attuale contesto della legge finanziaria, se la prospettiva è il federalismo fiscale da questo Governo mi sento preso in giro, perché non vedo che cos'è il federalismo fiscale in questo momento, quando l'autonomia di bilancio dei Comuni è profondamente impiccata proprio dalla legge finanziaria. Questa è una contraddizione profonda. Allora, qual è la prospettiva reale? Un centralismo da una parte e un decentramento dovuto per ragioni politiche? Sono domande che pongo.

ROBERTO COTA. A parte la condivisione con l'intervento del ministro La Loggia che vorrei manifestare, in ordine alla bozza di ordine del giorno, a fronte dell'intervento del ministro propongo di modificare il "denuncia" con "invita il Governo a presentare un emendamento all'art. 1 comma 4 ddl "La Loggia" di attuazione della L. Cost. n. 3/2001 nella parte in cui prevede l'inserimento di un apposito comitato paritetico di Senatori e Deputati individuato per rendere il parere definitivo sulla ricognizione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente nel senso di attribuire tale competenza alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, costituzionalmente prevista e così come integrata dai rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali".

CLAUDIO TAVERNA. Innanzitutto credo sia opportuno accogliere l'invito del ministro e modificare la parte relativa a "denuncia". Per quanto riguarda l'ordine del giorno presentato dal collega Alberto Tedesco, dichiaro di essere contrario. Abbiamo appena approvato in Consiglio provinciale la legge di riforma elettorale e di parziale riforma del sistema di governo della nostra provincia, laddove invece ribadiamo il concetto che le dimissioni, l'impedimento, la morte del presidente della Provincia determinano lo scioglimento del Consiglio, nell'ottica di una posizione dialettica tra i due organi, il legislativo e l'esecutivo e in questa ottica a me pare sia evidente che questo collegamento non solo debba essere riconosciuto ma debba essere dichiarato. Quindi, per quanto mi riguarda voterò contro l'ordine del giorno Tedesco.

GIOVANNI PISTOIA, *Vicepresidente Commissione per la riforma dello statuto Regione Sicilia*. Approfitto di questo ordine del giorno per tornare al tema di fondo che riguarda i rapporti fra l'Esecutivo e l'Assemblea. Io provengo da un'esperienza avanzata in termini di competenze legislative e vi faccio parte di una difficoltà di ordine politico, una sorta di corto circuito che si sta innestando tra l'Esecutivo e l'Assemblea regionale. La ragione è semplice. Noi abbiamo subito, senza alcuna resistenza perché l'Assemblea

non fu capace di formulare proposta diversa, una riforma che determinava l'elezione diretta del presidente della Regione, senza alcuna modifica del sistema delle competenze, del sistema di relazioni tra l'Esecutivo regionale e il Parlamento regionale. Si tratta di un Parlamento e di uno statuto concepito, definito nel 1946, quindi in un'epoca di rigido parlamentarismo, di grande cautela istituzionale. Il nostro statuto è precedente alla stessa Costituzione italiana che poi lo recepisce, quindi coperto da quelle guarentigie, ma ovviamente frutto di un clima in cui, tra il problema della dialettica faticosa in quel momento tra Regione e Stato e l'esperienza politica, c'è una forte garanzia parlamentare.

Voi capite che se si determina una investitura forte, una legittimazione politica molto forte del presidente e non si modificano le competenze e il sistema di relazioni questo crea una qualche difficoltà e tensioni.

La Commissione per la riforma dello statuto siciliana è dentro questa difficoltà, perché in qualche modo comprende che in termini logici dovrebbe trasferire e comprendere meglio la propria funzione rispetto a un potere esecutivo fortemente legittimato, mentre detiene per intero una serie di grandi responsabilità.

Pongo allora un problema. Io sono malato di parlamentarismo, per tradizione politica amo il parlamentarismo, ma o noi rimettiamo in discussione la questione di fondo che riguarda l'elezione diretta dei presidenti, o comunque un sistema che oggi, sul piano della governabilità, della stabilità e forse anche dell'opinione pubblica è fortemente riconosciuto o rischiamo, se interveniamo troppo sulle competenze e i rapporti, di avere ulteriori difficoltà. Allora il problema è di tipo politico, di autorevolezza delle Assemblee ma anche di una capacità di intervenire sulle scelte politiche di fondo. Forse vi sembrerà banale ma noi stiamo immaginando anche trasferendolo ai Consigli comunali e provinciali, se fosse possibile, che preservata l'elezione diretta del presidente, in qualche modo venga definito in maniera diversa il rapporto con la Giunta. Come? E' forse un'iniziativa un po' audace ma ci stiamo ragionando: svincolando, per esempio, le Giunte e gli assessori per intero dalla disponibilità del presidente o del sindaco, che quando si interrompe un rapporto fiduciario li può revocare e immaginando che questo atto debba essere coperto politicamente dall'Assemblea. Cioè, se un assessore deve essere revocato, in questo modo modificandosi un rapporto politico e anche per il programma, questo deve essere recepito e votato dall'Assemblea; Questo darebbe un rango diverso alla funzione della Giunta che diventerebbe più politica, ne sancirebbe un rapporto politico con l'Assemblea, in qualche modo coprirebbe l'assessore che non diviene soltanto un mero esecutore e probabilmente riattiverebbe un rapporto tra l'Assemblea e il Governo un po' più dignitoso, un po' più paritario, senza compromettere, ovviamente, la funzione, la

responsabilità del presidente o del sindaco che ovviamente hanno un'investitura diretta e che ad oggi non mi pare possa essere rimessa in discussione. E' un'ipotesi con qualche controindicazione ma che potrebbe essere approfondita, perché interverrebbe sul piano della legittimazione politica della compagine di Giunta.

ALBERTO TEDESCO. Vorrei osservare, rispetto alla bozza di ordine del giorno che ci è stato sottoposto, che dove parliamo di "Assemblee regionali" dobbiamo aggiungere "e Consigli regionali", perché Assemblee regionali sono esclusivamente quelle previste dagli statuti delle Regioni a statuto speciale. La Corte ha ribadito che noi siamo Consigli regionali, che non possiamo assolutamente utilizzare il termine "Assemblee regionali", tanto meno quello di "Parlamenti regionali".

EUGENIO SCALISE. Dal momento che nell'ordine del giorno si fa riferimento anche alla nostra presenza questa mattina, credo che almeno a livello dei Consigli regionali — siamo in una sede rappresentativa dei Consigli regionali — un auspicio, qualche cosa del genere debba essere fatto questa mattina relativamente alla composizione della Bicameralina. Laddove si dice "sollecita", voi chiudete con la rappresentanza nell'Ufficio di presidenza delle Assemblee locali. Io chiederei — per noi è particolarmente importante questo — che l'Assemblea potesse, prima dell'ultimo punto, dove si dice "a tale proposito", aggiungere "si ritiene necessario che le componenti regionali e locali siano espressione anche delle Assemblee elettive", proseguendo poi con l'altra parte, cioè "si richiede inoltre che componenti di parti regionali e locali in seno alla Commissione parlamentare per le questioni regionali trovino adeguata rappresentanza in seno all'Ufficio di presidenza". Chiedo cioè di inserire un punto sulla rappresentanza della Bicameralina che non possa escludere pregiudizialmente i rappresentanti delle Assemblee elettive. Per quanto riguarda voi è risolto, per quanto riguarda noi un auspicio di tutte le Assemblee che vada in questo senso.

ATTILIO FONTANA. Quindi si raggiunga lo stesso risultato che è stato raggiunto nel nostro caso?

EUGENIO SCALISE. Esattamente. Per voi è in più, ma per noi è assolutamente importante. In questa sede, dire che i componenti non siano soltanto esecutivi, per noi è fondamentale: "Si ritiene necessario che i componenti regionali e locali siano espressione anche delle Assemblee elettive". Poi proseguire, invece che "a tal

proposito", con "si richiede inoltre che i componenti..." e proseguire con la cosa che dite voi.

LUISA LAURELLI. Se volessimo chiarire ulteriormente questa differenziazione fra rappresentanze regionali e rappresentanze dei Consigli provinciali e comunali, forse, ragionando sull'emendamento proposto dal collega Scalise potremmo anche ulteriormente affinare il testo dicendo "si ritiene necessario che anche le componenti provinciali e comunali siano espressioni delle Assemblee elettive", giacché gli eletti sono anche i presidenti e i sindaci.

STEFANO ROLANDO, *Segretario generale*. L'attuale formulazione della proposta di regolamento non dice l'espressione, veramente auspicata, che l'eletto sia in seno alle Assemblee. Credo che il Parlamento considererebbe un po' curioso che non ci siano eletti tra gli eletti, quindi che qualche soggetto possa immaginare di far eleggere dall'Assemblea qualcuno che non sia eletto in questa Assemblea. Questo è un problema rilevante per la componente regionale.

L'Assemblea dei presidenti ieri si è pronunciata in questo senso, ritiene che questo evento non dovrebbe avvenire per rispetto della dimensione parlamentare dell'organo.

Per quanto riguarda il problema che siano espressioni bilanciate non solo di Esecutivi ma anche di Assemblee, non partecipando strettamente al voto la vostra componente in merito a questo ordine del giorno, la formulazione deve essere messa in capo ai delegati. In questo caso mi sembra migliore la formulazione della presidente Laurelli, perché si auspica che anche le componenti provinciali e comunali siano espressione anche delle Assemblee elettive.

LUISA LAURELLI. Togliamo un "anche": o è riferito ai rappresentanti regionali, oppure rispetto ai sindaci o ai presidenti di Provincia. Io lo metterei prima, per esaltare il secondo.

ATTILIO FONTANA. Faccio una proposta per approfondire ulteriormente questo argomento, perché adesso si facevano delle osservazioni anche sulla legittimità da parte nostra di votare un ordine del giorno di questo genere. Tenuto conto che siamo molto pochi perché ormai se ne sono andati la maggior parte dei delegati che hanno diritto di voto, rinvierei la decisione circa la messa in votazione di questi ordini del giorno tutti, con magari anche delle precisazioni, a oggi pomeriggio quando saremo in numero sufficiente per fare le valutazioni che tutti riteniamo di fare.

EUGENIO SCALISE. Capisco la difficoltà, ma perché non sia molto impegnativa per voi potremmo suggerire anche questa formulazione: "questo Congresso condivide la richiesta portata avanti dai Coordinamenti dei Consigli comunali e provinciali che in Bicameralina siano rappresentate anche...".

GIOVANNI PISTOIA. Solo per correttezza dal punto di vista dei percorsi istituzionali, faccio presente che le Bicamerali sono composte esclusivamente da componenti delle Assemblee, perché sono appunto strumenti delle Assemblee, non c'entrano nulla gli Esecutivi.

ATTILIO FONTANA. Non è assolutamente vero. La Bicamerale in questione è composta da scelti dalle Assemblee, che è una cosa diversa: può darsi che lo scelto possa essere un rappresentante anche dell'Esecutivo.

GIOVANNI PISTOIA. Di norma le Bicamerali si fanno dove i componenti del Governo vanno come invitati nel momento in cui devono essere auditi.

ATTILIO FONTANA. Sono d'accordo con te, questa è stata la battaglia che abbiamo combattuto questa estate proprio per fare in modo che non potesse essere fatta una scelta direttamente dai presidenti delle Giunte come essi pretendevano, ma si inseriscono una serie di valutazioni, in questo caso. Questa Commissione si dovrà occupare, per esempio, da quanto previsto dal 119 e purtroppo il 119 è una materia di competenza non dei legislativi ma degli esecutivi.

GIOVANNI PISTOIA. Però ci sono le Conferenze Stato-Regioni e Stato-Autonomie dove sono rappresentati esclusivamente gli Esecutivi.

ATTILIO FONTANA. Su questo siamo assolutamente d'accordo, tanto è vero che la battaglia che abbiamo combattuto l'abbiamo combattuta proprio in questa direzione. Però il discorso, per quanto riguarda i Consigli comunali è che noi andiamo ad entrare nel merito delle scelte che fanno Anci e Upi, che sono altre, oltretutto, perché non sono scelte che deve fare il legislatore nazionale. Anci e Upi sono autonomi rispetto alle scelte fatte dal legislatore nazionale e rispetto anche alle scelte che possiamo fare noi.

LUISA LAURELLI. Anche se i regolamenti finora portati a conoscenza, in qualche modo, individuando quale sede istituzionale riconosciuta la Conferenza Stato-Città esclude indirettamente gli eletti dai Consigli. Questa è la nostra preoccupazione. Se da

parte di questo Congresso viene fuori un'azione solidale verso i Consigli provinciali e comunali, ben altro peso avrebbe una presa di posizione che venga da qui nei confronti anche delle nostre associazioni.

ATTILIO FONTANA. E' chiarissimo il discorso, però credo che su questo argomento ci debba essere un approfondimento.

STEFANO ROLANDO, *Segretario generale*. Essendo solo presente qui il presidente Cota tra i consiglieri che ieri hanno partecipato all'Assemblea dei presidenti, vorrei testimoniare che i presidenti ieri, discutendo di questa problematica hanno fatto emergere questo elemento di grande rilievo, che accomuna il problema sia per la componente regionale che per le componenti provinciali e locali: la cosa era partita con una autocandidatura degli Esecutivi. Il punto di arrivo dopo i negoziati che i presidenti hanno condotto tra le Conferenze ha portato al principio fondamentale che l'eletto sia comunque referenziale all'Assemblea. Il principio della referenzialità, che deve essere in qualche modo indicato e normato nella procedura di nomina, costituisce il vero elemento di caduta del principio di non referenzialità dell'Esecutivo rispetto all'Assemblea. Questo fatto accomuna negli interessi sia le Assemblee regionali che quelle provinciali e comunali e deve essere in qualche modo sancito nella procedura di nomina. E' forse l'elemento che aggrega tutti. Su chi poi sia l'eletto credo che ci sia la sovranità di quell'Assemblea a determinarlo e che non possa essere precostituito. Possono essere fatti auspici.

EUGENIO SCALISE. Vorrei fare un auspicio. Siccome questo è il Congresso dei Consigli regionali, rispetto a un tema che per quanto riguarda noi è il tema di oggi, chiederei che, magari lasciando tutto invariato, si aggiungesse un punto finale alla parte dove si dice "sollecita", che sarebbe il seguente: "Il Congresso condivide e sostiene quanto richiesto dai coordinamenti comunali e provinciali, che i rappresentanti degli enti locali siano espressione anche delle Assemblee elettive". Ad oggi la decisione è che le nomine che faranno Anci ed Upi, siccome si fanno con gli stessi criteri e con la stessa legge della Conferenza Stato-Autonomie locali, è vincolante che siano sindaci e presidenti di Provincia. Allo stato attuale, se non c'è un orientamento diverso, noi saremmo sicuramente esclusi, quindi credo che un auspicio che possa venire in questa sede non vi impegna eccessivamente ma dice anche che il Congresso delle Regioni lo sostiene. Questa formulazione vi mette nella condizione di sostenere e basta, anche per evitare che ci siano problemi con Anci e Upi.



VINCENZO NESCI. Solo perché non so oggi fino a che ora mi potrò fermare, visto che mi arrivano notizie dalla mia regione poco confortanti sul piano del tempo.

Faccio già dichiarazione di voto, perché per quanto mi riguarda, anche rispetto all'intervento che ho fatto prima, è evidente che nell'impianto e nell'assunzione politica io non sono d'accordo né su un documento né nell'altro, tanto più avvalorato dall'intervento del ministro, ma anche dal documento stesso dove si fa un riferimento ad una competitività territoriale nel sistema globalizzato. E' assolutamente evidente che quello è l'elemento che fa saltare la prima parte della Costituzione sui diritti, perché è quella la parte che rompe l'unitarietà dei diritti sul sistema complessivo del territorio nazionale.

Per questa ragione e per quelle che dicevo prima esprimo un parere negativo sul primo documento e sull'altro firmato dal collega Tedesco...

STEFANO ROLANDO, *Segretario generale*. Consigliere Tedesco, non voglio interromperla, ma l'espressione "competitivo" è messa in relazione...

VINCENZO NESCI. Sì, ma è il sistema che porta ad avere la competitività territoriale come elemento centrale del federalismo complessivo. Noi stiamo andando di fronte ad un sistema per cui i territori diventeranno competitivi nel momento in cui creeranno le condizioni migliori affinché ci siano interventi sollecitati dall'esterno — quindi da altre Regioni, imprenditori, chiunque altro — che vedono in quel territorio le condizioni migliori per la loro intrapresa. Questa è un'analisi politica, ovviamente, quindi è un altro ragionamento. Per questo sono profondamente, negativamente contrario a questo che fa saltare dei principi unitari, come ad esempio i contratti collettivi nazionali di lavoro. Questo è l'elemento essenziale su cui faccio un ragionamento. Inoltre posso dire che nel metodo qui si fa riferimento a una serie di punti di cui si parlava anche prima, in relazione al regolamento che si deve costituire, che si sta facendo per l'applicazione della Bicameralina, ma io non ho mezzi e modi per conoscere questo pre-documento, per cui come faccio ad esprimermi? Magari ci sono altri punti su cui avrei, forse, motivi di mio intervento. Siccome non è di mia conoscenza, anche nel metodo dico che mi pare poco logico che si faccia un documento che fa riferimento a un qualcosa di cui io, personalmente, non ho conoscenza e credo nessuno qua dentro, a parte i presidenti, hanno conoscenza, per cui anche nel metodo mi pare poco opportuno che si faccia un documento in questo senso.

ALBERTO TEDESCO. Non faccio una pregiudiziale sulla tua proposta di rinviare al pomeriggio, presidente Fontana, però vorrei che tutti ci dessimo una regolata, nel

senso che se non siamo in grado di rimanere tre ore in aula per completare una discussione con un ordine del giorno, forse dobbiamo ripensare anche a queste forme di rappresentanza. Io credo che sia corretto reciprocamente cercare di avviare una discussione e completarla, fermo restando che colgo l'opportunità della tua proposta, quindi ovviamente non mi oppongo formalmente, ma cerchiamo di fare un richiamo forte ai colleghi.

ATTILIO FONTANA. Se volete, possiamo passare alla votazione anche adesso. Quanti rappresentanti delle Regioni con diritto di voto sono presenti?

STEFANO ROLANDO, *Segretario generale*. Scusate, ci corre l'obbligo anche di dire che il presidente Nencini non si è allontanato per fatti secondari ma perché è in audizione in Commissione di indirizzo e vigilanza Rai sul problema del contratto di servizio che, come sapete, ha escluso la componente regionale dalla consultazione, quindi in questo momento è stata data la possibilità di essere ricevuti in audizione.

ATTILIO FONTANA. Dovremmo approvare questi due ordini del giorno, ma tenuto conto che, soprattutto in quello presentato da Nencini siano state richieste introduzioni di argomenti di una certa rilevanza, avrei preferito che questo ordine del giorno venisse discusso con le richieste anche di modifica e venisse approvato da una presenza maggiore.

ROBERTO COTA. Condividiamo la sua richiesta, presidente, quindi noi votiamo per il rinvio al pomeriggio.

ATTILIO FONTANA. Vediamoci con una certa urgenza alle 14,30 veramente, invece di iniziare, come al solito, in ritardo. Impegniamoci ad essere presenti, almeno per i lavori del pomeriggio, in orario. Grazie.

(La seduta è sospesa)



"La Bicamerale allargata per le questioni regionali"

ATTILIO FONTANA. Credo che si debba soltanto fare qualche richiamo al fatto che parte da lontano la genesi di questa Bicamerale prevista dall'art. 11 della legge 3 del 2001. All'inizio della legislatura, fino al maggio 1998 ci fu quel grande tentativo di riforma istituzionale che era stato portato avanti dalla Commissione bicamerale la quale fallì in tutte le sue proposte. A questo punto si tentò, nella seconda parte della precedente legislatura, di portare avanti qualche riforma istituzionale, fu modificata la Costituzione con la legge 1, fu modificata successivamente con la legge 3 del 2001 e credo di poter dire che la seconda modifica, quella che più ha incidenza sull'argomento di cui oggi si tratta è stata portata avanti in maniera troppo rapida e un po' superficiale. Alla Commissione affari costituzionali venne approvata l'11 novembre 1999 senza dare la possibilità di esaminare e valutare tutti i numerosi emendamenti che erano stati presentati, il fatto che la discussione riprese soltanto nel settembre del 2000, il fatto che a quel punto si era creata una contrapposizione netta e sostanziale fra forze di maggioranza e forze di opposizione, che la costituita, nel frattempo, Casa delle libertà aveva presentato una serie di richieste specifiche che si riferivano ad argomenti che dovevano necessariamente essere introdotti per poter accettare una proposta di legge di quel genere. L'on. Pagliarini, nel corso della seduta dell'11 settembre individuò come punti irrinunciabili la richiesta che venisse formulata in termini costituzionali il principio della sussidiarietà orizzontale, la necessità di istituire una Camera delle autonomie, la riformulazione del principio di federalismo fiscale, l'attribuzione alle Regioni di competenze esclusive esplicite e forti, l'integrazione della Corte costituzionale. Non si riuscì a raggiungere alcun accordo su questi punti, nel settembre-ottobre iniziarono una serie di richieste avanzate dai presidenti delle Giunta e Anci che portarono all'aggiunta dell'art. 11 della legge 3 del 2001. Questo per sostenere come si tratta di una soluzione sicuramente compromissoria e di una soluzione che io credo debba avere un valore transitorio. Anche perché, come ha ripetutamente sostenuto anche il presidente del Senato, è necessario arrivare all'introduzione nell'ordinamento della nostra Repubblica della Camera delle Regioni.

Attualmente siamo in fase di attuazione di questa modifica costituzionale. Credo che abbia sicuramente degli aspetti, da un certo punto di vista positivi e credo che sia importante, per esempi il fatto che ci sia una consistenza paritetica della rappresentanza delle Regioni e degli enti locali rispetto alla componente parlamentari. Credo che le competenze di cui si dovrà occupare siano quelle previste dalla Costituzione, ma quelle

che potranno portare ad una evoluzione di questa Commissione in un diverso senso, cioè diventare la Camera delle Regioni. Le modalità di votazione, con la determinazione dei quorum finali e le maggioranze atte a concretizzare la formulazione dei pareri tengono conto degli equilibri politico-istituzionali complessi, che peraltro è necessario mantenere ove si voglia salvaguardare l'organo da strumentalizzazioni che ne snaturerebbero il ruolo e la funzione nell'ambito della regolamentazione dei procedimenti legislativi. E' stato previsto all'interno della Commissione un comitato di relatori composto da tre parlamentari e da tre rappresentanti delle autonomie territoriali che ha sicuramente la valenza di poter essere un luogo dove preventivamente si possano affrontare tutti i problemi che poi devono essere decisi dalla Commissione.

Credo che sostanzialmente, come dicevo prima, questa Commissione abbia dei lati che ritengo estremamente favorevoli e positivi. Innanzitutto è un punto di partenza nella prospettiva di una Camera federale e credo che sia anche importante perché finalmente vengono utilizzate le esperienze, le voci delle Assemblee legislative regionali, oltre a quelle del Parlamento nazionale per affrontare problemi che fino ad oggi erano sempre stati rigorosamente mantenuti nell'ambito dei rapporti delle Conferenze Stato-Regioni che erano rappresentanze soltanto del Governo. Credo che questo sia importante per fare in modo che la marginalità di cui hanno vissuto fino ad oggi i Consigli regionali venga superata, poi credo anche che possa essere un luogo di mediazione e di propulsione per cercare di superare preventivamente tutti quei grossi problemi di carattere istituzionale che si stanno verificando in maniera eccessiva, come ci ha ricordato il ministro La Loggia oggi, laddove il ricorso alla Corte costituzionale è diventato qualcosa di estremamente ripetuto ed eccessivo, tale che rischia di bloccare l'attività delle Assemblee legislative. Credo che in questa sede dovranno e potranno essere superati molti di questi problemi in maniera preventiva. Penso che sia un passaggio intermedio per poter arrivare alla realizzazione della Camera o del Senato delle Regioni che è un istituto assolutamente essenziale in previsione di una effettiva evoluzione del nostro Stato verso una formula federale, perché questo è quello che vediamo in tutti gli Stati federali come un momento fondamentale.

Credo che si debbano superare tutte quelle reticenze, tutte quelle eccessive valutazioni negative che si fanno nei confronti del federalismo, per esempio, quando si afferma che il federalismo costa troppo allo Stato. Il federalismo è una forma di governo che, soprattutto nella prima fase, può essere ritenuto costoso rispetto alla situazione attuale, ma sono convinto che questo possibile maggior costo comporta dei vantaggi assolutamente innegabili, perché porta a una competitività maggiore dei sistemi economici territoriali intesi in senso positivo, ma soprattutto porta ad un rapporto migliore tra i rappresentanti politici ed i cittadini. credo che si innescherebbe un

sicuramente importante e migliorato rapporto diretto con i rappresentanti, quindi sarebbe qualcosa che potrebbe essere utile per la nostra democrazia.

Credo di non dover aggiungere altro se non ribadire che ho grande fiducia nella Commissione, credo che ci siano sicuramente una serie di problemi relativi alla costituzione della stessa, alle modalità che ascolteremo dagli illustri relatori, se come sono stati affrontati, e soprattutto come si pensa che possano venire risolti.

RICCARDO NENCINI. Ha la parola il sen. Andrea Pastore, presidente della Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica.

ANDREA PASTORE, *Presidente Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica.* Grazie a lei presidente Nencini e al presidente Fontana per l'invito e per l'opportunità di offrirvi uno spaccato del lavoro che si sta facendo al Senato, che certamente in gran parte conoscerete e che approfondirete con il collega presidente Vizzini, sia sull'ampliamento della Commissione bicamerale per gli affari regionali, sia per altri provvedimenti di attuazione, soprattutto, della Costituzione, che mi riguardano direttamente e che quindi hanno già avuto da parte vostra la dovuta attenzione ma che spero di risollecitare opportunamente in questa sede.

L'integrazione della Commissione bicamerale per gli affari regionali. Credo che il lavoro che si è fatto nel giro di un anno dall'approvazione definitiva e dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, vada considerato del tutto positivo anche per i tempi che sono stati impiegati per arrivare al risultato almeno di questi giorni, perché gli ostacoli da superare erano notevoli, erano più d'uno, erano ostacoli di carattere politico, tecnico, giuridico in senso stretto perché la norma costituzionale offriva lo spazio a interpretazioni diverse. Vi ricordo i fiumi di parole che si sono spesi sull'espressione "di rappresentanti delle Regioni" e non "dei rappresentanti delle Regioni" per aprire un "contenzioso" che poi credo si sia risolto nel migliore dei modi, tra Consigli regionali e presidenti delle Giunte regionali.

Gli ostacoli superati sono stati moltissimi, oggi siamo veramente in dirittura d'arrivo. Le Giunte per il regolamento, che sono gli organi che collaborano con i presidenti di Camera e Senato per le questioni regolamentari, hanno già a disposizione un testo compiuto, definito in tutte le sue parti, salvo aggiustamenti dell'ultima ora di carattere più tecnico che di natura politica, consegnato già ai componenti delle Giunte. Da parte mia sono stato co-relatore, per il Senato, insieme al collega Mancino. Le Giunte si riuniranno subito dopo le vacanze di Natale, anche per verificare se tra le due Giunte vi è una identità assoluta di scelte, perché uno degli ostacoli da superare è quello della perfetta omogeneità tra testo del regolamento del Senato e testo del regolamento



della Camera. Quando tutto questo sarà stato verificato si arriverà al voto di Giunta e poi al voto d'aula.

Non credo che i tempi siano lunghi. Al di là dell'indicazione di un mese piuttosto che di un altro, l'importante è che si può constatare che Senato e Camera dei deputati hanno lavorato con grande impegno su questo progetto che ormai è pressoché definitivo. Come presidente della I Commissione, quando licenziammo quella corposa indagine conoscitiva sulla riforma del titolo V mi augurai nel documento conclusivo, e mi auguro tutt'oggi, al di là di quanto scritto in quel documento, che questa Bicamerale integrata, allargata sia, più che un "votificio" per stabilire certe prerogative dell'uno o dell'altro soggetto interessato a un certo tipo di legislazione, un luogo di confronto e di mediazione politica, perché dobbiamo essere convinti tutti, al di là dello schieramento e dell'appartenenza di partito, che la riforma del titolo V è difficilissima e quasi impossibile da gestire se non c'è da parte di tutti i soggetti uno spirito di collaborazione e soprattutto un luogo o più luoghi dove ci si possa confrontare e far valere le ragioni e le opzioni degli uni nei confronti degli altri.

Voglio far presente che occorrerà, dopo avere approvato, mi auguro in tempo breve, l'integrazione della Bicamerale, che ci sia anche da parte delle Regioni e delle autonomie locali un adempimento celere a quanto richiesto per l'attuazione della riforma, cioè la nomina dei componenti e che lo spirito di questa istituzione sia assolutamente collaborativo.

Questa Commissione dovrebbe svolgere la funzione che si auspica possa svolgere un vero e proprio Parlamento federale o Camera delle Regioni, cioè luogo d'incontro, di valutazione degli interessi e di mediazione politica. Credo che questa funzione possa essere svolta da questa istituzione, anche se questa istituzione ha un difetto di fondo che come parlamentare devo manifestare: che può impegnare il Parlamento nazionale ma non impegna né può impegnare i Consigli o i Parlamenti regionali. Questa unidirezionalità ne rappresenta anche un limite, perché se ci fosse una pienezza di poteri su questo punto, probabilmente, un volta sbloccate queste difficoltà la funzionalità della Commissione sarebbe piena e sarebbe la funzione di una vera e propria Assemblea della Repubblica.

Detto questo molto brevemente, anche perché il collega Vizzini ha seguito e ci ha quotidianamente invitato a procedere con celerità, perché si rende conto, dal suo osservatorio, della necessità che ci sia un'istituzione di questo livello, proprio perché la riforma del titolo V è di difficile attuazione, vorrei solo accennare a due altri provvedimenti che interessano direttamente le Regioni. Uno è stato già licenziato dalla mia Commissione da tempo e mi auguro possa approdare all'aula del Senato al più presto: quello della normativa elettorale regionale. Noi abbiamo approvato questo testo,



credo in una formulazione accettabile, potrebbero esserci miglioramenti come in tutti i testi legislativi. Ricordo che a suo tempo, quando vi fu l'audizione dei presidenti dei Consigli e anche delle Regioni su questo punto, ci si chiese di chiudere al più presto questo provvedimento perché si riteneva importante cominciare ad avere dei punti di riferimento ben precisi.

Il secondo provvedimento è il "disegno di legge La Loggia" che contiene norme di attuazione, più che altro una serie di strumenti per attuare il dettato costituzionale e che è stato definito dalla Commissione con uno spirito assolutamente collaborativo con l'opposizione, in merito al quale vorrei solo ricordare che la preoccupazione dell'opposizione in relazione a quella delega originale dell'art. 1, era che il Governo potesse debordare dai limiti della funzione meramente ricognitiva della delega e potesse invece utilizzare la delega per modificare l'esistente, mentre la funzione della delega era, sia nel testo presentato dal Governo, sia in quello licenziato dalla Commissione, sicuramente in quello che sarà licenziato dall'aula, meramente ricognitiva. L'individuazione nell'ambito della nostra complessa legislazione in materie di competenza concorrente Stato-Regioni di quei principi fondamentali che compete allo Stato individuare nell'ambito della propria legislazione.

Su questo punto ci sono stati un dibattito e un confronto molto sereno e costruttivo e questo è stato uno degli articoli dove c'è stato maggior confronto per arrivare a un voto comune sull'intero provvedimento in Commissione, che ci auguriamo possa avere le stesse caratteristiche anche per l'aula.

Qual è il punto che ho visto ha destato qualche scalpore? Quello che affida, una volta sviluppato il processo di consultazione delle Commissioni di merito e della Commissione affari regionali, ad una "Bicamerale" delle Commissioni affari costituzionali, il compito di verificare se la funzione ricognitiva prevista dalla delega sia stata correttamente esercitata. Questo è lo spirito con il quale è stato approvato questo emendamento che io stesso proposi per tranquillizzare l'opposizione, ma il Parlamento, da eventuali eccessi di delega che in un contesto così ampio potrebbero verificarsi con una certa facilità.

Si poteva immaginare anche un altro percorso, cioè che il Governo riproponesse alle Commissioni di merito e alla Commissione bicamerale per gli affari regionali nuovamente il testo del decreto, ma se ben riflettete quale potrebbe essere l'esito di un simile percorso? Che le Commissioni ripetano dei pareri identici a quelli formulati precedentemente e che il Governo, così come li ha disattesi in prima battuta li disattenda in seconda battuta. Invece che cosa si prevede con il nuovo meccanismo? Che laddove vi sia questa verifica in negativo dell'esercizio della delega, che è attribuita alla Commissione la quale ha, per vocazione e per competenze proprio la verifica della

costituzionalità dei provvedimenti anche sotto il profilo dell'eccesso di delega, l'esito della verifica ove il Governo non si fosse adeguato alla verifica stessa e alle osservazioni, sarebbe approdato in aula con una relazione che avrebbe potuto mettere in difficoltà sul piano politico e anche istituzionale il Governo che non avesse inteso adeguarsi a queste osservazioni.

Questa è una procedura che possiamo ripensare, ma prima di ritenerla assolutamente improponibile chiederei una riflessione sulle ragioni che hanno portato a questa scelta, che ripeto. Primo, individuare un organo comune Camera-Senato che non ripetesse quello che era già stato fatto in prima battuta nelle Commissioni di merito che sono le Commissioni della materia e la Commissione bicamerale per gli affari regionali; secondo, attribuire a questo parere, che riguarda eventualmente l'eccesso di delega e non scelte di merito o discrezionali, un valore istituzionale-politico diverso da quello che si verifica per altri pareri sugli atti normativi del Governo, che restano pareri certi pubblici, estensibili a tutti, conoscibili da tutti ma che non approdano certamente nell'aula parlamentare.

Queste sono le ragioni fondamentali di questa scelta, poi tutte le scelte sono opinabili e discutibili, però la volontà era stata proprio quella di rafforzare l'esigenza del Parlamento, che nel conferire questa delega al Governo, che riguarda trasversalmente uno scenario di materie pressoché sconfinato ci fossero dei paletti ben precisi che sono stati così individuati, come peraltro altre formulazioni contenute nello stesso articolo 1 in merito all'individuazione dei principi fondamentali. Questo è lo scenario di Commissione che ho il dovere di rappresentarvi perché la vostra valutazione e il vostro giudizio possano essere senz'altro presi in autonomia, ma considerando anche le ragioni del Parlamento che in quella sede ha cercato di trovare l'equilibrio tra varie esigenze e varie situazioni, proprio per affrettare il percorso di questa legge e potersi dotare di quegli strumenti che consentiranno l'attuazione del titolo V che credo sia molto caro a voi e sia anche molto caro al Parlamento nazionale che vorrebbe poter legiferare in chiarezza e in certezza del diritto.

RICCARDO NENCINI. Ha la parola l'on. Vizzini.

CARLO VIZZINI, *Presidente Commissione bicamerale per le questioni regionali*. Intanto ringrazio per l'opportunità che mi date di esprimere qualche idea in un confronto come sempre costruttivo in un momento particolare, perché stiamo parlando dell'attuazione del titolo V e di un ruolo nuovo, diverso che le Regioni debbono avere nel nostro Paese come una lunga puntata di una storia che è cominciata nel 1947 e non è mai finita, quella di uno scontro spesso frontale ma molto più spesso mascherato, tra chi



vuole costruire un'ipotesi di federalismo come modello politico organizzativo dello Stato e chi pensa al regionalismo come un momento di decentramento burocratico-amministrativo che è concezione certamente diversa dalla prima.

La storia cominciò così nella Costituzione, continuò così nel 1970. Ricorderete che nel mentre con una mano, dopo 23 anni, si consentiva di nascere alle Regioni a statuto ordinario, con l'altra mano c'era una riforma tributaria che toglieva l'autonomia impositiva agli enti locali proprio negli stessi anni e mentre si chiedeva alle Regioni di fare il miracolo di diventare organismi di programmazione sul territorio, il Parlamento nazionale approvava leggi che prevedevano la programmazione triennale stabilita per legge dal Parlamento del Paese. Lo scontro continuò negli anni a venire, sia pure ammantato dall'uso e da commissioni di giuristi di fama elevatissima come Massimo Severo Giannini che credevano di dover fare un lavoro e poi impattavano con una realtà differente, fino a quando non si arrivò al limite di un punto di rottura, che era quello che un pezzo del paese e della società civile si sentivano non più rappresentati dal Governo centrale e si cominciò a porre il problema in termini duri, diversi, in termini che io comprendo essendo un siciliano di cultura siciliana che sa che cos'è il separatismo e che sa, soprattutto, cosa si dovette fare allora attraverso la concessione dell'autonomia speciale alla Sicilia per superare l'anelito di separatismo che, state certi, non fu evitato né dalle forze politiche, né dalle forze dell'ordine, né dalle forze di governo ma da altri istituti che erano davvero più radicati nel territorio — lo dico assumendomene le responsabilità — cioè la mafia e la Chiesa che furono solo essi in grado di fermare un processo che sembrava ineluttabile. Oggi siamo ad avere oltrepassato il 2000 e ci poniamo, dopo tutto quello che è successo negli anni '90, il problema di come attuare tutto questo.

Io sono terrorizzato da un fatto: che mentre noi ragioniamo sul da farsi, le cose continuano a succedere perché il mondo va avanti e che piaccia o no, mentre stiamo ragionando sulla necessità della Bicameralina integrata, così come viene chiamata, di fatto si è inventato un terzo organo del governo del paese diverso dalle regioni e diverso dal Governo nazionale, che è la Corte costituzionale la quale sta per assumere il ruolo di organo di governo dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, perché tutto quello che non è possibile discutere nella stanza di compensazione politica che manca finisce nella giurisdizione e finisce quindi per dare un ruolo del quale, credo, la Corte costituzionale non sia né gelosa, né orgogliosa, né fiera, ma che deve assolvere, quello di un contenzioso che viene scaricato lì e che dovrà trovare nelle sentenze della Corte che cominceranno ad arrivare, soluzioni che la politica deve saper riportare nelle istituzioni, così come avviene in tutti gli Stati che hanno un minimo di organizzazione federale.



Noi stiamo facendo un processo al contrario: siamo nati centralisti e vogliamo diventare federali. Mi spiegavano tempo addietro che questo processo è avvenuto una sola volta in Belgio e ci hanno messo 13 anni per farlo, quindi è un processo complicato. Ma se pensassimo di poter arrivare a un giorno nel quale offriamo ai terzi, cioè ai cittadini un prodotto finito e confezionato che si chiama federalismo, ho l'impressione che la logica di Tomasi di Lampedusa e del Gattopardo, "vogliamo che tutto cambi perché tutto resti come prima", è quella che decidiamo di sposare. Il federalismo è un procedimento complesso, nel quale o si ha la capacità di lavorare "a cantiere aperto" per costruire i vari segmenti oppure oggettivamente ci troveremmo in una situazione di difficoltà.

Se l'integrazione di questa Commissione bicamerale per gli affari regionali è un fatto che oggettivamente interessa e va portato avanti, ci sono ormai tutti gli elementi perché questo venga fatto. Debbo dare atto ai presidenti dei due rami del Parlamento, nel periodo non lungo dal quale sono presidente della Commissione, di essere stati assolutamente solerti. Debbo dare atto al comitato di coloro che hanno lavorato alla redazione del regolamento di avere svolto un compito importante, di mediazione, avere chiarito una serie di questioni. Adesso siamo nella possibilità di chiudere questa partita nell'interesse di tutti perché nasca questa stanza di compensazione politica che possa aiutare a risolvere i problemi. Sono assolutamente consapevole che si tratta di una Commissione parlamentare, sono assolutamente consapevole che questa Commissione parlamentare ha una durata limitata nel tempo, nel senso che deve accompagnare un processo più ampio perché i pilastri del federalismo poi sono il Senato, la Camera, un ramo del Parlamento federale, così noi senatori evitiamo di chiamarlo Camera delle Regioni ed evitiamo ai deputati il fastidio di chiamarlo Senato delle Regioni. Se non c'è l'altro pilastro che è il federalismo fiscale, tutto il dibattito sul federalismo è una grande tavola rotonda e nulla più, perché non ho mai visto, neanche nella vita dell'uomo, autonomia senza risorse, figuriamoci se è possibile configurare autonomia senza risorse nella vita delle Regioni.

Non è un ragionamento facile, perché sul secondo punto si è fatto un passo avanti nella legge finanziaria che non solo ha previsto una Commissione che approfondisca gli studi, ma ha messo delle date. La cosa più importante di quell'articolo 3 è che ci sono dei termini, che non sono perentori ma che comunque impegnano entro una certa data. E dovremmo capire come si porta avanti tutto questo, anche in attuazione di un 119 che, contrariamente a quello che pensano i miei colleghi, io trovo estremamente equilibrato e generoso nei confronti delle aree più svantaggiate del paese. Il 119 dice sostanzialmente che c'è un fondo perequativo ed è evidente che funziona in direzione delle aree più svantaggiate, ma al quinto comma dice anche che c'è un altro fondo per interventi

straordinari. In termini veteropolitici si potrebbe dire che è stato sancito per norma costituzionale l'intervento straordinario in quello che prima si chiamava "mezzogiorno", che oggi si chiamano aree sottoutilizzate, aree svantaggiate. E' ormai comunque un territorio molto più a macchia di leopardo di quanto non fosse in passato. Probabilmente bisogna dire con chiarezza che bisogna introdurre il criterio di responsabilità di chi amministra, perché il vero pericolo è lì. Dire "in Calabria le tasse pagatele o non pagatele, tanto il fondo di perequazione servirà a risolvere i problemi" non è condivisibile. Per fortuna la nuova classe di amministratori regionali, per quello che ho potuto vedere giorno dopo giorno, è nettamente migliorata rispetto a quella che avevo conosciuto negli anni '80, c'è bisogno di gente che abbia coraggio e responsabilità poter sapere che si fa fino in fondo il proprio dovere, che poi lo Stato può fare la differenza, ma non pensare che lo Stato debba fare prima la differenza e poi, magari, qualcuno può cercare di vedere di fare il proprio dovere.

In tutto questo, le cose che dobbiamo fare cominciamo a farle. Questo ragionamento di intreccio tra l'integrazione della Bicameralina e l'introduzione del Comitato bicamerale dei componenti le Commissioni affari costituzionali, intanto crea un *vulnus temporale*. Commento delle agenzie dei lavori della mattinata, che commento sperando di aver letto male io. Ci sarebbe una soluzione mediana che dice "utilizziamo questo Comitato bicamerale delle Commissioni affari costituzionali fino a quando non è integrata la Bicameralina, poi vedremo come affrontare la questione". E allora io rispondo "stiamo parlando di un disegno di legge che è stato licenziato dalla Commissione affari costituzionali del Senato, che deve andare in aula al Senato, che deve poi venire in Commissione affari costituzionali alla Camera, che se non cambia una virgola dopo l'approvazione dell'aula che seguirà a quella della Commissione diventa legge, ma può anche darsi che debba tornare al Senato per una terza lettura. Se mi dite che questa Commissione prevista in questa legge può poi ridiscutersi quando entrerà in funzione la Bicamerale integrata si vede che ci sono tempi biblici in mente per attuare la Bicamerale integrata, perché il percorso di questo disegno di legge, se tutto va bene, è comunque un percorso che dura alcuni mesi, quindi le questioni dobbiamo vederle sotto un profilo diverso: se è utile, indipendentemente dalla Commissione bicamerale che ci sia un Comitato di questo tipo se ne discute e lo si faccia, ma non si mettano in relazione le due cose, anche perché non avrebbe senso. Non vorrei che poi quel partito storico dei "frenatori" finisse per tradirsi dicendo alcune cose che in realtà significano "noi, questa cosa non la faremo". Ho l'impressione che non farla sia davvero difficile, perché il presidente Casini e il presidente Pera hanno già svolto un'azione di impulso. Io ho avuto anche un lungo incontro con il presidente della Repubblica che guarda con interesse a questo tipo di sviluppo, a quello che lui chiama

regionalismo solidale che è assolutamente inserito nella logica delle cose che stiamo facendo, però tenere gli occhi aperti senza creare conflitti fra i vari organi del Parlamento è importante e credo che con gli amici della Commissione affari istituzionali ci si può chiarire tranquillamente per capire se ha un senso logico questo Comitato. L'unica cosa che a voi debbo dire è che mentre nel passaggio dalla Bicamerale integrata siete garantiti con una presenza, ovviamente non è pensabile di integrare i comitati della Commissione affari costituzionali, perché davvero ho l'impressione che, più che in un nuovo assetto istituzionale, entreremmo in una confusione che potrebbe diventare pericolosa.

Aggiungo peraltro che bisogna far presto anche perché ormai il federalismo passa tutti per i rapporti tra gli esecutivi, ormai i governi hanno un livello di coordinamento tra di loro, mentre manca quello a livello parlamentare e questo finisce talvolta per creare un lato del rapporto istituzionale che manca e che crea un *vulnus* al Parlamento e ai Consigli regionali, perché quando il Governo sottoscrive un accordo con la Conferenza, attraverso lo strumento della Conferenza Stato-Regioni, se l'accordo deve poi avere una sua sostanziale esecuzione attraverso un disegno di legge, il disegno o i decreti, come quello dell'accordo dell'agosto, arrivano in Parlamento e si dice al Parlamento "siccome questa cosa è frutto di un accordo fra gli esecutivi, il Parlamento l'approvi, la bocci ma non ce la modifichi, perché altrimenti noi siamo costretti a tornare indietro". E il parlamento difficilmente può rinunciare alla sua prerogativa, che è quella di fare le leggi quindi di modificare i provvedimenti del Governo anche quando vengono presentati in forma di decreto e suppongo che poi gli stessi Consigli regionali vengano consultati a cose fatte, recepiscano i provvedimenti quando già sono avvenuti. Non credo che ci sia questo rapporto di consultazione tra i Consigli regionali e le Giunte regionali quando si vanno a sottoscrivere. Quindi questa funzione di stanza di compensazione, di Commissione parlamentare che tale resta — l'organismo parlamentare dovrà essere scelto con la solennità della legge costituzionale e credo che sia arrivato il momento di occuparsene. Mi auguro che questa legislatura serva per definire questo percorso — può diventare, al di là delle prerogative specifiche, una sede nella quale si possano stemperare anche i momenti di tensione nel dibattito politico, che avremo. E' evidente che le aule del Parlamento risentono, nel dibattito, di una situazione politica generale che difficilmente si può accantonare. Io sono convinto che la violenta polemica d'aula sul disegno di legge della devoluzione è in parte dovuta a diversità di vedute, ma in parte dovuta ad una situazione di rapporto ,tra le forze politiche che porta ad esasperare lo scontro su tutti i provvedimenti e credo che noi dovremmo essere in grado di ricostruire, almeno sulle riforme delle istituzioni, un metodo di lavoro che ci consenta di confrontarci tra le parti politiche, per esprimere le idee, avere idee che



possano essere contrastanti, ma lavorare per cercare di scrivere il più possibile insieme pezzi importanti della riforma delle istituzioni e una volta ridefiniti i limiti del campo ognuno giocherà la partita dal lato del campo che ritiene più consono, più opportuno, migliore per la battaglia politica che vuol fare, ma credo che dobbiamo superare sia il momento dei quattro voti di maggioranza con cui si approvò la riforma del titolo V, che però questo Governo sta onorando con i provvedimenti che il ministro La Loggia ha già approvato, sia questo scontro che abbiamo avuto al Senato, che credo abbia rappresentato in realtà, molto più una spaccatura delle forze politiche al Senato che non nel paese, perché probabilmente nel paese dovremmo andare in giro per spiegare bene alla gente che cos'è il federalismo, una cosa di cui tutti parlano, che molti non immaginano nemmeno che cosa sia e dobbiamo dedicarci, poi, alla funzione principale, che è quella di sapere che un solo avversario vero abbiamo: avere la capacità di spostare competenze e risorse dal centro alla periferia, in una contestualità che è quella di chiusura delle sedi dove le competenze e le risorse sono allocate attualmente. Se non fossimo capaci di fare questo porteremmo il paese alla bancarotta e certamente lo porteremmo fuori dell'Unione europea, perché è evidente che se qualche rubinetto, anche se parzialmente chiuso, continua a gocciolare risorse dal centro, se come successo nel passato qualche Ministero che è destinato a diventare dipartimento presso la presidenza del Consiglio, dopo che è passato il referendum abrogativo viene ricostituito cambiando il nome, questo davvero non ce lo possiamo consentire, perché una volta eravamo assistiti da uno strumento che si chiamava "liretta", che tenevamo in una banda di oscillazione a livello di sistema monetario europeo, che ci consentiva di fare le svalutazioni competitive, che ci consentiva, con l'apprezzamento e il deprezzamento della moneta di raggiungere obiettivi di politica economica e nascondere difficoltà del paese. Oggi abbiamo uno strumento di rigidità assoluta che è la moneta unica, per cui ogni piccola magagna si vede e porta fuori strada le automobili, è una forcilla rigida la moneta unica, non c'è più quell'ammortizzatore che per tanti anni è stata la banda di oscillazione della moneta e queste operazioni di competenze e risorse vanno fatte in assoluta contestualità con la chiusura di alcuni palazzi romani, con buona pace di tanta burocrazia. Voi siete amministratori, sapete quanti burocrati ci sono, felici di ricevere gli assessori, di prenderli sotto la loro ala, di elargire o non elargire in relazione alla simpatia, al garbo, al rapporto personale che si crea. C'è una classe dirigente che ha dato molto a questo paese, che probabilmente dovrà andare a casa, c'è tanto personale che dovrà essere destinato a tante cose perché non si reggerebbe questa doppia funzione.

Da parlamentare, e in questo caso da presidente della Commissione bicamerale per le questioni regionali, chiedo davvero il contributo di attenzione, di stimolo, di spinta di tutti voi perché questo è il tratto di strada più delicato, quello in cui ci può



essere l'imboscata, quello in cui possiamo fare il classico salto indietro che ci deve far ripartire. C'è questa volta la garanzia che tutti i vertici delle istituzioni che ho citato prima hanno lavorato con gran lena e in piena buona fede per raggiungere l'obiettivo. Mi auguro che ci arriviamo presto e vi do sin da ora la disponibilità, sui temi che voi riterrete, a instaurare già dall'inizio del nuovo anno un rapporto di consultazione informale che sia un prologo della presenza reale che dovrà essere realizzata con l'integrazione. Probabilmente possiamo trovare un metodo di lavoro per cui con dei comitati di rappresentanti delle varie autonomie, ci si può cominciare a vedere e sentire su provvedimenti di legge sui quali la Commissione intanto continua a dare i suoi pareri, anche se non nella forma prevista dal titolo V, per arrivare poi davvero pronti ad una solenne inaugurazione della Commissione integrata che rappresenterà per la prima volta un organismo fatto da soggetti eletti dal popolo con varie responsabilità diverse sul territorio, che si incontrano tra di loro non solo per scambiarsi le esperienze ma per lavorare in una forma di collaborazione, cooperazione nell'interesse dello Stato.

ATTILIO FONTANA. Ha la parola l'on. Donato Bruno, presidente della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati.

DONATO BRUNO, *Presidente Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*. Mi limiterò veramente, in cinque minuti, di fare qualche riflessione, qualche considerazione. Desidero ringraziare gli organizzatori di questo incontro per la qualità e l'importanza della materia che hanno posto al centro dell'odierno confronto.

Un anno è trascorso dalla data di entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione che ha sancito, inserendole nel testo costituzionale, le trasformazioni già in atto nel sistema di governo italiano, che sempre più chiaramente si è andato configurando come un sistema articolato su una pluralità di centri normativi e decisionali. All'indomani dell'entrata in vigore della riforma, le istituzioni statali e regionali sono state chiamate a cooperare in una costante attività di interpretazione, applicazione ed attuazione del nuovo assetto costituzionale al fine di assicurare il buon funzionamento complessivo del sistema, anche superando le non poche ombre e i profili di criticità insiti nella riforma e a prescindere dalla posizione che ciascuno aveva assunto nel corso della sua approvazione.

Allo stesso tempo i diversi soggetti politici istituzionali, secondo le rispettive competenze, sono stati impegnati nella elaborazione di nuove regole costituzionali, statutarie, legislative necessarie al fine di definire un assetto coerente delle competenze dei diversi livelli territoriali di governo e sempre più rispondenti alle aspettative che provengono dalla società civile. Si tratta di processi distinti, tuttora aperti, che possono

entrare in un confronto attivo e proficuo tra i diversi attori, secondo quel principio della leale collaborazione elaborata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale come criterio guida nei rapporti interistituzionali. Occorre infatti evitare una rincorsa reciproca tra istituzioni statali e regionali per la rispettiva affermazione delle proprie competenze che sarebbe foriera di un ulteriore aggravamento dello stato di inflazione del nostro sistema normativo e dall'acuirsi della conflittualità e del contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale, che pertanto già sconta, dopo solo un anno dall'entrata in vigore della riforma, un notevolissimo aumento.

Rilevanza strategica da questo punto di vista assume l'individuazione delle sedi e delle procedure idonee a promuovere e a regolare il confronto, in modo da assicurare il primato della politica nella difficile opera di individuazione di un punto di equilibrio in costante divenire tra le esigenze di tutela dell'unità giuridica, economica e sociale del paese e quella di massima valorizzazione delle autonomie e degli enti territoriali.

Penso in primo luogo al confronto avviato dal Governo con le Regioni e gli enti locali al fine di definire tutti gli assetti sui quali è necessario intervenire per dare concreta attuazione al nuovo riparto delle competenze o per migliorarlo e agli impegni assunti con l'intesa stipulata nel giugno scorso, che trova già un primo riscontro nel disegno di legge finanziaria 2003 per la parte relativa all'avvio delle procedure per l'attuazione del federalismo fiscale.

In secondo luogo mi riferisco al ruolo svolto dalle Commissioni affari costituzionali del Senato e della Camera, che su delibera delle rispettive Giunte per il regolamento sono state chiamate a esercitare una specifica attività consultiva su tutti gli atti di iniziativa legislativa nelle diverse fasi del procedimento parlamentare allo scopo di valutarne i profili di compatibilità con il nuovo quadro delle competenze costituzionali.

In ultimo, ma non certo per importanza, intendo riferirmi all'oggetto specifico di questo incontro, vale a dire alla integrazione della composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie locali e al ruolo di cerniera che essi, in attuazione del disposto dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001 sono destinati a svolgere nell'evoluzione dei rapporti tra gli enti territoriali costitutivi della Repubblica.

Ritengo che la costituzione di una sede istituzionale di confronto e di mediazione tra i soggetti rappresentativi degli interessi delle diverse realtà territoriali configuri uno snodo nei rapporti fra Stato-Regioni ed enti locali destinato a rivelarsi, nell'ottica prima accennata, di rilevanza fondamentale. Intendo esprimere pertanto — e su questo mi associo alla sollecitazione del sen. Vizzini — un vivo apprezzamento nei confronti del lavoro istruttorio sino ad ora svolto congiuntamente dalle Giunte per il regolamento



della Camera e del Senato in ordine alle modalità di integrazione della composizione della Commissione bicamerale e di funzionamento della medesima, nonché circa gli effetti che i pareri da essi espressi sono destinati ad esplicare nel procedimento amministrativo, unitamente all'auspicio che nelle more della definizione di una riforma istituzionale più complessiva tale sede possa assumere tempestivamente piena operatività.

ATTILIO FONTANA. Il presidente Lorenzo Ria non è in grado di intervenire perché deve allontanarsi. Credo di poter lasciare la parola al presidente dell'Anci Leonardo Domenici.

LEONARDO DOMENICI, *Presidente Anci*. Vorrei dire subito che ho letto la bozza di ordine del giorno che è stata presentata in questa riunione del Congresso delle Regioni e pur non dovendo io votarla, comunque ne condivido l'impostazione e il contenuto, che terrò poi conto anche, immagino — ho sentito alcuni interventi e ho letto alcune agenzie — delle precisazioni che sono state oggi qui avanzate e offerte anche dal ministro La Loggia su alcuni punti e su alcune questioni specifiche, come ad esempio la questione dell'inserimento dell'apposito comitato paritetico di senatori e deputati nell'art. 1 del ddl cosiddetto "La Loggia". Vorrei dire subito che condivido questa proposta di emendamento aggiuntivo che proviene dai Consigli comunali e provinciali per quanto riguarda la rappresentanza, espressione delle assemblee elettive, degli enti locali nella Commissione parlamentare allargata. Vorrei quindi aggiungere soltanto poche considerazioni, ringraziando per l'invito a questa terza sessione del Congresso delle Regioni, richiamando anche questioni sulle quali noi avvertiamo una difficoltà, naturalmente differenziata a seconda delle varie realtà regionali, ma in questo momento, nel mio intervento non vorrei fare — perché lo riterrei sbagliato e non spetta nemmeno a me farlo — una sorta di divisione fra buoni e cattivi, mi limito soltanto a richiamare il fatto che in alcune Regioni è molto aperta la questione degli statuti regionali e soprattutto del rapporto che nella elaborazione degli statuti si sviluppa troppo lentamente, a mio parere, con il sistema degli enti locali. Mi rendo conto che gli statuti regionali devono affrontare questioni assai complesse, come la forma del governo regionale, il rapporto fra Consiglio regionale, presidente, Giunta, maggioranza e opposizione, tuttavia inviterei e chiederei che da questo incontro scaturisse un pressante e forte invito in questa direzione, che non si sottovalutasse in alcuna realtà regionale, l'aspetto relativo ai rapporti con gli altri soggetti istituzionali territoriali, in primo luogo Comuni e Province, nella elaborazione degli statuti regionali.

Non è che con questo voglia offrire un quadro generalizzato pessimistico dello stato dei rapporti, però in questo momento devo tenere conto di una realtà abbastanza articolata e differenziata, che bisognerebbe portare a livello di maggiore sviluppo di questo coinvolgimento degli enti locali nel processo di elaborazione degli statuti e non certamente al livello inferiore o più basso. In particolare credo che sia quanto mai indispensabile ribadire, ripetere in questa occasione il fatto che anche negli statuti regionali vi sia un riflesso di quel principio inequivocabile della pari dignità istituzionale e costituzionale di tutti i soggetti costitutivi della Repubblica. Penso che sia importante dare il dovuto spazio al processo costitutivo del Consiglio delle autonomie locali che porti anche ad attribuire un sufficiente ed elevato grado di incisività ed effettività a questo Consiglio nel rapporto con la Regione, soprattutto con i Consigli regionali.

Ritengo che sia importante in questo momento sottolineare come, negli statuti o comunque nel dibattito che li accompagnerà nella loro fase di elaborazione, trovi sufficiente spazio anche il processo di rinnovamento e modernizzazione dell'apparato funzionale ed organizzativo delle Regioni, che sia esso stesso informato a quei principi di equiordinazione e non sovra o sub ordinazione che stanno alla base del principio della leale e fattiva collaborazione e cooperazione interistituzionale. Molto spesso verificiamo che ci sono dei momenti di frizione, di polemica, talvolta anche di conflitto che poi non hanno a che vedere con il livello politico-istituzionale quanto con quello gestionale e funzionale degli apparati. E' quindi molto importante che dal livello politico-istituzionale venga un impulso a che questo tipo di rinnovamento e di rapporto differenziato ma paritario con gli enti locali, in primo luogo con i Comuni per quanto mi riguarda, abbia luogo.

Ho già detto che concordo con i contenuti della bozza che ho avuto modo di leggere, quindi sulla Commissione Bicamerale per le questioni regionali integrata con i rappresentanti degli enti territoriali non aggiungo molto di più. Ho letto un'agenzia riguardante l'intervento del ministro La Loggia svolto in questa sede stamane, in cui si è detto che entro il gennaio del 2003 dovremmo avere l'allargamento della cosiddetta Bicameralina. Prendo atto di questo con soddisfazione e mi auguro che si rispettino i tempi previsti. Sono profondamente convinto — mi pare che anche il presidente Nencini lo abbia sottolineato e io concordo con lui — che l'allargamento della Commissione bicamerale per gli affari regionali, anziché rappresentare un ulteriore fattore di sovrabbondanza istituzionale, possa invece istituire una sede, un luogo di primaria importanza istituzionale in cui sia possibile tornare ad affrontare il processo di riforma costituzionale nel modo dovuto. Questa mattina abbiamo avuto la Conferenza Stato-Città e il ministro Pisano l'ha introdotta sottolineando con molta forza la necessità

di non procedere a colpi di maggioranza e di ricondurre questo confronto ad un quadro il più possibile unitario o comunque di cooperazione istituzionale ma anche di confronto costruttivo fra gli schieramenti politici e io su questo concordo, ma c'è anche un aspetto di merito oltre che di carattere politico che vorrei sottolineare: quando il ministro La Loggia è venuto nella nostra Assemblea nazionale a Napoli poche settimane fa, ha sottolineato come sia importante superare i limiti del titolo V nel suo processo attuativo e realizzativo, l'importante è che si vada avanti sulla linea della realizzazione, e che è indispensabile aggiungere nuovi elementi per andare oltre la stessa riforma del titolo V (e anche su questo siamo d'accordo: la Camera delle Regioni e delle autonomie, la composizione della Corte costituzionale e altro ancora, su cui non mi soffermo). Se questo è vero, credo che sia indispensabile riportare, ricondurre il confronto sulla riforma costituzionale e sui processi di ulteriore ampliamento di questa riforma costituzionale in un quadro di organicità, evitando lo spezzettamento, la frammentazione, evitando quindi che ci sia una radicalizzazione in questo confronto e possa invece esservi, come richiede inevitabilmente una riforma costituzionale significativa, la possibilità di ridare organicità a questo confronto e quindi agli stessi contenuti della riforma.

Mi fermo qui, considerando che l'incontro di oggi del Congresso delle Regioni, questa terza sessione possa rappresentare un definitivo stimolo e una definitiva presa d'atto di un tempo oltre il quale non si può né si deve andare per l'allargamento della Commissione bicamerale, per il valore non solo istituzionale ma anche politico che questo allargamento può avere in questa fase.

ATTILIO FONTANA. Saluto l'on. Franco Bassanini che ci ha raggiunto. Prima di dargli la parola, metterei in votazione l'ordine del giorno cui ha fatto riferimento pochi minuti fa il presidente Leonardo Domenici. L'ordine del giorno è già stato sottoscritto, proprio per timore di non raggiungere il numero legale, dai presidenti Cota, Fontana, Cavaliere, Fedele, Lo Porto, dal vicepresidente del Consiglio regionale del Molise che rappresentava oggi la Regione, dal presidente Tagliente, dal presidente Zendron e naturalmente da chi vi parla.

Le due modifiche proposte e che potremmo apportare sono le seguenti. La prima è sostitutiva. Al posto di "denuncia", do lettura dell'emendamento sostitutivo figlio dell'intervento fatto questa mattina dal ministro Enrico La Loggia: "invita il Governo a presentare un emendamento all'art. 1 comma 4 ddl "La Loggia" di attuazione della L. Cost. n. 3/2001 nella parte in cui prevede l'inserimento di un apposito comitato paritetico di Senatori e Deputati individuato per rendere il parere definitivo sulla ricognizione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente nel

senso di attribuire tale competenza alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, costituzionalmente prevista e così come integrata dai rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali".

Il secondo emendamento è aggiuntivo e vi faceva riferimento, esprimendo il suo favore, il presidente Domenici. Ne do lettura: "il Congresso delle Regioni condivide quanto richiesto dal Coordinamento dei Consigli comunali ANCI e dal Dipartimento Democrazia Consiliare UPI che rappresentanti degli Enti locali nella Commissione parlamentare per le questioni regionali siano espressione anche delle assemblee elettive".

Se non ci sono obiezioni, possiamo assumere l'ordine del giorno così modificato.

Il Congresso approva all'unanimità

Ha la parola l'on. Bassanini.

FRANCO BASSANINI, *Membro Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica*. Visto che siamo ormai pochi e tra addetti ai lavori, credo che si possa parlare brevemente rinunciando a inquadramenti generali che sono, almeno tra i presenti, ben noti. Dico subito che condivido le preoccupazioni che sono state tradotte adesso nelle proposte di modifica del "disegno di legge La Loggia", credo che non ci saranno grandi difficoltà ad apportare questa modifica al procedimento di acquisizione dei pareri sui provvedimenti delegati, conseguenti al "disegno di legge La Loggia". Finora la mia impressione è che il ministro per gli affari regionali abbia gestito questa partita del disegno di legge di attuazione del titolo V con grande preoccupazione di trovare punti d'incontro e di convergenza non solo tra maggioranza e opposizione ma ovviamente, come è giusto, in primo luogo con le istituzioni rappresentative del sistema delle autonomie regionali e locali. Mi pare quindi che sia del tutto ragionevole prevedere questa correzione, anche se non possiamo nasconderci qual è il problema fondamentale che è il seguente. poiché l'adozione dei provvedimenti attuativi del titolo V è urgente e noi speriamo che il "disegno di legge La Loggia" abbia un iter estremamente rapido una volta superati gli scogli della sessione di bilancio che ha reso difficile trovare nel calendario delle assemblee gli spazi per portarlo rapidamente in aula — e speriamo che abbiano un iter altrettanto rapido i provvedimenti delegati o almeno i più urgenti tra i provvedimenti delegati previsti dal "disegno di legge La Loggia" — occorre che la Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, sia tempestivamente istituita, o meglio



che la Commissione bicamerale sia tempestivamente integrata dai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali.

Qualche nodo è ancora aperto. Dico subito che il meccanismo della votazione per corpi appare difficilmente compatibile con il dettato dell'art. 11 della legge costituzionale del 2001 e rischia anche di paralizzare l'attività della Commissione bicamerale. Io non sottovaluto il significato politico che avrebbe l'emergere di una contrapposizione tra i diversi corpi componenti della Commissione bicamerale, ma poiché il meccanismo previsto è un meccanismo di pareri che possono essere superati ove non siano resi entro i termini... Sarebbe tutto diverso se il meccanismo previsto fosse: il Parlamento non decide, il Governo non decide, ove è previsto un parere al Governo, senza il parere della Commissione bicamerale. In questo caso il raggiungimento di un'intesa tra le diverse componenti di una Commissione bicamerale che voti per corpi rappresentanti dei diversi soggetti istituzionali, avrebbe una valenza molto forte e darebbe a Regioni ed enti locali la potestà di condizionare il contenuto del parere. Ma stante che, viceversa, la regola di procedura è attualmente opposta, cioè il parere va reso entro i termini previsti, altrimenti Parlamento e Governo ne possono prescindere, ove la Commissione bicamerale allargata non arrivi ad esprimere un parere, il rischio, in caso di dissenso tra le diverse componenti è che, puramente e semplicemente si prescinde dal parere. Chi deve decidere — le Assemblee legislative di Camera e Senato da una parte e il Consiglio dei ministri dall'altro — ne prescindano.

Questo può dare alla componente statale parlamentare, in questo meccanismo di votazione per corpi, una sostanziale forza contrattuale molto rilevante. In fondo la componente parlamentare può dire "se non siete disponibili ad una intesa alle condizioni che io ritengo accettabili, che la maggioranza della componente parlamentare ritiene accettabili o più o meno a quelle condizioni decido io da solo". Quindi siano disponibili a trovare punti di convergenza entro limiti molto ridotti, perché l'alternativa ad una intesa è una decisione rimessa esclusivamente alla componente parlamentare nelle sedi proprie, cioè nelle assemblee parlamentari. In ultima analisi decide il Parlamento ovvero il Consiglio dei ministri, in base alla legge costituzionale del 2001 il Parlamento se non si conforma al parere decide a maggioranza assoluta.

Quindi c'è un effetto rilevante, che è quello a cui è affidato il significato, il peso dei pareri della Commissione bicamerale. In un meccanismo di decisione per corpi questo effetto si riduce, si attenua, fino ad essere sostanzialmente azzerato, dal momento che la componente parlamentare nella sua maggioranza può semplicemente eliminare questo effetto devolutivo alla maggioranza assoluta, non dichiarandosi disponibile a trovare un punto di convergenza.

Ho l'impressione che questa sia una questione abbastanza rilevante, soprattutto per chi pensa, come io penso, che il problema di una effettiva partecipazione delle Regioni e degli enti locali al procedimento di formazione delle decisioni legislative è un punto assolutamente fondamentale nel processo di trasformazione in senso federale del nostro ordinamento, della nostra forma dello Stato. Dico subito che se dovesse passare la soluzione della Bicamerale allargata che decide per copri, noi dovremmo, come rimedio, accelerare fortemente l'approvazione della riforma del Senato, della costituzione del cosiddetto Senato federale e chiedere che questa riforma costituzionale entri in vigore, quindi abbia applicazione in tempi molto accelerati. Dico tra parentesi che questo pezzo della riforma costituzionale non deve necessariamente entrare in vigore alla fine della presente legislatura, perché essendo nelle opinioni più accreditate l'elezione del Senato collegata all'elezione dei Consigli regionali e quindi essendo istituzionalmente non più coincidente con il rinnovo elettorale della Camera dei deputati, la prossima scadenza utile è più opportunamente quella delle prossime elezioni regionali che non delle prossime elezioni politiche e sarebbe assolutamente opportuno, politicamente, darsi come obiettivo l'approvazione, l'entrata in vigore e la prima applicazione della riforma del Senato in tempo utile per coincidere con le prossime elezioni dei Consigli regionali.

So che è un obiettivo che ci chiede di non perdere troppo tempo, dico anche che se si tenesse questa tempistica, allora, in qualche misura, la questione del modo di votazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali ne verrebbe in qualche modo ridimensionata, anche se non nascondo che, tuttavia, in questa fase di attuazione del titolo V ed eventualmente della legge sulla devolution — ma preferisco lasciarla sullo sfondo — il ruolo della Commissione bicamerale rischia di essere relevantissimo, anche se dovesse, nella sua composizione integrata, restare in carica solo per un paio di anni: rischiano di essere due anni estremamente pregnanti.

Perché dico che questo punto del processo di trasformazione costituzionale è assolutamente fondamentale? Ci tengo ad esplicitare questo punto. La riforma del titolo V ha due elementi fondamentali. Uno è il forte e significativo spostamento dell'asse dell'attività legislativa dal Parlamento ai Consigli regionali, alle Assemblee legislative regionali. Il secondo è il forte, significativo spostamento delle competenze amministrative in capo al sistema degli enti locali, primariamente ai Comuni, attraverso una riorganizzazione del sistema secondo il principio di sussidiarietà che era stato già indicato dalla legge 59 ma che poi, nell'attuazione della legge 59 incontrava limiti sia di ordine costituzionale sia di ordine pratico, per cui alla fine, nell'attuazione della legge 59 il principio di sussidiarietà è più servito a ridisegnare il ruolo delle Province che non a rafforzare significativamente il ruolo dei Comuni, mentre oggi, anche grazie al nuovo



ruolo legislativo che viene attribuito alle Regioni, anche questo secondo aspetto di ridefinizione della nostra architettura istituzionale può avere consistente attuazione. Naturalmente so bene — lo dico solo per memoria, ma è una memoria pesantissima sul tavolo del dibattito — che tutto questo è collegato all'effettiva attuazione dell'art. 119.

Consentitemi di dire, visto che è stato un autorevole esponente del mio partito a dire il contrario — lo dico senza polemica — che non possiamo ritenere l'art. 119 sostanzialmente già attuato dalla riforma del centro-sinistra, dalla legge sul federalismo fiscale approvata nella scorsa legislatura, che è una legge sicuramente innovatrice e importante per molti aspetti, ma a parte il fatto che è già stata scalfita dalla finanziaria di quest'anno e rischia di essere più che scalfita dalla finanziaria in itinere, quindi è già in qualche modo, sia pure incostituzionalmente, stata ridimensionata, tuttavia i termini del problema della provvista delle risorse della finanza regionale e locale posto dall'art. 119 non sono in alcun modo soddisfatti, realizzati dalla legge del 2000 sul federalismo fiscale. Si richiede ben altro, ed è ovvio che fosse così, dal momento che, al di là della prima impressione, il nuovo articolo 119 ha una portata molto considerevole e fortemente innovatrice se si prendono sul serio le sue affermazioni. Quando dico "se si prendono sul serio le sue affermazioni", dico che nell'art. 219 c'è scritto — e non si può considerare questo come un errore del legislatore costituzionale — che le risorse che derivano da tributi propri, compartecipazione a tributi erariali e fondo perequativo devono garantire il finanziamento integrale delle funzioni attribuite, conferite o delegate al netto delle risorse aggiuntive attribuite per finalità di perequazione strutturale, ai sensi del quinto comma dell'art. 119. Se è così, è evidente che l'attuazione del 119 è questione molto rilevante, anche molto urgente. Ormai sappiamo che dovremo comunque attendere l'esito di questa Alta Commissione, spero che Regioni ed enti locali siano adeguatamente rappresentati in questa Alta Commissione in modo da far valere le loro proposte e le loro esigenze. E' evidente che intanto ha un senso questa Alta Commissione in quanto rappresenti una sede nella quale avviene una concertazione effettiva tra le diverse istituzioni che, a norma del nuovo articolo 114, compongono la Repubblica.

Tuttavia, se queste sono le due innovazioni radicali — una redistribuzione del potere legislativo che ormai ha o dovrà avere il suo asse nei Consigli e nelle Assemblee regionali e una redistribuzione del potere amministrativo che ormai ha la sua componente di prima linea, principale negli enti locali e che poi viene coordinata e organizzata dalla Regione — allora qui nasce la questione successiva che io riassumo in termini molto netti e un po' brutali.

Io non sono assolutamente convinto — e l'esperienza degli Stati federali va in questo senso — che il problema sia quello di riconoscere competenze legislative

esclusive in toto, assolutamente esclusive. Credo che, sia pure accettando l'idea che anche il ministro La Loggia ha esposto, di un ripensamento del significato della competenza concorrente, tuttavia sia proprio degli Stati federali l'esistenza di sfere nelle quali, ad una generale e assai larga e quasi totale competenza legislativa delle entità federate — Regioni, Länder, Stati negli Stati come Gli Stati Uniti — corrisponde tuttavia un qualche potere legislativo, una possibilità di legislazione federale, sia pure limitata nel suo contenuto, nelle sue finalità. Potrà essere l'intervento legislativo a tutela dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento secondo il modello tedesco, potrà essere anche una legislazione riconosciuta implicitamente. A me è capitato anche in aula di ricordare che nello Stato che è assunto a modello del federalismo competitivo, gli Stati Uniti d'America, la sanità è competenza degli Stati, il che non ha impedito molti anni fa, al Congresso federale, di approvare e finanziare due grandi programmi federali: nessuno si è sognato di affermare l'incostituzionalità di questi programmi federali. Quando Bill Clinton nel 1993 propose una riforma federale sul modello del National Health Service, la maggioranza repubblicana del Congresso, che era contraria e che bocciò questa proposta di Clinton, non oppose l'incostituzionalità ma oppose l'inopportunità di estendere il ruolo pubblico, mantenendo invece un sistema basato principalmente sul rapporto con le assicurazioni private.

Ma una cosa è un sistema nel quale l'esercizio di poteri concorrenti del legislatore federale suppongono una partecipazione delle stesse Regioni e/o delle Regioni e degli enti locali alla formazione delle scelte legislative che possano in qualche misura incidere o condizionare o indirizzare la legislazione regionale, altra cosa è quando questo non c'è. Nel sistema tedesco questo è il modo con cui si risolvono una serie di problemi, perché le leggi federali abbisognano del consenso del Bundesrat. Si dirà che la cosa è meno chiara negli Stati Uniti dove il Senato federale rappresenta sì gli Stati ma rappresenta il corpo elettorale degli Stati e la sua natura federale è soprattutto legata al fatto che i senatori sono due per ciascuno Stato, se lo Stato è grande o se lo Stato è piccolo. Qui però gioca un altro fattore, che secondo me è stato impropriamente richiamato da studiosi pure autorevolissimi come Sartori e come altri che per opporsi alla riforma federale richiamano la rarità di sistemi federali nati per riorganizzazione di uno Stato unitari e alla molto maggiore frequenza di sistemi federali nati per aggregazione di più entità statuali. A parte che ricondurre a questo secondo modello la Germania è cosa parzialmente vera e parzialmente non vera, perché oggi al vecchio Impero di Prussia corrispondono più Länder e non un unico Land — bisognerebbe poi andare a vedere dentro questa cosa — a mio avviso resta vero un altro punto. Fermo restando che se noi consideriamo un modello federale, come penso lo si debba considerare, il modello di organizzazione statale più idoneo a governare moderne



società complesse e quindi ad evitare l'ingolfamento al centro del sistema di una massa di domande che lo travolgerebbe; se a questo si può arrivare, sia per riorganizzazione di uno Stato unitario che per aggregazione di più entità statuali, è però vero che i due processi hanno esigenze diverse. Se ci si arriva per riorganizzazione e articolazione di uno Stato unitario, il rischio di una reazione, di un ritorno indietro del sistema è molto forte, perché giocano logiche di tipo burocratico, di tipo di sistema politico che spingono a recuperare i poteri centrali devoluti e quindi, da questo punto di vista è più necessario che in altri sistemi avere una partecipazione incisiva del sistema regionale, del sistema delle autonomie alla formazione delle decisioni legislative. E' la vera garanzia contro una spinta al ritorno verso un modello centralista, che è resa possibile proprio perché il processo avviene per ri-articolazione. Cosa vuol dire in concreto? Che una serie di fattori premono per un ritorno all'indietro.

Vi faccio soltanto un esempio. Negli Stati federali che nascono per aggregazioni delle diverse componenti, le organizzazioni sociali, degli imprenditori, dei commercianti, degli artigiani, i sindacati dei lavoratori, sono organizzazioni che partono come organizzazioni dei singoli Stati che si associano nello Stato federale e nel momento in cui si crea una struttura federale trovano i loro riferimenti associativi federali. Quando uno Stato unitario si riorganizza secondo il modello federale, queste organizzazioni sono organizzazioni nazionali, statali che devono cedere potere alle loro articolazioni regionali e locali, quindi riorganizzarsi perché i loro interlocutori dovrebbero cambiare. C'è una forte presidenza. Io stesso, nell'attuazione del cosiddetto federalismo amministrativo l'ho verificata. In partenza, sulla legge 59 tutte le parti sociali erano a priori per il federalismo, la scelta era condivisa, sulla legge 59 lo schieramento delle posizioni di supporto e di sostegno era impressionante, a 360 gradi, poi mano mano che si scrivevano i decreti delegati fino al 112, dalla Confindustria come dalla Cgil, dalla Cisl, da queste organizzazioni venivano solo avvertimenti, richieste di ridurre competenze, poteri e risorse da trasferire, perché nel momento in cui ci si misura con gli effetti della riorganizzazione, la tendenza a mantenere il potere delle organizzazioni centrali — visto che si parte da un sistema in cui sono queste organizzazioni il punto fondamentale, perché sono queste gli interlocutori dei vecchi poteri politici dominanti che erano i poteri centrali dello Stato — è forte.

Proprio per questo ritengo che la riorganizzazione del potere legislativo con un vero Senato federale sia un punto imprescindibile se non si vuole che la riforma entri poi in una fase di impantanamento che ne rende difficile la realizzazione. Come sapete, questo è un pericolo serio che corriamo, perché se la riforma — titolo V, titolo V più devolution: vedremo cosa sarà dal punto di vista costituzionale — nella sua fase di attuazione si ferma, si slabbra, si prolunga nel tempo, cominceranno ad esserci le



controreazioni. Già noi le vediamo: hanno rialzato la testa commentatori autorevoli di giornali che esprimono l'ottica di una vecchia cultura centralista e la affermano con grande forza, persino usando come pretesto il disegno di legge sulla devolution, in realtà per prendere di petto tutta la riforma federale nelle sue ispirazioni di fondo e per contrapporre una logica di vecchio centralismo. Questo è vero indipendentemente dall'orientamento politico di questi autorevoli commentatori, perché ne troviamo a sinistra come a destra e naturalmente non c'è nessun miglior pretesto che quello di far leva sugli inevitabili difficoltà, problemi, che nascono nelle fasi di attuazione delle grandi riforme. C'è sempre un periodo di assestamento, ma se questo periodo di assestamento dura troppo a lungo, se si protrae nel tempo, il rischio, molto forte, è che un iniziale favore assai largo nell'opinione pubblica per la trasformazione in senso federale, per la riforma federale del nostro sistema istituzionale, poco a poco si estenui e poi venga meno. A quel punto i controriformatori centralisti troverebbero spazio e consenso nella pubblica opinione. Per questo penso che è essenziale attuare rapidamente l'allargamento, l'integrazione della Commissione, ma anche essenziale, forse ancor di più, accelerare la riforma del Senato. In questo momento è del tutto incomprensibile la ragione per la quale le forze politiche e il Governo, anche le forze politiche di opposizione, non abbiano ancora formalizzato le loro proposte. Parlo per noi stessi, per l'Ulivo: la proposta c'è, è stata concordata, c'è qualche riserva da parte di componenti minoritarie, però questa proposta al Senato è condivisa dall'ex presidente del Senato Nicola Mancini, quindi potrebbe aprirsi con le firme di Nicola Mancino, di Giuliano Amato, del sottoscritto, dei capigruppo del centro-sinistra. Stento a capire perché non l'abbiamo ancora depositata e lo dico con molta franchezza. Così come non capisco la ragione per la quale nemmeno il Governo l'abbia fatto. L'ho detto francamente al ministro Bossi, che lo considera uno dei punti fondamentali del suo programma. Dopo un anno e mezzo dall'inizio di questa legislatura, questo ampio schieramento di forze politiche che, con l'eccezione di Rifondazione comunista a cui non si può rimproverare nulla, avevano la trasformazione in senso federale del Senato come uno dei punti del loro programma, si sia ancora alle conferme e alle dichiarazioni di principio, è cosa incomprensibile. Sarebbe ora di passare alla presentazione dei disegni di legge e all'inizio dell'esame parlamentare, dell'approvazione parlamentare degli stessi.

RICCARDO NENCINI. Abbiamo concluso i nostri lavori. Prima di salutarci ed augurarci delle ottime festività, ho il dovere di dare lettura dell'ordine del giorno presentato dal consigliere della Puglia e membro di questo Congresso Alberto Tedesco, per capire se è possibile assumerlo fino da oggi. E' una lettura molto rapida, quindi prego i presidenti che sono in aula di rimanere e di ascoltare: *"Il Congresso delle*

Regioni, dopo ampio e approfondito dibattito, esprime voti al Parlamento affinché modifichi l'ultimo comma dell'art. 126 della Costituzione nel senso di individuare le forme per non collegare lo scioglimento del Consiglio regionale alle fattispecie di impedimento permanente, morte, rimozione o dimissioni volontarie del Presidente della Regione. Esprime, altresì, voti in direzione di ulteriore modifica costituzionale finalizzata alla valorizzazione dei Consigli regionali in Parlamenti regionali. Tanto può essere realizzato anche attraverso l'approvazione di specifiche proposte di legge di modifica costituzionale, al Parlamento, avanzate dai Consigli regionali".

Per chi vi parla nulla questio. Se siamo d'accordo possiamo adottarlo con voto unanime del Congresso delle Regioni.

Il Congresso approva all'unanimità

Auguri tantissimi a tutti.

ORDINE DEL GIORNO

Il *Congresso delle Regioni* riunito per la sua III sessione 2002 presso la sala del Mappamondo della Camera dei Deputati il 12 dicembre 2002:

PREMESSO che è decorso più di un anno dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001 di riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione;

PREMESSO che lo scorso 5 Giugno alla presenza del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi *l'Assemblea nazionale delle Elette e degli Eletti nei Consigli regionali italiani* ha ritenuto che il lavoro delle Assemblee regionali italiane, alla luce della riforma costituzionale che attribuisce nuovi e rilevanti competenze alle Regione ed alle autonomie locali, debba essere improntato al **principio della massima coesione istituzionale** tra le Istituzioni del Paese;

CONSIDERATA la presenza in questa Assise delle rappresentanze dei Consigli provinciali e comunali; nonché dei massimi rappresentanti di UPI e ANCI;

CONSIDERATO altresì la necessità di procedere in modo organico e coerente a riforme istituzionali e amministrative che riguardano al contempo **stabilità** dei processi di governo, **equilibrio** dei poteri e rispetto del **pluralismo** istituzionale;



CONSIDERATO che le Assemblee regionali costituiscono l'espressione di più ampio significato nel quadro della **democrazia rappresentativa e partecipativa** nei sistemi territoriali

SOLLECITA

i Presidenti del Senato e della Camera e il Presidente della Commissione Bicamerale per le questioni regionali di impegnarsi affinché **entro il primo trimestre del 2003 si dia corso alla integrazione della Commissione parlamentare per le Questioni regionali** integrata ai rappresentanti delle Regioni e delle Autonomie locali così come previsto dall'art. 11 della legge cost. 3/2001 quale condizione per una efficace ed efficiente attuazione di un federalismo cooperativo improntato ai principi di sussidiarietà tra le Istituzioni del Paese; a tale proposito si richiede che i componenti di parte regionale e locale in seno alla Commissione Parlamentare per le Questioni regionali trovino adeguata rappresentanza in seno all'Ufficio di Presidenza della Commissione stessa; il Congresso delle Regioni condivide quanto richiesto dal Coordinamento dei Consigli comunali ANCI e dal Dipartimento Democrazia Consiliare UPI che rappresentanti degli Enti locali nella Commissione parlamentare per le questioni regionali siano espressione delle assemblee elettive.

INVITA

il Governo a presentare un emendamento all'art. 1 comma 4 ddl "La Loggia" di attuazione della legge Costituzionale n. 3/2001 nella parte in cui prevede l'inserimento di un apposito comitato paritetico di Senatori e Deputati individuato per rendere il parere definitivo sulla ricognizione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente nel senso di attribuire tale competenza alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, costituzionalmente prevista e così come integrata dai rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali.

IMPEGNA

le Assemblee regionali, la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle province autonome, le rappresentanze degli Enti locali presenti all'Assise affinché, sia nell'azione istituzionale ordinaria sia nel processo di riforma degli Statuti regionali, venga data **costruttiva forma al principio di federalismo cooperativo** che ha ispirato i lavori dell'Assise e che deve trovare - nello svolgimento delle **competenze** istituzionali e ordinarie nel territorio e nella **rappresentanza** in seno alla **Commissione Bicamerale** per le questioni regionali - un principio di sostanziale **sinergia** e di **tutela della capacità** dell'insieme delle istituzioni territoriali di agire **competitivamente** nei processi di globalizzazione, di integrazione europea e di concorso agli interessi nazionali, nell'interesse dei territori e delle popolazioni.

FA APPELLO

al Parlamento nazionale, al Governo e tutte le forze politiche affinché si proceda al completamento della riforma costituzionale con l'istituzione di una **Camera delle Regioni e delle Autonomie** per corrispondere alle diverse esigenze di rappresentanza di tutte le componenti dello stato così come si evince dall'art. 114 della Costituzione.