

FORUM P.A. 2004  
TAVOLA ROTONDA

Fiera di Roma  
Venerdì 14 maggio 2004

---

**Verso un nuovo sistema delle autonomie  
e della rappresentanza.  
Gli strumenti di raccordo,  
consultazione e concertazione  
nei nuovi Statuti regionali.**

## INDICE

ROBERTO LOUVIN, <i>Avvocato — Past president della Regione Valle d’Aosta</i> .....	p. 2
STELIO MANGIAMELI, <i>Università di Teramo</i> .....	p. 4
CLAUDIO TUCCIARELLI, <i>Capo dipartimento del Ministero per le riforme e la devoluzione</i> .....	p. 8
MARCO BALDI, <i>Ricercatore Censis</i> .....	p. 12
ATTILIO FONTANA, <i>Coordinatore della Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome — Presidente del Consiglio regionale della Lombardia</i> .....	p. 17
LUIGI FEDELE, <i>Vice coordinatore della Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome — Presidente del Consiglio regionale della Calabria</i> .....	p. 20
DONATO ROBILOTTA, <i>Assessore Affari Istituzionali, Enti Locali e Sicurezza della Regione Lazio</i> .....	p. 24
MAURO TIPPOLOTTI, <i>Presidente Consiglio regionale dell’Umbria</i> .....	p. 29
SALVO FLERES, <i>Vicepresidente dell’Assemblea regionale Siciliana</i> .....	p. 32
MARCO BALDI.....	p. 33
ROBERTO LOUVIN .....	p. 34

Modera: **ROBERTO LOUVIN**  
*Avvocato — Past president della Regione Valle d’Aosta*

ROBERTO LOUVIN, *Avvocato — Past president della Regione Valle d’Aosta*. Vi do il benvenuto a nome di tutti gli oratori e degli organismi che hanno organizzato questa tavola rotonda affidandone la presentazione e il coordinamento a un soggetto un po’ curioso, un “anfibia” che per una sua duplice natura, passata, di presidente di Regione, di presidente di Consiglio, ha vissuto su diverse sponde, in diversi contesti la vicenda degli statuti, ma un “anfibia” che ha anche un particolare privilegio di neutralità rispetto alla tematica in discussione oggi, essendo di matrice speciale, essendo originario di una Regione a statuto speciale non coinvolta in prima persona nella problematica della riscrittura degli statuti a cui stanno oggi procedendo le Regioni ordinarie. Vorrei comunque doverosamente fare una presentazione delle persone che sono da questo lato del tavolo, invitando gentilmente il presidente Fedele e il presidente Fleres a volersi accomodare con noi, a completamento di questi due tavoli che hanno una folta rappresentanza politica ma anche una qualificata rappresentanza tecnica.

Vorrei anzitutto salutare la presenza del presidente Attilio Fontana che è coordinatore della Conferenza dei Consigli regionali, l’organismo di raccordo e di rappresentanza delle Assemblee regionali italiane, quelle che, se non fosse per la dichiarata incostituzionalità vorrei chiamare ancora “Parlamenti regionali”, prendendoci la libertà di utilizzare questo termine in questa sede, ben consapevoli della portata e della condizione costituente che essi in qualche assumono proprio nell’attività statutaria. Attilio Fontana è presidente del Consiglio regionale della Lombardia e da alcuni mesi ha ripreso la fiaccola della presidenza della Commissione succedendo al collega Riccardo Nencini che, contrariamente a quanto indicato nel programma, non potrà purtroppo essere presente tra noi. Il presidente Fontana è accompagnato dal vice coordinatore della Conferenza, presidente del Consiglio regionale della Calabria Luigi Fedele e la sua testimonianza credo sia particolarmente significativa, proprio in relazione alla tematica di oggi, perché il “caso Calabria” è stato emblematico e particolarmente dibattuto in questi ultimi mesi.

La presenza dei presidenti delle Assemblee regionali è completata dal vice presidente dell’Assemblea regionale Siciliana Fleres che in qualche modo è espressione anche di una partecipazione non formale delle Regioni a statuto speciale alla problematica di riforma istituzionale nel suo complesso, anche se svincolata dalle necessità più contingenti.

Abbiamo ancora da segnalare la presenza di un autorevole esponente in rappresentanza degli Esecutivi regionali, l’assessore ai rapporti istituzionali della Regione Lazio Donato Robilotta che è anche tra le personalità di riferimento del Coordinamento degli Esecutivi regionali all’interno della Conferenza Stato-Regioni per quanto riguarda proprio le

problematiche degli statuti. Era doveroso in questa sede, in questo momento di confronto, che non fossero solo le rappresentanze consiliari ad esprimersi ma ci fosse anche un punto di vista particolare, specifico della Regione che ci accorge in questo momento, ma anche il punto di vista dei Governi regionali che sicuramente hanno vissuto in modo diverso dalle presidenze delle Assemblee la problematica e la dinamica di questa riforma.

Non poteva mancare una voce di tipo tecnico-professionale, uno sguardo su questo percorso avviato nel 2000 con l’inizio della nuova legislatura dei Consigli regionali. Sono presenti il prof. Stelio Mangiameli, professore ordinario all’università di Teramo e autorevole collaboratore di alcune Regioni proprio nella predisposizione delle loro Carte statutarie, il dott. Marco Baldi, ricercatore del Censis — un soggetto presente dalla prima ora in questa stagione di riforma degli statuti con un ruolo specifico che più tardi ricorderemo — e per ultimo, ma non certo per ordine di importanza, il dott. Claudio Tucciarelli, capo dipartimento del Ministero per le riforme e la devoluzione, in una veste prevalentemente scientifica e di approfondimento tecnico, non in una rappresentanza politica ministeriale, in questo momento.

Questo il panel dei presenti, nutrito, a cui faccio appello per uno sforzo di sintesi di particolare concisione nei loro interventi, proprio perché sia possibile apprezzare la varietà delle posizioni e dei temi in discussione, in un limite, in un arco temporale che risulti di assoluta ragionevolezza.

Chiederei innanzitutto alla cortesia del prof. Mangiameli di inquadrarci in estrema sintesi la dinamica di riforma degli statuti. Prof. Mangiameli, è necessario che si metta mano a questi statuti? La legislazione 2000-2005 nelle Regioni ordinarie si è aperta con un vento di riformismo. Due grandi elementi che hanno segnato politicamente questo avvio sono stati il vento in poppa dei “governatori”, la forte impressione suscitata dalla elezione diretta — vento in poppa che mi è parso progressivamente calare in termini di tensione e di impulso vitale — e l’aspettativa forte che si è creata intorno alla riscrittura delle Carte statutarie. In realtà le Regioni sono sopravvissute anche senza gli statuti. Ad oggi una sola Regione, la Regione Puglia si trova con un nuovo statuto da pochissimi giorni promulgato. Il percorso delle altre Regioni è stato più sofferto, più articolato e al momento — lo richiamo in estrema sintesi — abbiamo statuti approvati in Umbria, in Calabria, nel Lazio, in Toscana e in Abruzzo dai rispettivi Consigli regionali, abbiamo licenziati dalle Commissioni competenti, quindi all’esame dei Consigli, statuti in Basilicata, in Campania, in Piemonte e abbiamo ancora in Commissione statuti in Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Molise e Veneto. Questo è un quadro in costante evoluzione, ma secondo l’ultimo monitoraggio sembra essere questa l’evoluzione.

Sono sopravvissute finora le Regioni, senza nuovi statuti. Gli statuti vecchi sono da buttare definitivamente o hanno ancora margini di tenuta? E in particolare, su quali elementi si è concentrata questa stagione statutaria?

STELIO MANGIAMELI, *Università di Teramo*. Dico subito che l'argomento degli statuti si presenta molto problematico, perché siamo a circa un anno dalla fine della legislatura e il risultato rispetto alle riforme della legge costituzionale 1/99 e 3/2001 è estremamente modesto: solo una Regione ha promulgato il suo statuto, le altre sono in corsa in quest'ultima fase per approvarlo.

E' stata allora una stagione, una legislatura ricca di tensioni ma povera di risultati. Tutto sommato questo è il dato che emerge.

I vecchi statuti — l'ha detto la Corte costituzionale nella sentenza 340 del 2003 — conservano la loro validità, tanto è vero che alcune Regioni hanno ritenuto di dover emendare quegli statuti anziché proporre una riscrittura ex-novo dello statuto regionale, come pure dalla legge costituzionale del 1999 si evinceva. Se uno va a guardare lo stesso articolo 5 della legge costituzionale 1/99 sul regime transitorio instaurato dalla stessa disposizione, si legge che questo regime transitorio sarebbe cessato con l'approvazione degli statuti e delle leggi elettorali, quindi l'idea che il legislatore di revisione costituzionale nel 1999 aveva, era che fatta questa riforma sul potere statutario, le Regioni avrebbero dovuto procedere a un rinnovo totale della Carta statutaria. Così non è stato, vi sono queste difficoltà.

Uno dei limiti maggiori della riforma del 1999, per ricollegarmi alla tematica di oggi che mi pare estremamente importante, perché è uno dei nodi più grossi anche del modo di scrivere gli statuti, cioè gli strumenti di raccordo, consultazione e concertazione tra la Regione e il sistema economico-sociale e i livelli di governo, fu di non avere inventato un sistema di raccordi. Non c'era nessuna disposizione che lasciava pensare al raccordo, tanto è vero che in extremis, nella legge costituzionale 3/2001 si pensò di aggiungere un ulteriore comma all'art. 123 per prevedere il Consiglio delle autonomie locali, quindi per colmare una lacuna della legge 1/99.

In realtà noi venivamo fuori da un'esperienza in quello che possiamo ormai definire il primo regionalismo, dove nel 1947 il progetto del titolo V pensava un modello di regionalismo di tipo duale, con sfere di competenza nettamente distinte e con una forte autonomia nella gestione delle proprie competenze, tutt'al più mitigata dal sistema dei controlli che gravava sulle Regioni e sul sistema degli enti locali ex artt. 125 e 130 della Costituzione. Questo modello iniziale, nel momento della sua concreta realizzazione, nel percorso che va dal 1970 al 2000 aveva subito profonde trasformazioni e una delle chiavi di lettura per queste profonde trasformazioni di fatto introdotte nel sistema regionale era offerto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di leale collaborazione. Quindi la leale collaborazione era diventata una cifra aggiuntiva al sistema costituzionale introdotto dalla Corte costituzionale per compensare le alterazioni che il sistema regionale subiva nei fatti, nelle relazioni Stato-Regioni-enti locali e con il mondo sociale. La cosa che sorprende è che nel momento in cui il legislatore di revisione costituzionale mette mano al titolo V, ignora completamente questa

lezione che veniva dalla prassi e dalla giurisprudenza costituzionale e omette tutti i riferimenti alla leale collaborazione, a meccanismi di leale collaborazione nel momento in cui peraltro vengono meno i sistemi dei controlli sia regionali sia statali. Tanto è vero che con la riforma del 2001 si è dovuto aggiungere questo comma all’art. 123.

L’altro meccanismo che fu ipotizzato, sempre nel 2001, è dato dall’art. 11 che prevedeva la partecipazione di rappresentanti delle Regioni e degli enti locali alla Commissione bicamerale per le questioni regionali, in una composizione con una procedura alquanto singolare, perché veniva affidata non alla legge ma ai regolamenti parlamentari, mentre la Commissione bicamerale è sempre stata regolata per legge — quanto meno questa Commissione — con una promessa che era scritta già nell’art. 11: che questo meccanismo sarebbe dovuto valere sino a quando non si procedeva alla riforma del Parlamento. Sulla riforma del Senato federale stendo un velo pietoso perché non è il caso proprio di aprire il discorso se quello si possa veramente fregiare di questo nome oppure no e se effettivamente i contenuti di cui si riempirebbe il Senato alla luce delle disposizioni di riforma che si vuole introdurre sono quelli di una Camera di rappresentanza territoriale anziché di una Camera di rappresentanza politica.

Si capisce da quello che ho detto che secondo me la risposta è negativa. Però non è questo il punto. Sono questi due soli meccanismi di collegamento che vengono ipotizzati nella riforma. Questa svalutazione del principio di leale collaborazione citato una sola volta nel testo della riforma costituzionale all’art. 120, secondo comma, in occasione della prescrizione di un potere fortissimo, quale il potere sostitutivo del Governo agli organi di tutte le autonomie territoriali — Regioni, Comuni, Province, città metropolitane — rende il quadro costituzionale apertamente insufficiente. A queste insufficienze dovrebbero supplire gli statuti regionali.

Gli statuti regionali — le bozze, le elaborazioni in corso — tranne qualche Regione, si sono fatti carico di questo problema del raccordo, quanto meno del raccordo verso il basso, perché per quello verso l’alto c’è tutta una problematica ancora aperta tra riforma della seconda Camera e sistema delle Conferenze, che gli statuti regionali, peraltro, non possono risolvere né affrontare. Ma verso il basso e verso la società civile, in realtà le bozze di statuto regionali hanno affrontato questo tema in modo abbastanza consistente. Accanto alla disciplina che ogni statuto deve necessariamente contenere del Consiglio delle autonomie locali vi sono una serie di istituti e di collegamenti che vengono ipotizzati a livello regionale.

Cito alcuni esempi per tutti. Uno in modo particolare che riguarda il raccordo con le forze economico-sociali e le autonomie. Nella prima stagione statutaria era stato preferito dalle Regioni un sistema di imitazione del Cnel su questo punto, tanto è vero che le Regioni nei loro statuti prevedevano una sorta di Crel, cioè Consiglio regionale dell’economia e del lavoro. Evidentemente perché il modello di riferimento nazionale era quello, quindi l’attrazione immediata fu verso quel modello, ma in realtà così come il Cnel è dotato non di quella vis

politica che si era ipotizzato in Assemblea costituente, quindi il suo ruolo nazionale risulta trasformato in un organo di riflessione e di elaborazione, più che di un organo vero e proprio di rappresentanza in grado di incidere sui rapporti politici, i Crel hanno avuto la stessa vicenda: non sono stati il sentire regionale delle forze economico-sociali, delle autonomie funzionali all'interno della programmazione che le Regioni avrebbero dovuto fare.

In ragione di ciò parecchie Regioni hanno ritenuto di dover togliere questo Crel, questo strumento di collegamento e hanno ipotizzato un sistema di collegamento più ricco e più elastico: più elastico perché si tratta di forme non istituzionalizzate ma di forme che vengono ricostruite sulla base dei rapporti reali, tipo la Conferenza, molto aperte, molto dinamiche, elastico anche perché nelle mani della Giunta, in alcune ipotesi in collegamento anche con i Consigli regionali — qui la modellistica varia da Regione a Regione, come è facile immaginare — ma più efficace perché in genere gli statuti riconnettono a questo sistema della Conferenza anche il riesame degli atti finanziari delle Regioni e degli statuti. Quindi la capacità di penetrazione di Confindustria regionale, dell'Unione regionale delle camere di commercio, dei sindacati a livello regionale, del terzo settore a livello regionale diventa più pregnante, perché dovrebbero essere convocate due riunioni l'anno, una volta sul bilancio, una volta sull'assestamento.

Un altro strumento che vedo innovativo è dato dal fatto che, nonostante il Consiglio delle autonomie locali, in molti statuti regionali si intravedono strumenti di collegamento che vanno al di là del Consiglio medesimo, che sono strumenti di raccordo funzionale-operativo sulla gestione concreta delle funzioni. Anche questo è un elemento che rafforza i rapporti tra Regioni e sistema degli enti locali. Ovviamente si tratta di strumenti già in parte sperimentati de facto e in parte da irreggimentare all'interno del quadro statutario. Da questo ci si può aspettare qualcosa di più.

Concludendo due avvertenze secondo me vanno date al sistema delle autonomie territoriali e in particolare alle Regioni. Primo, che anche il sistema di raccordi ruota inevitabilmente intorno alla realizzazione dell'articolo 119, cioè della riforma del federalismo cosiddetto fiscale. Senza un quadro impositivo regionale e locale chiaro è difficile poter fare poi i raccordi di competenze in modo efficace.

C'è un'avvertenza, in questo senso, lanciata anche dalla Corte costituzionale nella sentenza 370 del 2003, una sentenza del dicembre scorso, in cui la Corte lancia un monito al legislatore statale e allo Stato più in generale sulla mancata attuazione del 119, che secondo me deve essere sottolineato.

L'altro punto è il seguente. I raccordi sono importanti in un sistema in cui le competenze sono condivise, in cui le competenze non si possono più tagliare con l'accetta, segare un pezzo da una parte, un pezzo dall'altra parte, in cui l'azione politica pubblica è data dal concorso dei diversi livelli di governo in un quadro più o meno di armonia, quindi è

fondamentale che ci sia il raccordo. Raccordo non significa che non c'è bisogno di un sistema di controlli, soprattutto non significa che si possa scambiare con raccordi funzionali la competenza. Questo è il problema che ha posto la sentenza 303 della Corte costituzionale sulla “legge obiettivo”. La Corte ha fatto lì un'operazione che forse è funzionale, dinamica, utile perché risolve tanti problemi, però sul piano costituzionale è seriamente problematica, quella linea.

Cosa dice la Corte in quella sentenza? Dice che la competenza può essere della Regione, lo Stato la può avocare a sé, la può esercitare per intero attraverso il principio di sussidiarietà dell'art. 118 della Costituzione, l'importante è che questa sottrazione di competenza sia compensata dalla partecipazione della Regione al procedimento, attraverso l'intesa.

Questo modo di intendere il raccordo come scambio con la competenza è pericoloso, perché porterebbe alla delegificazione, non solo alla de-costituzionalizzazione, del sistema di riparto delle competenze garantito dalla Costituzione. Se si arriva a questo il regionalismo italiano fa nuovamente un passo indietro.

ROBERTO LOUVIN. Grazie, prof. Mangiameli. Questo inquadramento che è stato forzatamente, rigorosamente contenuto in termini di tempo, ha comunque già aperto i giochi per la complessità dei problemi che sono affrontati questa mattina.

Ci sono in realtà due grandi momenti in discussione nella rappresentanza: gli aspetti che riguardano l'emersione forte del mondo delle autonomie locali, quindi le problematiche nuove che si trova a dover gestire la Regione nel relazionamento con il mondo istituzionale dei Comuni, delle Comunità montane, delle Province e sull'altro versante il rapporto con la società civile, le autonomie funzionali, il mondo dell'associazionismo. Due aspetti distinti, ma che presentano alcuni profili, anche comuni.

Li vorremmo trattare con un approccio diverso. Chiederei per primo al dott. Tucciarelli di affrontare il versante dei nuovi raccordi con le autonomie istituzionali. Problematica delicata, problematica complessa in seguito all'evoluzione dell'art. 114, problematica che d'altra parte vede anche per alcuni profili, continuamente impegnato il livello statale nella propria ridefinizione del quadro costituzionale. Mi riferisco ovviamente alla questione della riforma del Senato, ma ci sono in gioco dei problemi di geografia istituzionale molto delicati e che gli statuti regionali stanno giocando nell'individuare gli opportuni raccordi con il mondo delle autonomie.

Poi chiederemo alla componente politica come sta vivendo questa fase. Aspetto non secondario è anche quello di una concorrenza che si viene fatalmente a creare tra livelli istituzionali diversi, in un quadro ormai non più gerarchico-piramidale ma di rete sempre più stretta di rapporti.

Dott. Tucciarelli, come possiamo inquadrare questa problematica?

CLAUDIO TUCCIARELLI, *Capo dipartimento del Ministero per le riforme e la devoluzione*. Circa poco più di due anni fa la Fondazione Prada di Milano organizzò un convegno molto interessante, interdisciplinare. L'argomento era la sfida: la sfida nel settore per i magistrati, la sfida per i matematici, la sfida in tutti i settori: si arrivava anche alla sfida di chi svolge attività non necessariamente intellettuali.

Credo che a quel convegno, qualora ci dovesse essere un seguito, dovrebbero chiedere l'iscrizione d'ufficio tutti coloro che si impegnano e sono impegnati quasi quotidianamente sul versante delle riforme, perché è evidente che la stagione di riforme, che ormai è iniziata nel corso degli anni '90 in senso più deciso, presenta da un lato la difficoltà di segnare un cambiamento forte rispetto al passato, ma che di questo passato deve tenere conto e talvolta, addirittura, deve subirne le vischiosità. Quindi passerei brevemente a cercare di dare una risposta più per flash o per spunti, tentando di attenermi anche ai tempi assegnati.

In prima battuta direi che i versanti sono plurimi per quanto riguarda la sfera delle riforme: in una estrema sintesi il problema è rappresentanza delle Regioni da un lato, rappresentanza nelle Regioni dall'altro.

La vicenda della rappresentanza delle Regioni è stata affrontata a livello costituzionale, come ricordava egregiamente il prof. Mangiameli, dalla riforma del titolo V, però è stata affrontata secondo modalità che rivelavano in qualche maniera, già nei loro contenuti, tutte le difficoltà insite in una riforma della rappresentanza a livello nazionale, che sono ulteriormente confermate nella ulteriore vicenda di questa legislatura che riguarda la riforma del bicameralismo.

Il titolo V diceva: primo, che in via transitoria si procede ad una minirevisione del funzionamento del nostro sistema bicamerale; secondo che questa transitorietà è rimessa alla discrezionale disciplina dettata dai regolamenti parlamentari; terzo che la Commissione parlamentare per le questioni regionali, cui veniva demandata la funzione, sia pure in via transitoria, di operare come sede di sintesi e di rappresentanza diversificata degli enti territoriali era essa la sede e la Commissione parlamentare doveva in qualche modo operare esprimendo pareri su schemi di disegni di legge in materia concorrente o rilevante ai fini del federalismo fiscale e, qualora questi pareri non avessero avuto un seguito da parte delle Assemblee, le medesime Assemblee potevano approvare comunque progetti di legge, purché l'approvazione avesse luogo a maggioranza assoluta. Quindi transitorietà della norma, carattere dispositivo della stessa e rappresentanza di tutti gli enti territoriali, quindi una lettura dell'art. 114 della Costituzione che valorizza in primo luogo la cosiddetta equiordinazione o pari dignità che dir si voglia, di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica, quindi Comuni, Province, eventualmente, in futuro, Città metropolitane e Regioni.

Il carattere, da un lato timido e dall'altro provvisorio della riforma del titolo V sul versante della rappresentanza in seno al Parlamento nazionale è stato confermato poi da tutte le difficoltà di attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale 3/2001. Difficoltà di attuazione che si rispecchiano, finora, nell'esito non confortante, chiamiamolo pure negativo, di quella riforma dell'attuazione stessa.

In questa legislatura, come noto, è stato intrapreso un cammino diverso dal Governo e dalle forze di maggioranza, un cammino in cui si propone una riforma, questa sì di carattere auspicabilmente non transitorio, del nostro sistema bicamerale, sia sotto il profilo più strettamente strutturale, organizzativo, sia sotto quello delle funzioni.

Siccome il prof. Mangiameli ha detto “stendiamo un velo pietoso”, per ragioni di ufficio, poiché siamo impegnati quotidianamente nell'attività di supporto nei confronti dell'organo politico, su questo tema non voglio certo togliere questo velo. Vorrei solo sottolineare due elementi che non entrano direttamente nel vivo della materia.

Il primo è che sarebbe frutto quasi di un'opera di astrazione intellettuale pensare che nel momento in cui si pone mano ad una riforma che è da tutti auspicata in linea di massima, del nostro sistema bicamerale, sarebbe un'opera di astrazione pensare che la logica sia quella del costituente del 1948, in cui si parte da una sorta di tabula rasa o quasi e ci si pone nell'ottica del costituente. Qui si è di fatto costituenti ma si opera su degli organi vivi già esistenti; si è un po' a cavallo, come si dice anche nei nostri manuali di diritto pubblico, tra potere costituente da un lato e potere costituito dall'altro e, detto in maniera senz'altro meno elegante ma più direttamente incidente sulla nostra realtà istituzionale, nel momento in cui si procede alla modifica del funzionamento e dell'organizzazione del Senato, occorre porsi nell'ottica di creare un sistema che possa funzionare e che sia coerente da un lato e dall'altro creare un sistema che possa essere anche votato da tutt'e due le Camere. Questo è un elemento che nella ricostruzione ex-post non può in alcun modo rilevare, ma che nella fase di redazione e di preparazione dei testi normativi non può essere eluso.

Siccome è evidente che vi sono taluni aspetti particolarmente sensibili di questo testo, mi piace pensare che il testo della riforma debba essere valorizzato non solo sotto il profilo strutturale, come in particolare il Senato è costituito, ma anche sotto il profilo più strettamente funzionale. Non v'è dubbio che anche sotto il profilo delle funzioni vi sono state numerose critiche, però laddove si lamenta una carenza di rappresentanza territoriale nei confronti del Senato, forse si può anche pensare ad un diverso atteggiarsi dei componenti del Senato nel momento in cui le funzioni sono diverse. Mi fermo qui perché forse ho già detto in troppo per quanto riguarda il Senato federale, che è una vicenda tuttora in corso.

Per quanto riguarda la rappresentanza nelle Regioni, quali sono i profili di raccordo e concertazione? L'ha già ricordato il prof. Mangiameli: in primo luogo l'istituto del Consiglio delle autonomie locali. Come ha già ricordato il prof. Mangiameli, è un po' curioso che il

Consiglio delle autonomie locali non venga istituito con la riforma del 1999, in qualche modo insieme alla riforma della forma di governo o comunque dell'organizzazione degli apparati rappresentativi regionali, ma è all'interno del titolo V, quindi nasce quasi come completamento della revisione attinente alla forma di Stato, all'attribuzione di poteri e funzioni in capo alle Regioni ed alle autonomie locali, quindi quasi come una Camera di compensazione. In questo senso si può tracciare, sia pure con tutte le approssimazioni del caso, una specie di parallelismo tra Senato a livello nazionale, Camera di compensazione delle diverse istanze, e Consiglio delle autonomie locali all'interno di ciascuna Regione, come Camera di compensazione delle diverse istanze.

Con una sorta di ulteriore parallelismo direi che, così com'è la Costituzione nazionale che definisce funzioni e poteri del Consiglio delle autonomie locali, ecco che è lo statuto regionale, da molti considerato una sorta di mini Costituzione a livello regionale, che disciplina funzioni e poteri del Consiglio delle autonomie locali, con un limite che è senz'altro rilevante, perché è il limite dato dal potere consultivo.

Merita però ricordare che il Consiglio delle autonomie locali è titolare esclusivamente di un potere consultivo nei confronti del Consiglio regionale.

Rispetto ad una prima stesura del testo — il testo che fu presentato suo tempo dal Governo di riforma del titolo V — è scomparsa l'elencazione tassativa dei poteri consultivi o degli atti su cui il Consiglio delle autonomie locali era chiamato a pronunciarsi e la sua individuazione è rimessa direttamente allo statuto regionale.

Perché il Consiglio delle autonomie locali può essere un organo di estrema rilevanza? Perché, come tutti sapete, la riforma del titolo V in particolare ha segnato la fine del parallelismo tra funzione legislativa da un lato e funzione amministrativa dall'altro. Perché ha attribuito, secondo il riparto delle competenze per materia, la funzione legislativa, il potere legislativo allo Stato e alle Regioni, mentre ha fissato nell'art. 118 un principio generale che deve orientare il legislatore nel conferimento delle funzioni amministrative. Tutte le funzioni amministrative, come regola generale, debbono essere attribuite ai Comuni, tranne che per esigenze di unitarietà ed adeguatezza debbono essere allocate a livelli di governo superiore.

E' chiaro che queste esigenze di unitarietà, in buona parte nascondono anche degli elementi di discrezionalità politica, ma al tempo stesso rimane il principio di carattere generale sull'attribuzione ai Comuni delle funzioni amministrative a livello più vicino ai cittadini.

Ecco quindi che in questa sfera di indeterminatezza per quanto riguarda l'allocazione delle funzioni amministrative, gli elementi di raccordo tra potere legislativo — in questo caso Consiglio regionale — e titolari delle funzioni amministrative — Comuni e Province in particolare — il raccordo diventa un momento essenziale.

Sempre andando per estrema sintesi, un elemento particolarmente qualificante, in cui questo raccordo si potrà realizzare, oltre che genericamente, per l'allocazione delle funzioni

amministrative, senz'altro potrà essere l'attuazione del federalismo fiscale. Questo perché non solo è un federalismo fiscale che deve essere tuttora realizzato, ma anche per un altro motivo: la stessa struttura normativa dell'articolo 119 della Costituzione richiede, e soprattutto richiederà in prospettiva, degli elementi di raccordo strettissimi anche all'interno della Regione, tra la dimensione più propriamente locale e quella regionale, tra la legislazione regionale e l'attuazione in sede locale.

Tanto per uscir fuori da questa indicazione generica, fermo restando che la materia tributaria soggiace sempre alla riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione, l'art. 119 prevede poi che tutti gli enti, tutti i livelli di governo abbiano autonomia sia di entrata che di spesa e al tempo stesso, tra le materie concorrenti, cioè tra le materie per cui lo Stato fissa i principi fondamentali da un lato e la Regione individua poi la normativa di diretta regolazione, è collocata proprio la materia “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”.

Quindi la questione che si pone primariamente, nel momento in cui si deve andare a prospettare un'attuazione dell'art. 119 è da un lato il rapporto Stato-Regioni, vale a dire quali sono i principi che lo Stato può e deve fissare e qual è l'ambito di autonomia regionale che deve essere preservata, ma dall'altro l'ulteriore elemento è quello del rapporto tra Regioni, titolari comunque del potere legislativo, e l'autonomia di entrata e di spesa che è riconosciuta a tutti i livelli di governo. Ecco quindi che anche in questo essenziale settore — perché per quanto riguardale riforme, come ebbe a dire il ministro Tremonti in un volume di qualche anno fa, il federalismo o è federalismo fiscale o non è — il Consiglio delle autonomie locali diventa un elemento essenziale, come necessaria sede di raccordo tra i diversi livelli di governo.

ROBERTO LOUVIN. Grazie per questo pregevole inquadramento giuridico, che completa il quadro già avviato dal prof. Mangiameli.

Perché un rappresentante della Fondazione Censis, quando si parla di un argomento che sembra squisitamente giuridico, come la redazione di uno statuto? Mi permetto di ricordare che nel patrimonio del lavoro della Conferenza dei Consigli regionali c'è stato un lungo impegno di approfondimento, di accompagnamento, egregiamente svolto dal Censis, un lavoro che titolava “Consigli regionali rinnovati attori della rappresentanza sociale”, che ha visto una specie di giro d'Italia di approfondimenti di elevato livello intorno alle problematiche delle identità regionali e della rappresentanza, delle funzioni di indirizzo e controllo, della cittadinanza dei preamboli agli statuti e, ultimo in ordine di tempo — su questo focalizziamo oggi la nostra attenzione, proprio perché parliamo di dialogo con la società civile — promuovere lo sviluppo e dialogare con le autonomie funzionali.

Chiedo a Marco Baldi se, guardando adesso, a un anno e mezzo di distanza dalla fine di quel percorso, ha la sensazione che quanto è stato seminato in termini di riflessione, di

approfondimento allora, possa trovare oggi un adeguato riconoscimento nelle nuove Carte statutarie come stanno prendendo forma in questo momento.

MARCO BALDI, *Ricercatore Censis*. Come diceva il presidente Louvin il nostro è un apporto laterale, sicuramente non di tipo giuridico, di cui peraltro non saremmo nemmeno capaci. Il nostro coinvolgimento su questa problematica nasce da un testo che il dott. De Rita scrisse nel 2001, all’inizio di questa fase di redazione dei nuovi statuti regionali. Introdusse, in questo testo, delle raccomandazioni di fondo. La prima, di ordine generale, era quella di evitare riferimenti al termine “Costituzione regionale”, nella misura in cui non si stanno definendo i paletti intorno ai quali si aggrega la nuova società. Ma al di là di questo lui suggeriva sostanzialmente quattro elementi di cui tener conto.

Il primo era quello di predisporre dei documenti che avessero un forte stampo processuale, cioè dei documenti che fossero in grado di innescare dei processi reali e non solamente di definire ruoli, competenze, funzioni, architetture.

La seconda raccomandazione riguardava dei documenti che avessero anche un valore promozionale, nel senso di promuovere la partecipazione, chiamare dentro i soggetti che in qualche modo oggi costituiscono il diffuso e crescente policentrismo regionale, quindi attivare in qualche modo le responsabilità.

Il terzo tema era quello di costruire dei documenti che fossero aperti, che non ingessassero la cangiante fenomenologia sociale, che tra l’altro mostra livelli di accelerazione in questi ultimi tempi, veramente molto accentuati.

Ultima raccomandazione, non fare documenti-fotocopia e cercare, quanto più possibile, dentro i nuovi statuti di inserire le singole specificità regionali. Questa era una raccomandazione importante, nel senso che le Commissioni avrebbero dovuto guardare dentro la realtà regionale e andare a cercare tutte le singole specificità, cosa fondamentale, poi, per il tema dell’identificazione, perché all’interno delle Regioni evidentemente esiste un problema di identificazione con la realtà regionale e con le istituzioni che la governano e l’amministrano.

Non scordiamoci che i cittadini tendono a identificarsi con i Comuni — lo dimostrano numerose indagini — o con le Province che sono di antica fondazione, molto difficilmente con le Regioni. Qui siamo nel Lazio: sfido chiunque a dire “io sono un laziale”. L’identificazione avviene con i Comuni o con le Province.

C’erano poi, accanto alle raccomandazioni, due auspici di fondo. IL primo auspicio era che si facesse presto, che la stagione statutaria fosse molto intensa e molto circoscritta nel tempo e su questo direi che l’auspicio è andato un po’ deluso, nel senso che ci troviamo a tre anni da quel documento e sostanzialmente molti statuti sono ancora nella fase di analisi in Commissione.

Il secondo auspicio era che attraverso questo momento fosse possibile in qualche modo reinventare il ruolo delle Assemblee elettive che, come ben sappiamo, ha affrontato un momento di crisi legato alla perdita del ruolo di individuazione degli Esecutivi, quindi a una perdita di centralità politica e quindi, in questo senso, lo sforzo era proprio quello di andare a cercare nuovi ruoli, nuove legittimazioni ed era l'intento che abbiamo cercato di perseguire con i seminari a cui faceva riferimento il presidente Louvin.

Il primo seminario riguardava l'interpretazione della rappresentanza, la capacità di riconoscere le nuove identità regionali. Il secondo riguardava la ridefinizione delle funzioni di indirizzo politico e di controllo sull'operato della Giunta, evidentemente in stretto rapporto fra loro. Il terzo riguardava l'enucleazione dei diritti di cittadinanza contenuti nella parte I degli statuti e anche in quel caso ricordo bene la raccomandazione di non fare un elenco interminabile di diritti, ma cercare di rifarsi ad altri documenti costituzionali o comunque di lasciare aperta la partita soprattutto per quanto riguardava l'individuazione dei nuovi diritti di cittadinanza. Il quarto tema, quello a cui accennava Louvin, è quello della programmazione dello sviluppo e della riorganizzazione dei poteri sul territorio.

A ben vedere tutti e quattro questi temi sono riconducibili anche all'oggetto dell'incontro di oggi, che li taglia tutti trasversalmente e ci porta al cuore della partita che oggi i Consigli regionali stanno giocando. Ovviamente la partita non sta tutta lì, c'è la questione della legge elettorale, c'è la questione delle nomine dei vertici delle aziende regionali, ci sono tante questioni ancora in ballo, però secondo me alla fine l'opportunità che si offre oggi con i nuovi statuti è quella di affrontare in maniera quanto più possibile approfondita tre tematiche.

La prima è la capacità di offrire una rappresentazione, più ancora che rappresentanza, di tutte le comunità regionali. La seconda è quella di far crescere il senso di appartenenza alla comunità regionale. La terza è l'articolazione dei poteri sul territorio all'interno di una corretta cornice di governance, tema che chiama in causa il concetto di devolution della devolution, ossia capacità delle Regioni di interpretare questo ruolo di progressiva distribuzione dei poteri sul territorio, presso gli enti locali, presso le diverse aggregazioni di cui si compone la società civile.

Mi limito ad affrontare il primo tema che mi sembra decisamente più pertinente, cercando di gettare uno sguardo di carattere più sociologico sulla questione: la rappresentazione delle società regionali. Evidentemente è necessario che le istituzioni regionali si dotino di strumenti di conoscenza quanto più possibile sofisticati per leggere i nuovi processi, per coglierli, per individuare le nuove fenomenologie. Non basta più riferirsi tradizionalmente agli enti locali, alle imprese e ai cittadini, perché nei territori regionali si coagulano un'infinità di aggregazioni di soggetti intermedi, sia in campo istituzionale, sia in campo economico, sia in campo sociale, di cui è importante in qualche modo tener conto.

In campo istituzionale pensiamo alle unioni dei Comuni e al ruolo importantissimo che possono avere le Regioni nel promuoverle, per risolvere il problema della polverizzazione di questi piccoli enti che sul territorio non sono in grado, per dimensioni, di svolgere il ruolo amministrativo a cui sono chiamati. Ma pensiamo a tutto quello che sta nascendo in termini di reti di città, in termini di territori montani che riscoprono la loro vocazione identitaria e che si rivolgono direttamente all’Unione europea, transitano direttamente verso l’Unione europea. Pensiamo a quello che è successo con la rete delle città “Urban”, che ha organizzato una conferenza alla presenza dell’ex commissario delle politiche regionali Barnier, sollevando la questione della capacità delle città di fare anche coesione. Questi sono temi nuovi, sono temi importanti, così come sono temi nuovi, da un certo punto di vista, il fatto che ci siano attualmente 32 proposte di nuove Province oggi depositate in Parlamento e da discutere. Mi sembra che sia dell’altro ieri l’approvazione della Provincia di Monza. Uno può dire “basta nuove Province”, però rispetto a questo ci vuole un’idea di fondo in cui inquadrare questo protagonismo, questa “vivacità amministrativa”. Per noi è anche uno spazio di mercato, nel senso che abbiamo lavorato per Cassino che voleva fare la provincia del Lazio meridionale, stiamo lavorando per Bassano che vuole diventare provincia staccandosi da Vicenza. Comunque sia, sono fenomenologie di cui evidentemente le istituzioni regionali devono in qualche modo tener conto.

Al di là del campo istituzionale, in ambito economico non basta più la capacità di ragionare, di dialogare con i rappresentanti del mondo dell’imprenditoria o con il mondo della rappresentanza lavorativa e questo non solo perché in Italia oggi ci sono diversi milioni di lavoratori para subordinati che in qualche modo devono essere riconosciuti e tutti rappresentati, ma anche perché abbiamo tre soggetti intermedi stessi delle nuove presenze. Pensiamo agli ordini professionali: ci sono 32 ordini professionali, ma contemporaneamente abbiamo 3 milioni di professionisti che non hanno un ordine e che in qualche modo fanno capo a delle associazioni di professionisti, che possono diventare un interlocutore per le istituzioni regionali. Per non parlare di quello che sta avvenendo a livello di distretti, per non parlare di quello che sta avvenendo sul territorio con le cosiddette geocomunità, cioè la capacità di Province che appartengono a diverse regioni di fare strategia comune, bypassare le istituzioni regionali di riferimento e dialogare con i grandi soggetti di rete: penso alla costituenda — sempre in senso non formale — geocomunità lombardo-emiliano-veneta, cosiddetta “comunità di cerniera”. Queste sono tutte fenomenologie nuove che in campo economico vanno conosciute e possono diventare, effettivamente, soggetti rispetto ai quali sviluppare strumenti di interlocuzione.

Terzo ambito, il sociale. Anche nel sociale le cose stanno cambiando, abbiamo nuove soggettualità esplicite e implicite. Non sono solo gli immigrati che devono essere riconosciuti negli statuti regionali, ci sono problematiche nuove portate da soggetti vecchi, ci sono

fenomeni in evoluzione che vanno sicuramente conosciuti e previsti, anche perché il compito delle istituzioni regionali, per ciò che concerne la rappresentazione della società, è anche quello di guardare al futuro. E allora un solo dato per capire quello a cui faccio riferimento: se oggi gli anziani, gli ultrasessantacinquenni sono 12 milioni in Italia, si stima che nel 2025 siano 14 milioni e nel 2050 siano sostanzialmente raddoppiati, corrispondendo al 35% della popolazione. Attenzione, gli anziani sono portatori non solo di bisogni sanitari o socio-assistenziali ma anche di bisogni di ordine superiore, rispetto ai quali occorre cominciare a porsi questo problema. Pensiamo alla “questione casa”: attualmente, di fatto è in mano alle Regioni, ma le Regioni, al di là di fornire un sostegno al pagamento dei canoni di affitto, canoni di mercato, altro non stanno facendo. E allora un’interpretazione forse più corretta del proprio ruolo rispetto al soddisfacimento della domanda abitativa, che è ancora un problema — dalle nostre indagini risulta che il 50% degli italiani pensa che il disagio abitativo esista ancora in Italia, pure a fronte di un 72% di famiglie che vivono in case di proprietà — va data. Il problema è quello delle politiche per l’affitto. Ma le politiche per l’affitto come si fanno se i fondi non ci sono? Come si fa edilizia sociale in Italia? Come possono intervenire le Regioni su questo fronte? Evidentemente riscoprendo un ruolo di garanzia, utilizzando le risorse a garanzia di meccanismi che vanno invece promossi e adottati e che utilizzano gli strumenti che oggi l’architettura finanziaria moderna mette a disposizione, come il project-financing, ma il project-financing senza strumenti di garanzia che provengano dal soggetto pubblico è molto difficile attuarlo.

Un ultimo passaggio riguarda la questione della sanità, dibattutissima, che assorbe la quota maggioritaria delle risorse regionali, ma anche lì, a mio modo di vedere occorre imparare a dialogare con i nuovi soggetti protagonisti e tra questi ne individuo uno per tutti: le associazioni dei parenti dei malati che diventano un interlocutore, perché sono quelli che stanno lì, quelli che conoscono veramente il cuore del bisogno, rispetto al quale occorre imparare ad interagire.

ROBERTO LOUVIN. Grazie anche al dott. Baldi. Il tritico delle problematiche che sono in campo è completo. Naturalmente adesso la parola alla politica, a chi in questi mesi, in questi ultimi anni ha lavorato intorno alle soluzioni da dare a questi diversi profili che sono stati evocati. Naturalmente compete al presidente della Conferenza di aprire il fuoco su queste problematiche.

Attilio Fontana è presidente del Consiglio della Lombardia, una Regione che ha avviato la sua legislatura intorno ad una pressione referendaria devolutiva, fortemente cavalcata dalle forze politiche del suo emisfero politico: quella di chiedere che si tenesse in Lombardia un referendum sulla devolution, in qualche modo anticipando anche dei risultati che peraltro non sono ancora stati concretamente raggiunti.

Come si sta preparando a questa devolution la Regione Lombardia? Come fa la devolution della devolution che è stata appena adesso richiamata? Come nella sua Carta costituzionale regionale intende delineare questo quadro, visto che mi pare sia stata anche la Regione più attenta nel declinare le problematiche della sussidiarietà, non solo verticale ma anche orizzontale. In termini di principio la bozza di statuto che sta discutendo il Consiglio regionale lombardo è molto attenta su questo, ma come l'affronta, anche strutturalmente, visto che su questo — credo che il confronto con la Calabria, per esempio, sarà interessante — le risposte di taglio organizzative sono di taglio diverso?

ATTILIO FONTANA, *Coordinatore della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome — Presidente del Consiglio regionale della Lombardia*. Sono stati toccati una serie di problemi tutti molto interessanti. Voglio essere estremamente rapido: per quanto riguarda il referendum che noi chiedemmo immediatamente, nell'immediato insediamento del nostro Consiglio regionale abbiamo combattuto una bella battaglia, che purtroppo ci è stata impedita per questioni formali e questo lo dico con amarezza da un punto di vista politico, perché poi il risultato politico che poteva essere dietro questo referendum, quindi una pressione a favore di una certa parte politica, si è raggiunto, perché comunque il centro-destra ha vinto le elezioni, quindi mi dispiace proprio per una questione di carattere istituzionale, perché sarebbe stato bello che un referendum di carattere propositivo potesse essere per la prima volta inserito in un discorso di politica nazionale. Così non è stato, ce lo impedirono con una serie di valutazioni assolutamente infondate di carattere tecnico, ma la storia è andata in un certo modo.

Per quanto riguarda gli statuti, anche in questo caso vorrei fare una rapidissima considerazione. Vedendo il ritardo con il quale tutte le Regioni si trovano ad affrontare, e forse non riusciranno a risolvere nella durata della nostra legislazione, il problema degli statuti, sembrerebbe di dover dire che le Regioni, i Consigli regionali non siano all'altezza della situazione, non siano in grado di affrontare una stagione che era stata definita come una legislatura costituente. Credo che su questo punto si debba fare un'unica rapida, velocissima considerazione sulla assoluta insuperabilità di una dicotomia che esiste a livello costituzionale. Noi abbiamo un scelta sulla quale abbiamo parlato a lungo, ma che è assolutamente insuperabile: se vogliamo mantenere l'elezione diretta del presidente dobbiamo mantenere una serie di vincoli che sono dettati dalla Costituzione. Primo — ed è sicuramente il più difficile — il concetto del “simul stabunt simul cadent”. Credo che l'obbligo di dover far convivere queste due realtà ha creato i maggiori problemi. Da un punto di vista politico non si è riusciti, ancora oggi, a superare questa difficoltà. La Calabria aveva cercato, sulla base anche di una scelta che era stata approvata ed apprezzata dalla maggioranza — ricordo che nell'agosto del

2002 il ministro La Loggia presentò ufficialmente questa proposta come la proposta della maggioranza di governo, salvo poi impugnarla — di fare una proposta per tenere insieme la necessità dell’elezione diretta, sulla quale ci sarebbero tante cose da dire, perché in Italia purtroppo esistono delle mode. A un certo punto si afferma e si sostiene che l’elezione diretta sia la panacea di tutti i mali. Io non ci credo tanto, anche perché la conseguenza più immediata della elezione diretta e di quello che deriva dalla elezione diretta, è che se è vero che si mantiene una maggiore stabilità, è altrettanto vero che si creano dei problemi di governabilità che secondo me sono molto più gravi della stabilità, perché io preferirei una instabilità costruttiva, magari in grado di affrontare i veri, gravi problemi politici che le Regioni dovrebbero affrontare, che sia in grado di assumere delle decisioni anche difficili piuttosto che una stabilità di bassissimo profilo, para-comatosa, perché mi sembra che questa legislatura non abbia presentato, da parte di nessuna Regione, delle vere innovazioni legislative che possano farla ricordare come una grande legislatura. Lo dico con una certa amarezza perché ho avuto la sfortuna di essere presidente del Consiglio proprio in questa legislatura, ma così vanno le cose nel mondo.

Quindi la ragione della difficoltà nel realizzare questi statuti sta sostanzialmente in questo nodo che ritengo, oggi come oggi, assolutamente insuperabile.

Ciò detto passiamo all’argomento più specifico di questo convegno che è il problema della rappresentanza di strumenti di raccordo e consultazione. La Regione Lombardia ha già affrontato il problema in questione, senza realizzare uno specifico organismo sul quale credo di poter ripetere quello che ha detto benissimo il prof. Mangiameli, cioè creare un organismo che sia qualcosa di pletorico, non funzionante, difficile da riunire, a cui è impossibile far assumere decisioni, che rallenta sostanzialmente i lavori di una Regione credo che sia abbastanza inutile.

Nonostante queste belle premesse, io non sono molto d’accordo con il prof. Mangiameli quando dice “le Regioni hanno creato questi strumenti che sono invece rapidi, efficienti, funzionali”. Ho dei dubbi che le due cose possano riuscire a coesistere. Non dico che si debba arrivare alla realizzazione del mio amico Salvo Fleres della Sicilia, dove la struttura di questo Crel era di dimensioni talmente enormi da non riuscire neppure ad essere riunita: probabilmente avevate difficoltà anche a trovare una sala dove mettere tutte queste persone, perché non tutti hanno a disposizione strutture per mille persone. Ma c’è il rischio che comunque una struttura, un organismo che ha una funzione specifica, rischi di diventare quello che vorrebbe non essere, cioè una cosa pletorica, una cosa poco funzionale. Ecco perché dico che come Regione Lombardia l’atteggiamento che noi vorremmo assumere — non so se riusciremo a realizzare lo statuto entro questa legislatura — è quello di individuare e precisare il principio della obbligatorietà della consultazione con gli enti locali, con gli enti economici ecc., quindi lasciare che questo genere di consultazione non sia ristretto in un

organismo specifico ma possa essere di volta in volta declinato con organismi diversi e che magari già esistono.

Voglio ricordare come nella Regione Lombardia abbiamo già il Consiglio delle autonomie che è stato istituito da prima che venisse approvata la legge di riforma costituzionale. Non è che sia un titolo di merito, siamo gli ultimi nella realizzazione dello statuto, ma almeno in quello siamo arrivati per primi.

Ciò detto il Consiglio delle autonomie vede anche la rappresentanza delle autonomie funzionali, quindi già un mezzo attraverso il quale poter avere questo momento di consultazione.

Abbiamo un lavoro intenso di consultazione a livello di Commissioni, abbiamo i cosiddetti tavoli di coordinamento territoriale, che sono dei tavoli attorno ai quali si siedono i rappresentanti della Giunta o del Consiglio con le rappresentanze locali nel momento in cui si affrontano delle leggi che hanno delle specifiche incidenze a livello locale, di organismi economici ecc. Abbiamo in questi ultimi mesi approvato una legge sulle professioni, sul riconoscimento o quanto meno sulla istituzione di una consulta delle istituzioni, proprio per dare la possibilità anche a quelle professioni che non hanno a tutt'oggi ricevuto un riconoscimento ufficiale, di avere una rappresentanza che faccia sentire anche questa loro voce.

Credo che questi strumenti, che sono sicuramente più rapidi, più efficaci, che vengono utilizzati nel caso di una necessità specifica, riferendoci a un organismo specifico, possano essere più utili.

Un'ultima considerazione riguarda dove dovrebbe, eventualmente, avere sede un organismo di questo genere. Sembra una banalità, invece credo che abbia una grandissima importanza. Se non ricordo male 3-4 Regioni hanno potato perché trovi una sede presso il Consiglio regionale: io credo che questo sia importantissimo, proprio per consentire anche al Consiglio regionale, oltre alla valutazione che è una sede sicuramente più neutra, oltre alla valutazione per cui si riconosce al Consiglio una maggiore rappresentanza, quindi c'è la possibilità di sentire tutte le parti politiche, oltre alla possibilità per i Consigli regionali di appropriarsi della facoltà di indirizzo nei confronti della Giunta, anche per dare materialmente ai Consigli regionali la possibilità di avere delle notizie, dei mezzi attraverso i quali poter non dico contrastare, ma potersi confrontare con quanto invece proviene dalla Giunta.

Questo è il mio punto di vista ed è il punto di vista della Commissione Statuto della nostra Regione, vedremo se riusciremo a concretizzarlo.

ROBERTO LOUVIN. Grazie, presidente Fontana. Al modello lombardo si contrappongono altri modelli. Tra gli altri quello della Calabria che è stata la “pietra dello scandalo” in questa vicenda statutaria, perché ha fatto da battistrada a un dibattito, a una

problematica molto intensamente vissuta: quella un po' di riequilibrio dei conti, all'interno della struttura regionale, tra Giunta e Consiglio. C'è stato qualcosa che, non certamente per colpa di questa Regione ma perché faceva parte di una problematica politica molto diffusa, ha rallentato molto la dinamica di adozione degli statuti e ha fatto sì che fosse vissuta, questa questione, come una problematica tutta interna all'organizzazione regionale, più che di creazione di sistema, sul territorio.

Vorrei chiedere al presidente Fedele come è uscita la Regione Calabria da questa vicenda che è stata chiusa dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 2 del 2004, ma vorrei anche chiedergli una riflessione che mi suggerisce l'intervento di Attilio Fontana in ordine agli strumenti del raccordo con le rappresentanze sociali. Abbiamo sentito, adesso, delle scelte o, quanto meno, delle forti perplessità che si nutrono in Lombardia sulla scelta di un modello istituzionale netto, molto strutturato. La Calabria ha fatto, se non ricordo male, la scelta di un Crel fortemente strutturato e, come altre Regioni, con compiti non soltanto di dialogo ma anche di proposta, di consulenza addirittura. Si immagina qualcosa che in qualche misura evoca il Cnel nazionale. E' una via che molte Regioni, prevalentemente del centro-sud, hanno imboccato, mentre la sensazione è che al nord ci sia più cautela. Ci sono addirittura casi di Regioni a statuto speciale che, dopo avere istituito i Crel, li hanno sciolti, quindi hanno già fatto marcia indietro rispetto a questo passaggio. Vorrei chiedere qual è l'opinione del presidente Fedele e del suo Consiglio regionale su questa problematica, come viva l'istituzione consiliare della sua Regione questo raccordo con il territorio da un lato e con le rappresentanze sociali dall'altro.

*LUGI FEDELE, Vice coordinatore della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome — Presidente del Consiglio regionale della Calabria.* Ringrazio il presidente Louvin, che vedo con piacere e che è stato il mio primo presidente alla Conferenza, quindi sono particolarmente legato a lui, ma nondimeno anche al presidente Fontana, anche se è un po' in ritardo sullo statuto, comunque cercheremo, noi Regioni del sud, di poterlo aiutare in questa fase.

Intanto credo che se non ci fosse stata la “pietra dello scandalo” della Calabria non so, al momento, quanti Consigli regionali sarebbero già stati in grado di approvare lo statuto o di averlo quasi approvato, probabilmente nessuno. Qualcuno ci voleva. Noi abbiamo interpretato la legislatura, dall'inizio, come stagione delle riforme ma nel senso vero, perché avendo costituito subito la Commissione per l'autoriforma si sono messi a lavorare. Certamente non è stato facile, essendo i primi, su un tema particolarmente importante. Del resto ancora oggi molte Regioni sono un po' in ritardo perché c'è effettivamente una grande difficoltà a fare un nuovo statuto.

Il problema che poi si è posto e che è diventato un caso nazionale, è stato quello della forma di governo. Il fatto che nel caso di morte o impedimento fisico permanente del presidente della Giunta si debba sciogliere il Consiglio regionale non ci ha trovato d'accordo per gran parte. Su questa formula, dopo un ampio dibattito — per usare termini eufemistici — anche il presidente della Giunta si era convinto. Quella formula studiata con tecnici e con esperti — non è una cosa che si può inventare un consigliere regionale, né è stata una improvvisazione — che prevedeva l'elezione del presidente e del vicepresidente e il subentro del vicepresidente soltanto nei casi di morte o impedimento fisico, ritenevamo in quel momento che potesse essere anche un superamento di questo problema.

Non lo ritenevamo solo noi, perché in effetti, pur essendo una Regione del sud, una Regione con dei problemi, non siamo proprio così disattenti o da non confrontarci, prima di portare avanti posizioni che poi sarebbero state piuttosto dirompenti. Probabilmente c'è stato qualcosa che non ha funzionato, perché il Governo ha impugnato questa parte in modo particolare, pur avendo avuto prima non dico rassicurazioni, ma nel confronto c'era stato qualche segnale positivo. Tra l'altro confronto seguito direttamente da me, quindi non demandato ad altri, proprio perché volevo essere certo che le cose andassero in un certo modo. Però una volta che è successo, al di là dei primi momenti di sbandamento non ci si poteva stracciare le vesti: la Consulta ha dato poi ragione — ma su questo avevamo meno dubbi — al Governo e quindi si è posto il problema della forma di governo. La Consulta dice che si può scegliere anche una forma diversa dalla elezione diretta, anche se già loro prefiguravano, come idea, meglio l'elezione diretta e l'hanno fatto anche quasi capire, comunque si può scegliere una elezione indiretta, ma deve essere una cosa diversa, “non potete camuffare un'elezione diretta in un altro modo”.

A quel punto il problema si è posto, perché noi avevamo approvato lo statuto in seconda lettura, anche con una maggioranza amplissima: solo 2 consiglieri su 43 — Rifondazione comunista e Comunisti italiani — avevano votato contro. Lo stesso è successo adesso.

A quel punto, su una forma di governo diversa, che noi già avevamo individuato come quella dell'elezione diretta, qualche problema si è posto e il tempo che è passato dal settembre scorso fino alla settimana scorsa quando abbiamo approvato in prima lettura, di nuovo, la modifica dello statuto, certamente è trascorso anche per questo. Molti problemi ci sono stati, devo dire meno all'interno della maggioranza, perché solo l'Udc da noi aveva qualche perplessità che poi ha superato. I problemi maggiori erano all'interno dell'opposizione, ma all'interno degli stessi gruppi, all'interno della stessa opposizione. Mi riferisco, per fare un esempio, ai Ds. Ma certamente noi non abbiamo voluto forzare più di tanto per approvare questa modifica a maggioranza, ritenevamo fosse ingiusto in generale, ma nemmeno dopo il lavoro che si fosse fatto per due anni, in grande sintonia. Sarebbe stata una

forzatura che credo non avrebbe giovato all'intero Consiglio regionale. Quindi è trascorso questo tempo per dialogare, anche se verso la fine, quando sembrava che si stesse per raggiungere un'intesa, questa intesa in Commissione non si è raggiunta. Io avevo dato un tempo oltre il quale non si poteva andare. Era la fine di aprile: a quel punto la Commissione non è riuscita ad approvarlo in Commissione, l'abbiamo richiamato direttamente in aula. Devo dire con pochissime critiche, anzi molti consiglieri hanno fatto un respiro di sollievo pensando “facciamolo, così evitiamo anche di andare avanti a perdere tempo a discutere sempre delle stesse cose”.

In aula è andata bene, anzi benissimo, perché l'abbiamo approvato quasi all'unanimità come la prima volta. Solo sull'emendamento che prevedeva l'elezione diretta, nel centro-sinistra sono riusciti a raggiungere un'intesa — forse li ha aiutati la campagna elettorale dentro la quale già ci troviamo — e si sono astenuti sull'emendamento, ma devo dire con piacere che sullo statuto nel suo complesso hanno votato tutti e 40 consiglieri su 43 hanno votato. Quindi una larghissima maggioranza, come era giusto che fosse.

Abbiamo quindi previsto l'elezione diretta, anche perché non credo che a quel punto — ma questo lo dico anche per mia convinzione personale — in una regione particolare come la Calabria, una regione debole, con molte difficoltà, una elezione diretta ci avrebbe aiutato.

Io dico che non è tanto e solo il discorso dell'elezione diretta, ma dico che è importante chi fa il presidente della Regione, perché a seconda di chi fa il presidente della Regione ci possono essere più o meno problemi. Se è un politico che sa dialogare i problemi sono diversi, se è uno che pensa di diventare “governatore” o “super governatore” senza dare conto a nessuno, certamente i problemi aumentano.

Adesso si comincia a prendere coscienza. Non tutti i consiglieri regionali hanno preso visione e consapevolezza della forza che può avere il Consiglio regionale, che non sembra così debole come in molti casi è. Certamente non una contrapposizione, però devo dire che anche noi in Calabria su molte cose siamo riusciti a convincere, a portare la Giunta su posizioni vicine al Consiglio, quindi questa difficoltà che c'è un po' dappertutto, in alcuni casi si riesce anche ad attutirla.

In ogni caso l'abbiamo approvato la settimana scorsa, speriamo, dopo i 60 giorni, di poterlo approvare in seconda lettura, perché se in una stagione che da tutti è stata detta la stagione delle riforme, la stagione costituente, un Consiglio regionale non riesce a fare lo statuto, a fine stagione può avere fatto anche centinaia di leggi, ma in questa legislatura probabilmente qualche problema ce l'ha. Quindi noi volevamo e vogliamo presentarci di fronte al corpo elettorale dicendo “il nostro compito in parte l'abbiamo svolto”. Ma credo che moltissime Regioni, a questo punto, riusciranno ad arrivarci. La spinta l'abbiamo data noi e la sentenza della Corte ha dato un segnale anche più preciso, perché molti hanno aspettato. Il fatto che in questi ultimi mesi c'è stata un'accelerazione non è solo perché ci avviciniamo alla

fine della legislatura ma perché in effetti c'è un'idea più chiara di come ci si può muovere. Se la Corte avesse dato una risposta diversa non so cosa sarebbe successo.

Andando ai contenuti, noi abbiamo istituito un Consiglio delle autonomie locali, perché anche lì c'è stato un ampio dibattito, abbiamo ascoltato tutte le parti sociali, è stato un lavoro molto lungo e intenso, con un grande confronto con tutte le classi sociali della Calabria. Anche il Crel noi l'abbiamo istituito dando dei compiti abbastanza forti. E' una esigenza che è stata molto spinta, portata avanti dagli imprenditori, dagli industriali, quindi l'abbiamo anche recepita con una certa attenzione e credo che non richiederà una sala di mille persone, ma un organismo che una volta istituito potrà dare anche qualche risultato sicuramente in positivo.

Abbiamo anche inserito la Consulta statutaria, cioè una piccola Corte costituzionale proprio per dirimere i problemi che ci possono essere tra la Giunta e il Consiglio, oppure tra la Regione e gli enti locali. E' prevista anche una parte di confronto ampio con gli enti locali, perché molte volte diciamo spesso nei convegni “apriamo agli enti locali, apriamo ai Comuni, apriamo alle Province ma poi in effetti, quando siamo dentro il Consiglio regionale non sempre questo avviene. Devo dire che nello statuto questa apertura in effetti c'è stata e credo che possa anche continuare.

Nel complesso pensiamo di aver fatto un discreto lavoro e credo che abbiamo il merito di avere veramente spinto, di avere innescato questa spinta alle riforme che fino all'anno scorso molti Consigli regionali non avevano ancora iniziato a discutere. Credo che questo merito c'è, il fatto che alcune Regioni come la Puglia già l'abbiano approvato sia stato un segnale che va in questa direzione. Credo che a luglio lo approveremo in seconda lettura e mi auguro che sia quella definitiva.

ROBERTO LOUVIN. Dopo questi due interventi di esponenti di Assemblee credo sia doveroso dare la parola ad un collega che è espressione di un Esecutivo regionale e che oggi parla con un doppio cappello: quello di rappresentante della sua Regione, la Regione Lazio che, come è stato ricordato, ha già tagliato il traguardo dell'approvazione dello statuto, ma parla anche come esponente di tutto il fronte degli Esecutivi regionali, a cui non posso non chiedere di dare un'opinione sul coinvolgimento reale delle Giunte in questa problematica. Le Giunte regionali stanno alla finestra, lasciano bollire nel loro brodo i Consigli regionali, oppure si sentono fortemente coinvolte in questa ridefinizione delle carte statuarie? In particolare rispetto alla discussione che c'è stata nella sua Regione e un tentativo che mi pare particolarmente rilevante, nella Regione Lazio, di dare voce, di dare anche tutela giurisdizionale alle collettività locali, gli chiederei di dare una sottolineatura ad alcune parti estremamente significative del testo che ha adottato recentemente la Regione Lazio. Ha la parola l'assessore Robilotta.

DONATO ROBILOTTA, *Assessore Affari Istituzionali, Enti Locali e Sicurezza della Regione Lazio*. Intanto la ringrazio, presidente Louvin, di questo incontro, come ringrazio tutti coloro che sono intervenuti, perché noi siamo in una fase costituente delle Regioni, perché gli statuti rappresentano la carta costituzionale delle Regioni. Non sarà la Costituzione del 1948, non siamo in un periodo in cui tutta la Costituzione viene riscritta, le Regioni sono nate nel 1970 ma le Regioni nate nel 2000 dopo la riforma costituzionale ultima non sono più le stesse di quando sono nate. Basterebbe guardare la differenza che c'è tra la Costituzione di qualche anno fa e l'attuale Carta costituzionale per capire che oggi le Regioni sono qualche cosa di diverso e di più rispetto a quello che erano anni fa e rispetto a quando sono nate, quindi oggi gli statuti rappresentano sul serio la Carta costituzionale della Regione. Questo è partito nella stagione riformista, nel 2000 con l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni, con la legge 1 del 1999 e oggettivamente c'è stato qualche ritardo nell'approvazione degli statuti, però le Regioni si sono trovate a dover approvare la propria Carta costituzionale nel momento in cui la Costituzione cambiava in continuazione.

La legge 1 è del 1999, poi c'è stata la riforma del titolo V del 2001 che ha modificato, quindi le Regioni sono state a vedere che cosa succedeva, hanno partecipato alla modifica della Costituzione. Pensate sempre anche alle tante sentenze della Corte costituzionale, anche recente, ad esempio quella sui regolamenti che ha cambiato, mentre le Regioni stavano scrivendo una parte importante del regolamento, tutta la giurisprudenza che c'era stata, fino alla sentenza ultima della Corte costituzionale. Tutti noi eravamo convinti che i regolamenti dovessero stare in capo alle Giunte, infatti si stava già decidendo, negli statuti, in questa direzione e la sentenza della Corte costituzionale ha cambiato. Quindi non c'è stata una volontà delle Regioni di non affrontare questa che è la parte fondamentale, c'è stata una difficoltà oggettiva nell'attendere riforme che erano in atto e che cambiavano in continuazione, mutavano anche lo scenario, quindi noi ci siamo trovati di fronte a questo scenario e lo siamo ancora. Ormai le Regioni stanno spingendo, in questi ultimi mesi, l'approvazione dei propri statuti e siamo ancora in presenza di una modifica della Costituzione, quindi la Costituzione cambiata ogni anno non ha aiutato un'approvazione, una stesura degli statuti regionali che potesse avvenire in tempi brevi. Però ormai le Regioni stanno accelerando il loro percorso e credo che lo sentano come un dovere, sia in Consigli, sia gli Esecutivi, perché oggi le Regioni hanno più poteri, chiedono più autonomia, però nell'avere più poteri e nel chiedere più autonomia hanno anche il dovere di approvare la Carta costituzionale, la legge principale. Guai se ci fosse qualcuno che pensasse di non approvare il proprio statuto per non affrontare alcuni problemi principali che ci sono, perché pensando di nascondersi dietro un dito non si risolvono questi problemi, non approvando lo statuto, perché tutto il sistema delle Regioni ne verrebbe ad essere danneggiato. Noi, quando chiediamo che le Regioni siano al centro dell'attività legislativa e chiediamo più poteri, alla fine abbiamo anche il dovere di approvare gli

statuti, anche in maniera rapida, prima della fine della legislatura, perché insieme agli statuti abbiamo una serie di leggi da approvare, in particolare la legge elettorale che va a combinare insieme agli statuti. La Toscana l'ha già approvato, ma io farei un invito forte al Parlamento perché è la legge dello Stato che disciplina i principi. Purtroppo c'è in Parlamento da moltissimo tempo un disegno di legge del Governo sui principi delle leggi elettorali: credo che potremmo fare un invito sommerso al Parlamento e al Governo per avere un quadro di precisione, perché alcune questioni delle nostre leggi elettorali dipendono dalla legge di principio che il Parlamento deve approvare, perché non si dica che le Regioni non hanno voglia, non vogliono approvare le proprie leggi regionali. Quindi un invito al Parlamento ad approvare in maniera rapida per permetterci di avere uno strumento di certezza. Per esempio, uno degli elementi di certezza su cui le Regioni hanno un'opinione comune è il seguente. Voi sapete che la durata della legislatura è demandata non alla legge regionale ma alla legge dello Stato. C'è tutta una problematica legata alla riforma della Costituzione in corso. A quando sarà l'allineamento del Senato? Noi vorremmo avere certezza, non vorrei che qualcuno pensasse che attraverso quella legge in Parlamento si potesse arrivare a quell'allineamento. E' meglio saperlo prima. Poi ognuno di noi ha la sua opinione. Stiamo facendo gli statuti, dobbiamo fare le leggi elettorali, è meglio sapere prima ed avere un quadro di certezza, perché è meglio sapere tutti noi qual è il quadro in cui dobbiamo operare, perché le regole devono essere chiare per tutti, quindi è meglio avere regole chiare, regole certe in cui ognuno di noi prende delle posizioni, anche indipendentemente dalla propria parte politica, per poterlo sapere. Guai quando le regole non sono chiare. Noi rischiamo di navigare a vista e questo lo dico con forza, perché se chiediamo di più dobbiamo anche chiedere che ci siano più regole. Questo è un punto tra quelli fondamentali, perché voi sapete che sulla riforma della Costituzione, che è in corso, abbiamo avuto pareri diversi, però quasi all'unanimità abbiamo espresso una critica.

Dico solo una cosa sul Senato federale: o noi saremo in grado tutti di ragionare in maniera seria sul federalismo, oppure prima o poi rischiamo di farci male, perché il federalismo è una cosa seria. Può essere una grande occasione. Basterebbe guardare un po' d'esempio nel mondo: ci sono paesi che hanno fatto del federalismo una grande occasione e ci sono state anche esperienze finite male. Io sono un federalista convinto, ma essendo un federalista convinto ed essendo una cosa seria, ritengo che va usata con grande cautela, perché il federalismo può essere come la dinamite.

Noi abbiamo approvato un titolo V della Costituzione che è stato una vera e propria rivoluzione. Non so se quanti l'hanno approvato e quanti l'hanno scritto se ne sono resi conto, ma ha cambiato e capovolto l'impostazione precedente. Una volta era lo Stato al centro dell'attività legislativa, oggi lo sono le Regioni. Una volta le competenze legislative delle Regioni erano certificate, tutte le altre competenze erano dello Stato, oggi si è in parte

capovolto questo e si è detto “tutte le competenze legislative sono delle Regioni tranne alcune allo Stato e le altre in un elenco di materie concorrenti”.

O noi siamo in grado di costruire assetti istituzionali che siano complementari a quello che c'è scritto nella Costituzione, oppure costruiremo degli assetti che saranno sempre di più confliggenti tra di loro. Dobbiamo essere in grado di costruire assetti, insieme, per costruire la Repubblica, affinché quella frase che c'è nel 114 che pone sullo stesso livello Comuni, Province, Regioni e Stato nella costruzione della Repubblica sia qualcosa di concreto.

L'altro aspetto, forse principale rispetto anche all'aspetto istituzionale è la questione del federalismo fiscale. Non ci sarà mai federalismo se non c'è federalismo fiscale. Può darsi che oggi il federalismo fiscale non sia compatibile con l'attuale situazione economica del paese: baserebbe dirlo e basterebbe anche affrontare una discussione serena. Non c'è nessuno di noi che non ha a cuore l'interesse nazionale, del paese, dell'Italia. Oggi sappiamo che il federalismo ha dei costi e che bisogna costruirlo, perché può essere una grande occasione ma può anche avere dei rischi nel poterlo costruire. Del federalismo fiscale non si parla né nell'attuazione del titolo V né nella nuova riforma costituzionale che il Governo e il Parlamento stanno discutendo. E' evidente che se vogliamo costruire un federalismo, la prima discussione vera che dobbiamo fare è su che cosa deve essere il federalismo fiscale, così potremo rispondere anche ai problemi che ho sentito prima sollevare dal rappresentante del Censis per quanto riguarda le Regioni e i Comuni. E' inutile dare competenze senza mettere poi chi ha le competenze in condizioni di esercitare le sue funzioni. Spesso lo dico: se devo avere una funzione in più devo essere messo in grado di esercitarla, anche perché oggi sono responsabile sul territorio e quando vado dai miei cittadini, dai miei elettori sono responsabile direttamente. Abbiamo costruito questa immagine per cui i “governatori” oggi hanno grandi poteri, quindi i cittadini si aspettano che noi possiamo risolvere tutti i problemi. Invece abbiamo costituito, spesso, dei giganti con i piedi di argilla. Poi dirò dell'elezione diretta, perché c'è l'elezione diretta, poi tutto è rimasto come prima, non è cambiato.

Se io devo avere tante competenze e non devo avere risorse e strumenti per poterle esercitare, tanto vale che qualcuno queste competenze se le possa anche prendere e se io devo averle, devo poter avere risorse finanziarie che devono essere conseguenti per poterle esercitare in modo migliore nell'interesse comune.

Le Regioni ormai stanno accelerando: in Puglia è già stato promulgato lo statuto, l'Abruzzo, la Calabria, l'Umbria, il Lazio, la Toscana l'hanno già approvato, altre sono in itinere: Campania, Emilia, Marche. Credo che in questi mesi ci sarà una spinta all'approvazione di tutti gli statuti. Credo che ha ragione il collega Fedele quando dice che quello della Calabria è stato utile ed è stato utile anche lo scontro, perché quello ha messo in evidenza uno dei problemi principali dello statuto. E' inutile che ci nascondiamo: la discussione era se confermare l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni oppure no. Io non condivido

quello che hanno fatto in Calabria, però è stato utile perché ha portato allo scoperto, all'attenzione dell'opinione pubblica un dibattito che era soltanto all'interno dei partiti, delle classi dirigenti, dei Consigli, ma non era un dibattito uscito fuori. La Calabria l'ha fatto uscire e ha fatto rendere noto un problema. Nel Lazio noi non abbiamo avuto dubbi nello scegliere la forma di governo e l'elezione diretta e credo che tutti i presidenti delle Regioni, di qualsiasi colore, sono per questa scelta di governo e per l'elezione diretta. Io sono un proporzionalista convinto da sempre, perché l'elezione diretta non soltanto dà governabilità e stabilità, ma permette ai cittadini di decidere chi deve governare, avvicina i cittadini alle istituzioni, dà loro un potere e quel voto quel giorno conta.

Io vengo dalla “prima Repubblica”. So che il mio amico prof. Mangiameli ha su questo opinioni leggermente diverse da me, però spesso lo dico nei convegni, quando si dice che l'elezione diretta coarta i partiti, la politica, che i partiti, la classe politica devono essere bravi nello scegliere, perché non è che per i presidenti si fa il concorso, è la classe politica che sceglie il candidato. La classe politica e i partiti siano bravi nello scegliere i candidati migliori, più bravi, che possano competere, che sappiano anche rispondere alla politica e che possano anche rispondere a un disegno.

Non c'è stato alcun Consiglio regionale che dal 2000 ad oggi si è sciolto. Però vorrei invitare quelli che sull'elezione diretta hanno qualche problema, a riflettere sul fatto che la crisi politica della prima Repubblica, il fatto che ogni anno si cambiava amministrazione, il fatto che i presidenti e i sindaci cambiavano in continuazione, il fatto che i presidenti delle Regioni cambiavano non è che qualche danno non l'ha fatto ai partiti, alla politica ed al sistema. E' quindi evidente che la ricerca di stabilità e di governabilità è anche per dare voce ai cittadini. Questo, come elezione diretta viene risolto, in qualche modo.

Rispondo per ultimo alle domande che Louvin mi ha fatto. Nell'approvazione dello statuto della nostra Regione noi abbiamo messo una norma che credo ce l'abbia solo il Friuli: il referendum propositivo. La Regione Lombardia non lo poté fare. Noi, nello statuto abbiamo messo, come le altre Regioni, il Consiglio delle autonomie e anche il Crel. Lo chiamiamo Crel, però non è come il Cnel, nel senso che per quanto riguarda il mondo dell'imprenditoria, delle associazioni, dei sindacati noi abbiamo un modello di concertazione, di consultazione sugli atti della Regione, che può essere anche un modo farraginoso di governare, però un modo che ci consente di riuscire a governare i conflitti sociali, il che non significa, quando si parla di concertazione, che noi non possiamo decidere, noi decidiamo, però prima di decidere preferiamo cercare di evitare conflitti sociali che possano essere dannosi. Quindi abbiamo un meccanismo che non è come il Cnel a sé stante, ma una concertazione, una consultazione per tutti gli atti più importanti di programmazione che noi facciamo, così come sul Consiglio delle autonomie locali noi abbiamo messo due norme. Primo, nelle deleghe di trasferimento di funzioni al sistema degli enti locali se il Consiglio delle autonomie dà parere negativo, il

Consiglio regionale per approvare la norma deve avere la maggioranza assoluta. Ho visto che l'ha indicato qualche altra Regione, però vi assicuro che farlo passare in Consiglio non è stato facile. Alcuni consiglieri su questo hanno fatto due ore di discussione. Così come discussione animata c'è stata su un altro fatto: voi sapete che i Comuni, le Province, gli enti locali chiedono di avere accesso alla Corte costituzionale e noi abbiamo previsto una norma per cui il Consiglio delle autonomie locali può chiedere alla Giunta regionale, su proprie questioni, di poter accedere al ricorso alla Corte costituzionale. Anche su questo c'è stata una discussione animata in Consiglio, a conferma di quello che diceva il collega Fedele. Una cosa è quando noi interveniamo nei convegni, altra cosa è quando andiamo in Consiglio. Queste norme sono passate e credo che possano essere di esempio anche alle altre Regioni che stanno approvando lo statuto ed anche alla legislazione nazionale.

Concludo dicendo che ormai la fase di approvazione degli statuti è una fase avanzata. La fase importante che si apre è quella delle leggi elettorali. Ho chiesto anche agli altri miei colleghi delle Regioni e abbiamo istituito e istituiremo la settimana prossima una riunione per fare un tavolo sulle leggi elettorali. Ogni Regione può farsi la legge che vuole, però noi dobbiamo riuscire a lavorare insieme per avere almeno alcune caratteristiche comuni per far sì che non facciamo 15 leggi elettorali diverse o confliggenti fra di loro. Non ho detto che questo non possa accadere, però almeno si abbiano alcune caratteristiche in comune, poi ognuno è libero di fare come vuole.

Se lavoreremo nelle prossime settimane e credo che potremo arrivare rapidamente sia all'approvazione degli statuti in tutte le Regioni, sia allo strumento elettorale per le elezioni regionali.

ROBERTO LOUVIN. Sono convinto anch'io che la dinamica porti ormai al rush finale e in qualche modo si sia avviato un percorso non reversibile. Mi pare di percepire, tra gli oratori, la necessità di avviarci rapidamente verso la conclusione.

Credo che non sia necessario riproporvi un giro di tavola completo ma farei una cosa un po' diversa e chiederei di guadagnare il tavolo a un altro presidente di Assemblea regionale che è intanto ci ha raggiunto, il neo presidente del Consiglio regionale dell'Umbria Mauro Tippolotti, a testimonianza anche del pluralismo che copre le Assemblee regionali: la rappresentanza di un'area politica particolare, non finora rappresentata in seno agli uffici di presidenza, quella di Rifondazione comunista ci consente di avere una voce supplementare, un punto di vista supplementare. Ricordo tra l'altro che Rifondazione comunista anche all'interno della Conferenza dei Consigli regionali ha sempre rappresentato una posizione distinta in ordine ad alcune tematiche quali quella del Senato delle autonomie, sulla quale si è pronunciata a suo tempo in modo critico, avendo una tradizione monocameralista.

Ma come vede oggi, il presidente Tippolotti questa problematica dell'allargamento della rappresentanza o della crisi della rappresentanza? E' il tema sul quale chiuderà la serie degli interventi, con un breve intervento di sintesi, il presidente Fleres.

MAURO TIPPOLOTTI, *Presidente Consiglio regionale dell'Umbria*. Naturalmente vi chiedo preventivamente scusa se alcune, poche cose che cercherò di dire non rientrano in maniera organica all'interno della discussione. Ho preso delle note del dibattito che ho ascoltato e devo dire che ho due aggravanti: oltre che essere di Rifondazione comunista sono anche presidente del Consiglio da soltanto un mese, quindi non ho ben chiari, ancora, tutti i meccanismi.

Prendendo alcuni appunti nel dibattito mi sono fatto una scaletta di questioni che mi ripromettevo di approfondire una volta tornato in Umbria, una volta fatta un po' di riflessione rispetto al lavoro che finora abbiamo fatto come Consiglio regionale. Ve le dico come mi vengono, in maniera molto naturale ed evidentemente poco riflettuta, anche sul significato politico.

Robilotta chiedeva a coloro che avevano dei problemi sull'elezione diretta di riflettere. Io ho riflettuto abbastanza, perché ho avuto anche la possibilità di lavorare nella Commissione statuto, quindi ho seguito tutti i lavori che hanno accompagnato la nostra prima lettura. Non vi dico come la penso rispetto al nostro statuto, perché come presidente dovrò gestirne la seconda lettura, però rispetto alla forma di governo vorrei fare due brevi considerazioni.

Credo che sia intellettualmente onesto dire che la forma di governo con l'elezione diretta non consente al popolo di scegliere chi lo governa, tanto è vero che Robilotta dopo la prima battuta che ha fatto, poi si è corretto e ha detto che spera che i partiti scelgano le persone migliori per essere candidate a presidente di Regione. Qui è il nodo: presentare una forma di governo come l'elezione diretta che rappresenti l'anello di congiunzione diretta tra il popolo, l'elettore che sceglie chi lo governa, o sono i partiti le coalizioni che scelgono il candidato a presidente della Regione? E' vero che anche le liste hanno questo problema, ma fino a un certo punto, perché all'interno della lista il cittadino sceglie tra i candidati proposti dal partito. O no? Paradossalmente chi è scelto direttamente dal popolo è il consigliere regionale, con un peso specifico politico aggiuntivo rispetto al presidente della Giunta.

Penso che sia un problema politico quello che in questo scorcio finale di legislatura alcune Regioni non concluderanno il percorso statutario e qui lo pongo come un problema aperto su cui occorrerà riflettere. Che tipo di omogeneità politica avremo a metà del 2005 quando innoveremo i Consigli regionali se una parte di Regioni avranno definito il loro statuto e una parte no?

Altro elemento: Consiglio delle autonomie locali come elemento di raccordo con i Consigli regionali. Credo che non sia secondario, nel momento in cui approfondiamo queste

tematiche, approfondire anche il ragionamento sul ruolo del Consiglio delle autonomie locali rispetto ai meccanismi e ai criteri della loro composizione. E' la stessa cosa avere un Consiglio delle autonomie locali formato esclusivamente da sindaci e da presidenti delle Amministrazioni provinciali rispetto a Consigli delle autonomie locali che prevedano al loro interno anche rappresentanti di Consigli comunali e di Consigli provinciali, con anche rappresentanti delle opposizioni? In situazioni molto articolate uno può essere eletto o nominato nel CAL come maggioranza e qualche volta anche come opposizione. La faccenda si ingarbuglia parecchio. Però credo che dobbiamo considerare il fatto della composizione del CAL come uno degli elementi di riflessione politica nel momento in cui lo ricordiamo all'attività del Consiglio. Altro punto, anche qui a flash: il Crel. Io sono sempre stato contrario al Crel e prendo atto con piacere che il presidente Louvin ci comunicava che addirittura chi lo aveva già previsto a suo tempo, lo ha soppresso. Ripensare anche alla funzione del Crel, quindi ad un suo superamento mi conforta sul piano politico, perché a questo punto tutte le perplessità che avevamo e che ancora ho personalmente, hanno una loro funzione, una loro motivazione. Tanto più che la soluzione che abbiamo trovato in Umbria è stata quella di legare le funzioni del Crel non ad una struttura organizzata e definita ma ad una conferenza annuale che il presidente del Consiglio può convocare e sulla base delle sue conclusioni il Consiglio regionale stesso può determinare atti di indirizzo. Abbiamo cioè voluto legare profondamente l'attività di questa Conferenza del lavoro e dell'economia al ruolo stesso del Consiglio, ad uno degli elementi fondanti del Consiglio, cioè al ruolo e alla funzione di programmazione e di indirizzo.

L'ultima questione che mi ha incuriosito parecchio è riferita in maniera precisa alle cose che diceva il dott. Baldi. Il dott. Baldi ha usato una terminologia sulla quale penso che occorrerà riflettere un po' di più: la questione della rappresentatività piuttosto che della rappresentanza. Noi viviamo in una condizione generale in cui la politica è immersa in un quadro culturale in cui la rappresentanza si confonde con la rappresentazione. Per me la rappresentanza rimane il principio fondamentale attorno al quale costruire l'azione della politica e far lavorare il Consiglio regionale. La rappresentazione, secondo me, è lo specchio culturale nel quale, in questo momento, la società si riflette.

La questione dei democristiani: vedete come è cambiato un termine. Una volta si chiamava “stanza dei bottoni” ed era la stanza del potere. Adesso si chiama “cabina di regia”. Non è la stessa cosa, per me, perché con la cabina di regia si dà l'idea culturale della politica che è tutta rappresentazione e questo concetto di rappresentazione sussume su di sé l'idea della rappresentanza, che non è la stessa cosa. E' il problema tra l'immagine, la forma e la sostanza, cioè superare un concetto di rappresentazione della politica legato al modo in cui si pone, al fatto di andare in televisione, al fatto di essere visibili, al fatto di dare un'immagine superficiale piuttosto che dare il senso più approfondito della rappresentanza. Vorrei che sul modo in cui il dott. Baldi poneva le esigenze di raccordare diversi soggetti che nella società

regionale si esprimono nella loro rappresentazione, ci fosse un po' più di rappresentanza. E' un modo a cui mi riaccorderei molto più volentieri.

ROBERTO LOUVIN. Grazie, presidente Tippolotti. Credo che questa voce sia suonata interessante nel dibattito di oggi e abbia portato un ottimo complemento alla riflessione odierna. Sicuramente i meccanismi tradizionali della democrazia rappresentativa sono fortemente in crisi. Giustamente qualcuno ci ricorda che non siamo gli unici depositari di un modello di democrazia: Amartya Sen ci ha ricordato, con un libro recente, come ci siano altri modi di interpretare culturalmente la democrazia e così pure la rappresentanza. Qui ci troviamo di fronte a un momento delicato, nel quale la società chiede altre forme di rappresentazione e di rappresentanza. La politica non è solo rappresentazione quasi teatrale dello scontro delle idee, è anche rappresentanza e cura di interessi specifici. Come chiudere questo cerchio, come tirare le fila o tentare di farlo, in questo contesto? Affidiamo a qualcuno, come me in qualche modo un po' esterno rispetto alla problematica di oggi, che tra l'altro i singoli presidenti, l'assessore Robilotta e i tecnici che hanno fornito la cornice a questo dibattito ci hanno permesso di vivere in modo molto diretto e molto concreto: al vicepresidente dell'Assemblea Siciliana Salvo Fleres chiedo di concludere proprio intorno a questo punto, alla crisi della rappresentanza, chiedendogli se si stiano individuando oggi, attraverso soprattutto queste riforme statutarie, a cui non sono estranee le Regioni a statuto speciale che vivono peraltro in modo diverso la rilettura dei loro statuti, se stiamo imboccando le vie giuste. Ringrazio fin d'ora anticipatamente tutti voi che avete resistito a questo lungo, ma spero non inutile dibattito.

SALVO FLERES, *Vicepresidente dell'Assemblea regionale Siciliana*. Sono convinto che il dibattito di oggi sia stato particolarmente interessante. Tra l'altro si svolge in un momento di tregua che è stata recentemente firmata, perché come voi sapete durante la discussione generale sugli statuti nelle nostre Regioni si sono verificate sommosse, tumulti, le piazze sono state prese d'assedio da parte delle categorie produttive, dei lavoratori, degli studenti, dei ceti medi che hanno aggredito i palazzi del potere perché hanno chiesto con molta energia, con molta fermezza che questi statuti potessero rappresentare società moderne. Sono impazzito? Infatti non è accaduto nulla di tutto questo e il tema vero è proprio questo. Noi stiamo discutendo — anche questa mattina l'abbiamo fatto — molto accuratamente delle questioni di natura giuridica, delle problematiche di natura amministrativa, dei pesi e dei contrappesi nelle forme di governo, nella esigenza che gli statuti possano essere rappresentativi delle tematiche più importanti che riguardano la vita delle Regioni e tutto questo accade prevalentemente all'interno dei palazzi e tutto questo difficilmente riesce a suscitare l'entusiasmo, l'interesse, la passione, il trasporto dell'opinione pubblica. Nessuna

categoria ha proclamato uno sciopero, perché lo statuto non era sufficientemente rappresentativo delle esigenze della medesima, e non perché non lo fosse o perché lo fosse, ma perché probabilmente nessuna categoria ha studiato a fondo le problematiche connesse con le riforme statutarie e nella provocazione generale ne inserisco un'altra subordinata: se questo tema della partecipazione, della inclusione ai processi decisionali è grave nelle Regioni a statuto ordinario, è ancora più grave nelle Regioni a statuto speciale, laddove elementi di natura storica, culturale, politica dovrebbero essere più sentiti, più parti di un ragionamento di riordino, di riscrittura degli statuti.

E allora quale coinvolgimento c'è stato? E quale richiesta di coinvolgimento c'è stata? Perché il problema non è soltanto dal Palazzo verso la città o verso la società ma anche dalla società verso il Palazzo. Il Palazzo spesso non ha chiesto il coinvolgimento della società ma la società non ha sollecitato il proprio coinvolgimento da parte del Palazzo. E allora ha ragione il presidente Louvin quando ha aperto i lavori di questa sessione e ha detto “c'è bisogno di una riscrittura degli statuti”. E di che tipo di riscrittura c'è bisogno? L'opinione pubblica sente la riscrittura degli statuti come una esigenza legata alle forme di governo, alle competenze delle Regioni, alla modifica del titolo V della Costituzione o non la sente? E se non la sente, perché non la sente? Il regionalismo è ancora attuale? Può esserci un federalismo istituzionale senza un federalismo fiscale? Io dico: può esserci un federalismo istituzionale senza un federalismo partitico? Oggi la nostra società, il nostro sistema politico presenta elementi di federalismo partitico in grado di sostenere il federalismo istituzionale e il federalismo fiscale? O forse non ci troviamo di fronte ad una politica globalizzata anch'essa, nella quale gli elementi territoriali o le esigenze di una sussidiarietà reale di livello regionale non sono più presenti?

Non c'è dubbio che il tema è estremamente importante, estremamente complesso. Io credo che alcune cose possano appassionare l'opinione pubblica, altre assolutamente no. Sono convinto che relativamente all'elezione diretta, di moda o non di moda, difficilmente si potrà tornare indietro, sono convinto che forse nella elezione diretta sono i partiti che indicano i presidenti, ma sono convinto che sono certamente i cittadini che li scelgono e li votano, così come sono convinto che nell'elezione di tipo indiretto, parlamentare, sono i partiti che indicano i presidenti ma sono anche i partiti che li votano. Dunque qual è dei due elementi quello che determina e garantisce una maggiore rappresentatività, il primo o il secondo?

Ognuna delle provocazioni che ho lanciato questa mattina è di fatto contenuta nelle relazioni che sono state svolte, ma il tema di fondo è l'inclusione, la partecipazione, il coinvolgimento. Tutto il resto rischia — ed è questo il fenomeno più grave che noi avvertiamo — di diventare soltanto una manifestazione retorica, ovvero una manifestazione tecnocratica di riforma statutaria, che è l'ultima cosa che bisogna fare, perché se noi già abbiamo deluso i cittadini relativamente al percorso di inclusione e di partecipazione, li deludiamo persino nei contenuti degli statuti, che non tengono conto delle esigenze reali di partecipazione dei

medesimi attraverso una forte tutela dei diritti di rappresentanza, attraverso una forte tutela degli elementi di garanzia e di controllo dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, abbiamo ulteriormente rotto quel ponte che deve invece legare le istituzioni alla pubblica opinione e ai cittadini in genere, ed è l'ultimo ponte che ci tutela dalla democrazia: sono finiti i partiti, hanno un minore peso, le ideologie sono state fortemente ridimensionate, hanno limato gli angoli, la rappresentatività e la rappresentanza vengono meno, si semplificano tutti i processi politici. Se vengono meno o si semplificano i rapporti di connessione e di reciproco controllo tra i cittadini e le istituzioni, i rischi non sono per il funzionamento della pubblica amministrazione, sono per il funzionamento della democrazia.

ROBERTO LOUVIN. Marco Baldi ha chiesto, in via del tutto eccezionale, di poter chiarire un piccolo equivoco sorto, quindi gli do la parola.

MARCO BALDI. Solo una precisazione. Il presidente del Consiglio dell'Umbria ha ragione, nel senso che probabilmente c'è troppa rappresentazione politica e troppo poca rappresentanza politica, ma io parlavo di capacità di offrire una adeguata rappresentazione non della politica ma della società civile. Avere la capacità di rappresentare la capacità civile significa avere gli elementi fondamentali per fare la programmazione, questa parola che finalmente si riscopre per le istituzioni regionali e che non sentivamo da tanto tempo. Fare la programmazione con un'adeguata rappresentazione di dove va la società civile significa non commettere errori, significa trovare i soggetti intermedi che in qualche modo ti seguono. Faccio un esempio: se una Regione decide di puntare tutto sull'apertura verso la Cina, evidentemente non può poi trovare i suoi distretti industriali che invece hanno puntato tutto verso l'est europeo, quindi in questo senso una rappresentazione di quello che sta avvenendo nel settore sociale ed economico del tessuto regionale è fondamentale per le istituzioni regionali.

ROBERTO LOUVIN. Ringrazio Marco Baldi, Stelio Mangiameli e Claudio Tucciarelli che sono intervenuti. Grazie ai presidenti Fontana, Fedele, Fleres, Tippolotti e all'assessore Robilotta che ha validamente sostenuto, da solo, tutto il fronte degli Esecutivi regionali. Grazie a tutti per la vostra partecipazione.