



## VII LEGISLATURA

# LVII SESSIONE STRAORDINARIA

## RESOCONTO STENOGRAFICO

Lunedì 30 giugno 2003

Presidenza del Presidente Carlo LIVIANTONI

Vice Presidenti: Vannio BROZZI - Pietro LAFFRANCO

### INDICE

Presidente	pag. 1
<b>Oggetto N. 2</b>	
<b>Comunicazioni del Presidente del Consiglio regionale.</b>	<b>pag. 1</b>
Presidente	pag. 1
<b>Oggetto N. 3</b>	
<b>Comunicazioni del Presidente della Commissione Speciale per la Riforma dello Statuto regionale in ordine allo stato dei lavori della Commissione medesima.</b>	<b>pag. 3</b>
Presidente	pag. 3, 10, 12, 18, 22, 26, 30, 32, 34, 38



Modena	pag. 3
Donati	pag. 10
Tippolotti	pag. 12, 16, 28
Laffranco	pag. 15, 26, 28
Bottini	pag. 18
Baiardini	pag. 22
Liviantoni	pag. 30
Fasolo	pag. 32
Finamonti	pag. 34

**Oggetto N. 5**

**Ulteriore modificazione della l. r. 15/01/1973, n. 8**

**- Norme sulla previdenza dei Consiglieri.**

Presidente	pag. 39
Pacioni, <i>Relatore</i>	pag. 39



## VII LEGISLATURA LVII SESSIONE STRAORDINARIA

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE CARLO LIVIANTONI.**

*La seduta inizia alle ore 10.03.*

*Si procede all'appello nominale dei Consiglieri regionali.*

**PRESIDENTE.** Non essendo presenti i Consiglieri in numero legale, sospendo la seduta.

*La seduta è sospesa alle ore 10.05.*

*La seduta riprende alle ore 10.30.*

**PRESIDENTE.** Colleghi, prendere posto; essendo presenti i Consiglieri regionali in numero legale, dichiaro aperta la seduta.

### **OGGETTO N. 2**

#### **COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO REGIONALE.**

**PRESIDENTE.** Comunico l'assenza della Consigliera Spadoni Urbani per motivi di salute.

Comunico che il Presidente della Giunta regionale ha fornito, ai sensi dell'**art. 58** del Regolamento interno, **risposta scritta** ai seguenti atti:

**ATTO N. 1432 - INTERROGAZIONE** del Consigliere Sebastiani, concernente: "Progetto - deliberato dall'Ente Irriguo Umbro Toscano - di adduzione di acqua dal lago di Montedoglio al lago Trasimeno - Iniziative ai fini della rimozione degli ostacoli che impediscono la realizzazione del progetto medesimo".



**ATTO N. 1505 - INTERROGAZIONE** del Consigliere Sebastiani, concernente: “Mutui concessi dagli Istituti di Credito a privati ai fini del ripianamento delle passività nel settore agricolo - Contributo della Regione dell'Umbria al pagamento di tassi di interesse qualificati dalla legge come usurari”.

Comunico che il Presidente della Giunta ha dato notizia, ai sensi dell'art. 20/bis, comma terzo, della legge regionale 21/3/1995, n. 11 e successive modificazioni ed integrazioni, di aver emanato i seguenti decreti:

- n. 149 del 30/5/2003, concernente: “Consulta Regionale per l'utenza ed il consumo - Sostituzione di alcuni componenti”.
- n. 150 del 4/6/2003, concernente: “Cooperativa produttori carne coltivatori diretti "TUDER" a.r.l. di Todi (PG). Nomina di un rappresentante della Regione dell'Umbria nel Consiglio di Amministrazione”.
- n. 151 del 4/6/2003, concernente: “Cooperativa produttori tabacco del Puglia a.r.l. di Collepepe (PG). Nomina dei rappresentanti della Regione dell'Umbria nel Consiglio di Amministrazione”.
- n. 153 del 9/6/2003, concernente: “Nomina di un rappresentante regionale in seno al Consiglio di Amministrazione del Centro Italiano di Studi Superiori sul Turismo e sulla Promozione Turistica - CST ASSISI, ai sensi dell'art. 12 del vigente Statuto”.
- n. 154 del 10/6/2003, concernente: “Commissione per l'inclusione nell'elenco regionale degli esperti in beni ambientali e assetto del territorio. Sostituzione di un componente designato dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 3 della legge regionale 11 agosto 1983, n. 34”.



- n. 158 del 18/6/2003, concernente: "Costituzione dell'Osservatorio regionale sulla condizione penitenziaria e post-penitenziaria".
- n. 159 del 18/6/2003, concernente: "Cooperativa agricola Tabacchicoltori Lisciano Niccone "CO.TA.L." a r.l. di Lisciano Niccone (PG). Nomina di un rappresentante della Regione dell'Umbria nel Consiglio di Amministrazione".
- n. 160 del 18/6/2003, concernente: "Cooperativa agricola Unione Lavoratori Agricoli Soc. Coop. a r.l. di Marsciano (PG). Nomina di un rappresentante della Regione dell'Umbria nel Consiglio di Amministrazione".
- n. 161 del 18/6/2003, concernente: "Cooperativa Ortofrutticola s.r.l. di Passaggio di Bettona (PG). Nomina di un rappresentante della Regione dell'Umbria nel Consiglio di Amministrazione".
- n. 162 del 18/6/2003, concernente: "Consorzio Regionale Umbro fra Cooperative Produttori e Trasformatori Latte Soc. Coop. a r.l. di Ponte S. Giovanni (PG). Nomina dei rappresentanti della Regione dell'Umbria nel Consiglio di Amministrazione".

### **OGGETTO N. 3**

#### **COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE SPECIALE PER LA RIFORMA DELLO STATUTO REGIONALE IN ORDINE ALLO STATO DEI LAVORI DELLA COMMISSIONE MEDESIMA.**

**PRESIDENTE.** Consigliere Modena, a lei la parola.

**MODENA.** Leggerò la relazione che è stata predisposta in Commissione, che è un po' la sintesi del lavoro svolto.



La Commissione per la Riforma dello Statuto ha elaborato un testo di circa un centinaio di articoli, così suddivisi:

- Principi generali
- Norme programmatiche
- La partecipazione popolare
- Il rapporto Regione - Enti locali
- L'ordinamento amministrativo
- Il sistema delle fonti
- Gli organi della Regione
- L'elezione del Presidente della Giunta
- Risorse, bilancio e patrimonio.

Ha anche predisposto il testo relativo alla legge sul referendum sullo Statuto.

È noto al Consiglio e alla comunità regionale che si tratta di un testo in larga parte condiviso, con alcuni nodi da sciogliere.

In particolare, per alcune scelte di fondo relative alla "forma di governo" e al "controllo", non si individua un punto di sintesi tra le posizioni delle forze politiche.

La Commissione, attraverso riunioni settimanali, partendo dal lavoro di ascolto effettuato nel 2001 e nei primi mesi del 2002, ha elaborato un articolato che oggi necessiterebbe, per essere presentato in aula e alla società umbra, di una scelta relativa ai temi sopra ricordati, nell'ambito di una generale armonizzazione del lavoro svolto.

Riteniamo necessario che l'aula debba essere portata a conoscenza delle linee fondamentali sulle quali il lavoro della Commissione si è concentrato.

#### 1) Principi generali e Norme programmatiche.

La Commissione, riconoscendo ancora oggi validità ai principi individuati nello Statuto vigente nonché quelli costituzionali, ha ritenuto opportuno considerare gli stessi il punto di partenza per il confronto. Il dibattito si è sviluppato sui valori fondamentali della identità regionale individuati nel pluralismo culturale, economico e sociale, nella qualità dell'ambiente e del patrimonio storico e artistico, nella vocazione europeista e nella cultura della pace.

Vi sono diverse prese di posizione su alcuni punti controversi, come il concetto di



spiritualità, la definizione della famiglia, i principi dell'identità nazionale, il policentrismo. Ma si tratta di casi limitati rispetto allo sforzo fatto per individuare un tessuto di valori comuni. Basti pensare anche al riconoscimento di una regione che opera per la piena cooperazione con le regioni confinanti e per l'interazione fra i territori.

È evidente la volontà di arrivare ad una sintesi soprattutto nella parte che riguarda le norme programmatiche. Possiamo leggere alcune grandi linee di azione:

- la realizzazione del pieno sviluppo della persona umana e della piena parità tra uomini e donne;
- il riconoscimento della tutela della salute, dell'istruzione, dell'occupazione piena e stabile come punti cardine;
- il legame con gli umbri emigrati all'estero;
- la considerazione di beni e cultura come beni essenziali, unitamente al patrimonio storico, archeologico, artistico, paesaggistico e all'ambiente urbano;
- il rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;
- l'assunzione della programmazione e della valutazione degli obiettivi conseguiti come metodo dell'azione da parte della Regione.

## 2) La partecipazione popolare.

Esaminando questi articoli, la Commissione ha cercato, soprattutto, di individuare gli strumenti per rendere effettiva la partecipazione, attraverso l'iniziativa legislativa, referendaria, il diritto di petizione e consultazione (attuata anche attraverso indagini, sondaggi e inchieste) e garantendo la più ampia informazione possibile. Per quanto riguarda l'istituto del referendum, è stato disciplinato sia il consultivo che l'abrogativo.

## 3) Rapporti internazionali e Unione Europea.

La Commissione ha voluto introdurre una norma apposita non solo per ribadire che la Regione aderisce al processo di integrazione europea, ma anche per stabilire forme di collegamento con gli organi dell'Unione Europea e per concludere accordi e intese con Stati ed Enti territoriali interni ad altro Stato.

## 4) Il rapporto tra la Regione e gli Enti locali.

La Commissione ha lavorato cercando una piena sintonia con il Consiglio delle Autonomie locali, facendo proprio il modello individuato dalla Costituzione, che pone il Comune come



centro di imputazione della funzione amministrativa.

Da sottolineare che da un lato è stato specificato che le leggi regionali di conferimento di funzioni amministrative determinano il contenuto e le risorse necessarie per renderne effettivo l'esercizio. Dall'altro la Regione, per lo svolgimento ottimale delle funzioni conferite, promuove la costituzione di forme associative.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, organo di consultazione e partecipazione, è disciplinato con sufficiente precisione, anche rispetto alle altre regioni. Ci si è posti il problema della composizione che deve garantire la più ampia rappresentatività territoriale e politica, anche attraverso la presenza degli esecutivi e dei Consigli. Così come il problema relativo ai pareri obbligatori è stato risolto prevedendo che, quando il Consiglio regionale non si attiene al parere emesso dal Consiglio delle Autonomie locali, delibera a maggioranza assoluta dei componenti.

La Giunta deve invece motivare il rigetto, dando comunicazione al Consiglio.

#### 5) Ordinamento amministrativo.

L'articolato, abbastanza tecnico, opera uno sforzo di sintesi per una serie di principi e di azioni che hanno caratterizzato la riforma della Pubblica Amministrazione dagli anni '90 in poi.

Qualche esempio: la verifica dell'azione amministrativa sotto il profilo della qualità, dell'efficacia e dell'efficienza, attraverso idonei strumenti di controllo; il richiamo ai principi di proporzionalità, ragionevolezza, snellimento etc. e ai criteri di economicità, efficienza e efficacia.

La Commissione ha inteso distinguere le funzioni regionali, l'azione amministrativa, l'organizzazione e il personale, dando così attuazione alla legge costituzionale 1/99 nella parte in cui prevede che gli Statuti debbano disciplinare l'organizzazione e il funzionamento.

#### 6) Il sistema delle fonti - La funzione legislativa e regolamentare.

I punti qualificanti delle scelte fatte in Commissione e relativi a questa parte sono così sintetizzabili:

A) L'iniziativa legislativa è in capo, oltre che a ciascun membro del Consiglio, alla Giunta, a ciascun Consiglio provinciale, ai Consigli dei Comuni (per una popolazione



non inferiore a 10.000 abitanti o almeno 5 Comuni) a 3.000 elettori e al Consiglio delle Autonomie;

B) È previsto il procedimento in Commissione redigente. Solo un gruppo ha proposto la Commissione in sede deliberante;

C) La potestà regolamentare si riconosce in capo alla Giunta per l'esecuzione delle leggi e per le materie per le quali sia autorizzata dal Consiglio con legge apposita. La Commissione ha rivalutato il ruolo del Consiglio anche con riferimento alla potestà regolamentare. Su questo tema alla Commissione è pervenuta una nota tecnica della Giunta regionale sulla quale verranno fatti gli opportuni approfondimenti.

D) Qualificanti e innovativi sono gli articoli relativi alla qualità delle leggi (intesa anche come coerenza ed efficacia) e ai testi unici di riordino e semplificazione per settori omogenei.

#### 7) Organi della Regione.

Questa parte è sicuramente la più complessa, vista la ricerca continua di punti di equilibrio tra i poteri e, in particolar modo, tra esecutivo e legislativo, Giunta e Consiglio.

È noto che in tutta Italia le Regioni si sono trovate a lavorare in condizioni complesse, non tanto per il quadro costituzionale (Titolo V e legge La Loggia di applicazione) ma soprattutto per la rigidità del dettato costituzionale della legge 1/99 e, in particolare, dell'art. 126. La norma, infatti, impedisce di modulare diversamente i destini del Consiglio regionale rispetto a quelli del Presidente della Giunta, trasformando i concetti di stabilità e governabilità nel cosiddetto principio "simul stabunt, simul cadunt" che alcune Regioni hanno cercato di temperare, pur senza mettere in discussione il cosiddetto patto con gli elettori. Non stupiscono, quindi, soluzioni che vedono, per esempio, il ruolo del Vice Presidente (come in Calabria) oppure la proposta, come ha fatto la Puglia, di modifica dell'art. 126 della Costituzione.

In Umbria sono state analizzate dalla Commissione tre ipotesi.

Una prevede l'elezione diretta, una quella consiliare ed infine la cosiddetta popolare. La prima si rifà al modello costituzionale, la seconda prevede una mozione votata per appello nominale del Consiglio per l'individuazione del Presidente, la terza prevede che il



Presidente della Giunta venga indicato dal corpo elettorale con voto congiunto ad una lista di coalizione. Non viene sottoposto al voto del Consiglio, ma porta in aula il programma nella sua prima seduta.

La Commissione non è stata aiutata dal quadro nazionale: rispetto a gennaio, quando l'aula ha discusso in ordine alla proroga, gli eventi più rilevanti sono stati l'approvazione dello Statuto in prima lettura della Regione Calabria, la definizione del testo da parte della Puglia e della Regione Marche.

Nel primo caso il Consiglio regionale calabro ha scelto la cosiddetta elezione popolare indiretta con l'indicazione del Vice Presidente destinato a sostituire il Presidente nel caso di dimissioni, morte o impedimento.

La Puglia ha definito il modello relativo all'elezione diretta, ma ha anche chiesto la modifica dell'art. 126 della Costituzione.

La Regione Marche ha deciso di licenziare il testo con quattro ipotesi e di sottoporre questa stesura alla partecipazione.

La Commissione riscontra, altresì, che nonostante siano stati molteplici gli incontri formali e informali relativi alla forma di governo, ancora non si è arrivati ad una scelta che il Consiglio regionale possa fare in forma largamente condivisa. Scegliere oggi un'ipotesi o l'altra produrrebbe lacerazioni anche trasversali in Consiglio e tradirebbe la volontà, più volte espressa, di deliberare uno Statuto che sia patrimonio dell'intero Consiglio regionale. Questa situazione non ha scoraggiato i commissari, che, pur nella consapevolezza della difficoltà, hanno ragionato sul testo relativo agli organi individuando alcuni punti di sintesi che andiamo ad elencare:

#### A) Legge elettorale

Si ritiene che debba ispirarsi al principio proporzionale, con i correttivi necessari a garantire la stabilità del governo, anche mediante la previsione di un premio di maggioranza eventuale a favore della coalizione vincente. Deve altresì garantire la presenza equilibrata di uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive e nella partecipazione politica.

#### B) Statuto dell'opposizione

È stato introdotto un articolo ove si individuano i diritti necessari per assicurare



all'opposizione l'effettivo svolgimento di funzioni di proposta, critica e controllo.

C) Gruppi consiliari

Si è definita una norma che eviti il proliferare di gruppi, soprattutto formati da Consiglieri non collegati alla lista che li ha candidati.

D) Commissioni

Oltre a svolgere funzioni istruttorie e referenti, le Commissioni esercitano le funzioni di controllo e di verifica dei risultati e dell'azione amministrativa.

E) Autonomia del Consiglio regionale

Viene riconosciuta sia organizzativa, amministrativa, contabile e patrimoniale. Il personale ha un ruolo distinto.

F) Inserimento dell'Organismo di Parità

8) Risorse, Bilancio e Patrimonio.

Gli ultimi articoli sono particolarmente importanti sotto il profilo della gestione finanziaria. La Commissione ha introdotto il principio del coordinamento finanziario della Regione con i Comuni e le Province e la disciplina di forma di perequazione per gli enti territoriali che hanno minore capacità fiscale.

Inoltre il documento annuale di programmazione è stato previsto in un'apposita norma.

Problematiche aperte: la mancata individuazione della forma di governo penalizza il lavoro della Commissione fino ad oggi svolto, in quanto non consente di definire anche altri aspetti.

A) Controllo.

Come oggi i Consigli regionali devono svolgere la funzione di controllo? È materia che la Commissione ha iniziato ad approfondire, faticando però ad individuare soluzioni univoche. Chi svolge il controllo? È in capo alla minoranza o all'intero Consiglio? Con quali strumenti? Con quali poteri? In quale equilibrio? Sono problematiche aperte: la funzione della IV Commissione, il controllo degli Enti strumentali, le nomine, gli atti di indirizzo preventivo, l'individuazione di un eventuale Comitato paritetico, il ruolo delle Commissioni permanenti; tutti aspetti che vanno approfonditi, ma sui quali sarebbe più semplice trovare un'intesa se ci fosse una scelta chiara sulla forma di governo.

B) Organo di garanzia statutaria.



È stata ipotizzata l'introduzione di un organo indipendente di verifica sulla coerenza delle leggi allo Statuto. Rimane però aperto il problema se istituirlo o meno.

C) Rilettura complessiva.

La Commissione verrebbe enormemente facilitata nel suo lavoro se la rilettura del testo potesse avvenire con una scelta a monte chiara per la forma di governo.

Molte norme (basti pensare alle fonti) sono collegate a tale decisione.

La Commissione ha discusso a lungo sul percorso da seguire, stante la delibera n. 272 del 20 gennaio 2003, che ha prorogato i lavori fino al 30 giugno. Stante l'impossibilità di definire la forma di governo attraverso una formulazione che coinvolga tutte le forze politiche, rimettiamo al Consiglio la decisione in ordine alla volontà di prorogare ulteriormente i lavori per il tempo necessario alle forze politiche per trovare un'intesa su questo aspetto. In caso contrario, la Commissione, cessando i propri lavori, rimetterà all'aula la bozza predisposta.

Mi sia consentito, infine, ringraziare gli uffici della Commissione, i docenti universitari, l'Ufficio Legislativo, la Segreteria Generale per la collaborazione e il lavoro svolto. Un ringraziamento particolare al Vice Presidente e ai Commissari per l'impegno, in special modo di questi ultimi mesi, e per i ritmi sostenuti, al Presidente del Consiglio e ai Presidenti delle altre Commissioni per la collaborazione.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, Consigliera Modena, e, ringraziando lei, ovviamente ringrazio la Commissione, che ha lavorato e che ha prodotto nei tempi che il Consiglio aveva affidato alla Commissione stessa un lavoro che è stato sottoposto con la sua relazione all'attenzione del Consiglio.

Nella piena disponibilità del Consiglio è la determinazione sulle modalità della discussione, sui contenuti e sugli esiti della discussione stessa. Per cui è aperto il dibattito, è aperta la discussione generale. Il Consigliere Donati si è iscritto a parlare, ne ha facoltà.

**DONATI.** Nonostante mi sia dichiarato contrario, e insieme a me il collega Ripa di Meana, al singolare percorso individuato dalla Presidenza della Commissione e fatto proprio dalla



maggioranza dei colleghi commissari, per adempiere al preciso mandato stabilito dal Consiglio regionale con la delibera n. 272 del 20 gennaio 2003 voglio dare atto alla Presidente Modena di aver riferito al Consiglio, attraverso la sua relazione, in modo sufficientemente corretto e puntuale sui lavori che hanno impegnato la Commissione Speciale per la Riforma dello Statuto regionale da oltre due anni.

Naturalmente, la Presidente, anche per il ruolo che è stata chiamata a svolgere - e che peraltro ha svolto benissimo, con serietà, rigore e competenza che le fanno onore - ha informato il Consiglio che la Commissione ha elaborato un testo con alcuni nodi da sciogliere, ma per il resto in larga parte condiviso. Quest'ultima affermazione ritengo che sia azzardata, troppo ottimistica e comunque non corrispondente precisamente alla verità dei fatti (almeno secondo me).

È vero che in Commissione è stato sviluppato un grande lavoro redazionale, anche grazie al prezioso lavoro degli uffici della Commissione e degli esperti docenti universitari messi a nostra disposizione, lavoro di progressivo affidamento dei vari temi e del relativo articolato, ma in nessuna occasione i commissari sono stati chiamati ad esprimere formalmente le loro determinazioni definitive sui singoli articoli e tanto meno sul testo complessivo, anche perché, naturalmente, non sarebbe stato possibile, perché ancora largamente incompleto, a meno che la Presidenza della Commissione abbia sollecitato dei pronunciamenti di alcuni commissari al di fuori di essa; ma conoscendo la correttezza democratica ed istituzionale sia della Presidente che del Vice Presidente, escludo tale grave comportamento da parte loro.

È quindi tutta da verificare, secondo me, la larga condivisione dei circa 100 articoli redatti del nuovo Statuto, cui faceva riferimento la Presidente Modena. Naturalmente anche noi auspichiamo che questa larga condivisione avvenga, e al più presto, ma dare per scontato questo dato è, secondo me, politicamente non corretto. Una nota stonata della sua relazione, Presidente Modena, un'eccessiva forzatura, da censurare, almeno politicamente, in questa sede.

A parte questo, il motivo del nostro contrasto - mio, ripeto, e del collega Ripa di Meana - non riguarda tanto la malcelata richiesta al Consiglio di un'ulteriore proroga dei lavori della Commissione Speciale. Arrivati a questo punto, essa diventa una scelta obbligata, di buon senso, per consentire di terminare un lavoro che giudichiamo bene avviato, ma mancante di



scelte fondamentali, più di altre dirimenti, come quella rappresentata dalla forma di governo che, anche per questo, è rimasta ancora aperta.

Il contrasto riguardava e riguarda la decisione della maggioranza della Commissione di non rimettere al Consiglio la bozza di Statuto ad oggi predisposta, anche se incompleta, ripeto, e in alcune parti certamente non condivisa da tutti i commissari. La riteniamo una decisione sbagliata, che viola il mandato consiliare; rappresenta una scelta antidemocratica, lesiva delle prerogative di ogni singolo Consigliere regionale, privato così di tutti quegli elementi di conoscenza indispensabili per concorrere da protagonista alla redazione cosciente del nuovo atto fondamentale della nostra regione, il nuovo Statuto, appunto. Con questa decisione si vuole affermare che la redazione del nuovo Statuto regionale è un affare interno del Palazzo e che la società regionale umbra deve solo attendere che le varie forze politiche rappresentate in Consiglio si mettano d'accordo prima di conoscere il testo definitivo di tale Statuto. È una concezione della partecipazione che non condividiamo, che rappresenta un modo, secondo noi, vecchio e superato di fare politica, sicuramente uno dei motivi di crescente disaffezione dei cittadini verso la politica e, quello che è ancora più grave, verso le istituzioni democratiche.

Chiediamo formalmente al Presidente del Consiglio che la bozza di Statuto predisposta dalla Commissione venga consegnata a tutti i Consiglieri regionali in questa seduta, ciò a prescindere dalla decisione che il Consiglio, nella sua sovranità, intenderà assumere in merito alla sorte della Commissione Speciale per la Riforma dello Statuto.

**ASSUME LA PRESIDENZA IL VICE PRESIDENTE VANNIO BROZZI.**

**PRESIDENTE.** Chi chiede di intervenire? Consigliere Tippolotti, prego.

**TIPPOLOTTI.** Credo che le considerazioni fatte dalla Presidente Modena, che sono anche il frutto di un confronto e di una partecipazione diretta in Commissione, rappresentino lo stato dell'arte di un cammino impegnativo e sostanzialmente positivo che da diversi mesi ci vede impegnati nella definizione del nuovo Statuto regionale.



Fin da quando si insediò la Commissione Speciale, tutti parlarono di momento storico e del fatto che la riscrittura dello Statuto, per i tempi in cui si collocava e per il dibattito in corso sul processo federalista, rappresentava uno dei momenti più alti del confronto politico dell'attuale consiliatura. La decisione di affidare, poi, la Presidenza ad un rappresentante dell'opposizione venne considerata come un gesto di apertura politica e di corresponsabilità nello scrivere le regole della convivenza civile e politica della nostra regione.

Rifondazione Comunista, è noto, pur aderendo ad una visione condivisa dello Statuto, non aderì in pieno a tale decisione, considerando comunque essere un diritto-dovere della maggioranza quello di guidare un percorso di responsabilità senza il rischio di possibili intrecci consociativi. In ogni caso abbiamo costantemente seguito i lavori della Commissione, svolgendo il nostro ruolo con la massima responsabilizzazione possibile e con grande lealtà e partecipazione, considerando fondamentale il confronto delle diverse idee e delle diverse posizioni in un ambito di scelte e di indirizzi che varranno per tutta la società regionale.

Nelle diverse occasioni in cui abbiamo avuto modo di discutere del nuovo Statuto già abbiamo affrontato molti degli aspetti di contenuto e di forma con cui la Commissione avrebbe dovuto portare in aula il testo del nuovo Statuto, fino al Consiglio del 20 gennaio, che decise di porre la data del giugno 2003 come ultimativa per la presentazione del testo di riferimento.

Non concordo assolutamente con le dichiarazioni fatte dal Consigliere Donati in merito alla mancata azione democratica della presentazione e della diffusione del testo della bozza finora prodotto dalla Commissione a tutti i Consiglieri, in quanto l'illustrazione della relazione della Presidente Modena e il contenuto e il modo con cui la Commissione sarebbe dovuta venire in aula è il frutto di una discussione, di un confronto ed anche di una scelta che non pregiudica assolutamente il fatto di dovere o non dovere distribuire, presentare e far conoscere alla società il testo della bozza di Statuto finora prodotto in Commissione. Sarà comunque sempre e soltanto il Consiglio che su questo potrà esprimersi direttamente e liberamente. Non accolgo, quindi, le considerazioni fatte sulla democrazia e sul modo in cui i lavori della Commissione vengono svolti.

Viviamo oggi in un momento di bilancio pressoché finale, in cui si deve decidere come e



in quali termini concludere questa fase delicata ed importante per la settima legislatura regionale. Tenendo conto di quanto esposto dalla Presidente, considerando che la Commissione Statuto ha disegnato complessivamente un profilo di massima del testo statutario, si può dire che le questioni ancora aperte attengono a fattori che sono riconducibili ad un dibattito più ampio, da un lato, ed ancora foriero di auspicabili convergenze, dall'altro. Comunque non possiamo esimerci da un confronto politico che, senza entrare nelle singole questioni specifiche, con la discussione di oggi aiuti a far comprendere quali sono gli elementi di fondo che fanno da scenario e che contemporaneamente compongono il quadro di riferimento.

Quando iniziammo a discutere l'applicazione della legge 1/99, la legge per la quale costituimmo la Commissione Speciale per lo Statuto, dicemmo che avremmo mantenuto costanti i riferimenti sia allo Statuto vigente, per il suo impianto e per i suoi contenuti, che alla Costituzione repubblicana, per i suoi principi ed i suoi valori. Nel confermare questa impostazione, dobbiamo prendere atto, però, che nel frattempo si sono succeduti nuovi e preoccupanti passaggi politici. Il primo è sicuramente il processo di *devolution* fortemente voluto dalla Lega, il quale sta andando avanti nel percorso parlamentare; in pratica ci troviamo di fronte ad un'ulteriore modifica della modifica del Titolo V, perseguendo un disegno di frammentazione e di divisione territoriale che, soprattutto quando si applicheranno le regole del federalismo fiscale, produrrà dei gravissimi effetti negativi.

A questo proposito, un recente studio della Svimez, che con una commissione apposita ne ha studiato le proiezioni prossime e ha trasmesso i suoi risultati all'Alta Commissione per il Federalismo fiscale istituita con il varo della Finanziaria 2003, dimostra che, quando le risorse delle Regioni saranno erogate in base alla spesa storica e all'IVA nella misura del 54%, in attuazione del decreto 56/2000, tutte le Regioni meridionali, più il Lazio e l'Umbria, saranno penalizzate gravemente per un valore assoluto di 812.000.000 euro nel 2006, fino ad arrivare, nel pieno regime del federalismo fiscale, ad un valore assoluto di penalizzazione di 1.766.000.000 euro (dati Svimez).

Il secondo elemento che intravedo come sfondo politico di preoccupazione è la grande confusione che permea tutta la fase applicativa del Titolo V e che fa scrivere allo stesso prof.



Beniamino Caravita, in merito alla cosiddetta legge La Loggia, che dispone l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 3/2003 e che in pratica ha modificato, tra gli altri, tutti i vecchi articoli 114, 117, 118, 119, 120 e 121 della Costituzione, abrogandone il 115, il 124 e il 125: "Un testo costituzionale richiede normalmente tempi lunghi per la sua attuazione; un testo costituzionale scritto male ed approvato in fretta, pur nella condivisibilità delle scelte di fondo, richiederà tempi ancor più lunghi. Se poi quel testo, adeguando un ordinamento, in specie quello italiano, ai fenomeni di ridislocazione regionale e sovranazionale dei poteri pubblici, effettua un vero e proprio ribaltamento, magari al di là della volontà dei suoi sostenitori parlamentari, della logica di funzionamento dello Stato nazionale, erede sbiadito dell'ottocentesco detentore di una sovranità che sembrava illimitata verso l'alto e verso il basso, i tempi dell'adeguamento e della vera e propria comprensione ed assimilazione del testo possono dilatarsi ancora di più". E prosegue il prof. Caravita: "È per questo che non devono stupire i tempi di elaborazione del disegno di legge 3/2001, né le incertezze che in esso ancora si trovano; è per questo che non devono meravigliare le resistenze dell'apparato centrale o le difficoltà del Parlamento e del Governo nazionali, né l'atteggiamento di sindacalismo istituzionale che ha dominato le scaramucce di questi mesi tra le istituzioni chiamate a dare attuazione ed applicazione alla riforma del Titolo V".

Poi il prof. Caravita definisce l'elaborazione del testo riformatore come "un'elaborazione cattiva, incerta ed affrettata", e chiude dicendo, riferendosi all'applicazione del Titolo V: "Nella fase transitoria appare irrealistico pensare che nelle materie di competenza concorrente si possa ottenere una rapida attività parlamentare di approvazione di nuove leggi quadro, e invero una qualche attività di definizione ed individuazione dei principi appare necessaria per costruire ed indirizzare gli spazi dell'attività regionale di regolazione, specie in relazione alle nuove materie". Quindi da una parte si dice che il Governo non riuscirà ad esprimersi in merito all'attuazione del Titolo V, mentre dall'altra parte, contemporaneamente, si dice che sarebbe necessario avere dei provvedimenti quadro. Insomma, ho citato questo passaggio del prof. Caravita intanto perché, per le sue note posizioni, non si può dire che sia contrario...

**LAFFRANCO.** (*Fuori microfono*)... Quali? Quelle del '90?



**TIPPOLOTTI.** No, le ultime posizioni; le dice proprio nello stesso articolo, che è del 2 maggio 2002, e dice esattamente: "Un testo costituzionale scritto male etc...", pur nella condivisibilità delle scelte di fondo..."; quindi ho citato proprio il prof. Caravita perché credo che non si possa ascrivere sicuramente ad una parte politica o di indirizzo della dottrina cui io mi possa riferire, ma per esprimere semplicemente il fatto - e per essere supportato dalle sue stesse parole - che stiamo vivendo in una fase di confusione ed incertezza, il cui approdo è ben lungi dall'essere a portata di mano e che riguarda soprattutto la materia legata alla funzione primaria del Consiglio, che è appunto quella legislativa; situazione confusa ed incerta che sarebbe politicamente colpevole mantenere o, peggio, sottovalutare.

Ma oltre a ciò, è ancora più grave che la gestione e la definizione di questa riforma incompiuta - basti pensare all'assenza della Camera delle Regioni, alla mancata ed oscura definizione della funzione dell'Art. 18, alle equivoche indicazioni sulla forma di governo - avvengano per decretazione ordinaria sotto il ricatto di forze politiche, idee e filosofie che sottendono esattamente il procedimento contrario usato dalla nostra Commissione Speciale, che è stato quello di ricercare costantemente la massima condivisione sulle regole e sui principi, anziché procedere a colpi di voti di maggioranza, in un quadro di piena e riconosciuta legalità costituzionale.

Il processo di modifica costituzionale che si sta avviando nel Paese, e che riguarda sia le questioni fin qui dette che la natura e l'assetto dello Stato, e che sta coinvolgendo a tutti i livelli, anche con le sue ripercussioni politiche, gli apparati istituzionali, politici ed amministrativi del nostro Paese, costituisce, a mio parere, un altro elemento di riferimento che fa da sfondo. Noi potremmo anche dividerci, colleghi Consiglieri, su alcune questioni di fondo, ma non possiamo non lavorare tutti per ottenere che l'Umbria si doti di uno Statuto che sappia rappresentare la sua grande tradizione di democrazia, libertà e buon governo che ha caratterizzato fin dalla sua nascita la nostra regione, con le giuste e corrispondenti coerenze.

La Regione si sta finalmente caratterizzando - e ne viene formalmente confermata e sancita la prerogativa - come unico livello, insieme allo Stato, titolare della funzione legislativa. A questa dobbiamo costantemente riferirci in ogni passaggio della nostra



discussione.

Per cui, a fronte di queste brevi considerazioni, a mio parere appare ancora più evidente che l'impegno fin qui prodotto dalla nostra Commissione sia importante e debba trovare una sua naturale conclusione. Le questioni ancora aperte, che ci venivano ricordate nella relazione, nella loro importanza rappresentano un alto terreno di confronto politico che, proprio per il suo spessore e determinazione, non deve farci desistere nel ricercarne i giusti equilibri.

Per quanto riguarda proprio gli aspetti controversi, le proposte di Statuto che ci vengono dalle altre Regioni, oltre agli accordi che vengono fatti conoscere relativamente ad altre Regioni, presentano generalmente dei limiti che non risolvono i problemi di fondo, e questo, a mio parere, si connota specificatamente sulla forma di governo. Io credo che il motivo dei limiti di tali proposte stia sostanzialmente nel fatto che tutte queste si muovono dentro i confini dell'art. 126 della Costituzione, ricercando contemporaneamente l'aggiramento delle sue rigidità. Questo è successo nel caso della Puglia, con l'escamotage sinceramente un po' ipocrita della richiesta della stessa modifica costituzionale nel momento in cui si presenta un testo; oppure, come nel caso della Calabria, esaltando la contraddizione della nomina del Vice Presidente di stampo e natura prettamente presidenzialista con l'elezione indiretta del Presidente della Regione. Inoltre, la scelta della Regione Marche credo che sia la palese rappresentazione di un'impotenza politica che vorrei non ci appartenesse.

Io credo che, invece, il livello di discussione nella nostra Commissione, con il ricordato positivo contributo del *pool* di esperti, contenga i presupposti per ricercare un'opzione politica alta ed originale, che sappia contemperare le esigenze di fondo sulle quali stiamo tutti tendenzialmente analizzando le convergenze.

La forma di governo per la nostra regione dovrà prioritariamente rappresentare un punto avanzato di elaborazione politica che sappia prescindere da una specie di pan-sindacalismo istituzionale, evitando con cura le sterili contrapposizioni di poteri, ma piuttosto ragionare sulla definizione chiara e precisa dei ruoli e delle funzioni, in un quadro di pesi e contrappesi istituzionali che ne determinino il necessario equilibrio.

Gli altri elementi di indeterminatezza ancora presenti in parte discendono dalla definizione



della stessa forma di governo, come nel caso delle funzioni di controllo, e in parte, come nel caso dell'organo di garanzia statutaria, dalla necessità di approfondire ancora la discussione, sapendo che, soprattutto in questo versante, appare delicatissimo pensare ad una norma che surrettiziamente potrebbe riprodurre le funzioni a livello regionale della stessa Corte Costituzionale. In questo momento userei una grande cautela e circospezione istituzionale, se così si può dire.

Naturalmente la peculiarità regionale, che caratterizza il nostro Paese, si riverbera anche sul contesto statutario, determinando, come abbiamo visto, singole scelte differenziate. Diviene quindi difficile pensare ad un riferimento singolo che potrebbe assumere il valore di un modello esportabile. A maggior ragione l'impegno che abbiamo davanti a noi trascende il suo primo significato, per assumere il senso di un'obbligata ricerca originale - un tempo si sarebbe detta "da laboratorio politico" - che potrebbe trovare in Umbria la sua feconda terra di elaborazione. Non dobbiamo quindi, a mio parere, avere paura di fare delle scelte coraggiose, di osare su un terreno che qui vede i suoi più naturali presupposti politici di maturità, di tolleranza e di tradizione democratica.

Insomma, colleghi Consiglieri, abbiamo davanti a noi una vera e propria occasione storica. Facciamo in modo che nessuno che sia presente oggi in quest'aula possa avere un giorno dei rimorsi politici per non essere stato in grado di capire la posta in gioco e la sua importanza, e per non aver avuto la forza e l'intelligenza di rispondere convenientemente a questa sfida.

**PRESIDENTE.** Consigliere Bottini, prego.

**BOTTINI.** Credo che la Commissione per la Riforma dello Statuto aveva l'obbligo, ancorché c'era una data di riferimento come scadenza, di rimettere oggi una relazione, la relazione che ha letto la Presidente e che è la relazione della Commissione. Una relazione, quindi, sulla quale si sono registrate, senza bisogno di esprimersi con votazioni, le convergenze dei gruppi politici presenti in Commissione, che, ricordo, è composta in maniera paritetica.

Voglio ricordare perché c'era questa data di riferimento: la Commissione per la Riforma



dello Statuto dell'Umbria, anche distinguendosi dal percorso e dai metodi scelti da altre Commissioni, ha deciso di scrivere lo Statuto in Commissione, ovvero di ragionare di volta in volta sui vari articoli. Altre Regioni hanno fatto una scelta differente, ovvero hanno incaricato gli esperti di rimettere alla Commissione un testo sul quale poi successivamente sviluppare una discussione. A gennaio scorso, la nostra Commissione aveva uno stato dei lavori sufficientemente avanzato, che consentiva - e l'auspicio c'era tutto - di prevedere anche una chiusura entro il 30 giugno, collocandoci tra le Regioni di testa per quanto riguarda la chiusura della riscrittura dello Statuto.

Anche noi siamo andati incontro a vari problemi. Conosciamo perfettamente il lavoro svolto nelle altre Regioni, e i problemi che questa Commissione e le altre Commissioni per la riforma dello Statuto si sono trovate di fronte, tanto che oggi l'Umbria è ancora fra le Regioni di testa, ed ha effettivamente la possibilità di chiudere lo Statuto in tempi non lunghissimi. La prima cosa che mi preme dire è che la volontà della Commissione e del gruppo che rappresento è che lo Statuto si vuol fare e che l'opportunità aperta dalla legge costituzionale 1 e dalla riforma del Titolo V l'Umbria vuole raccoglierla, e che un nuovo Statuto questo Consiglio si impegna a darlo alla comunità regionale.

Dico questo perché in alcune regioni, per difficoltà differenti, per ragionamenti politici differenti, sta emergendo anche, in maniera latente, direi, ma ormai evidente, la considerazione di non riscrivere gli Statuti, e quindi di fermarsi sulle *impasse* politiche che si sono determinate sui punti chiave della riforma.

Quindi credo che l'Umbria debba mantenere l'impegno di definire un nuovo Statuto la cui portata, per le prerogative che oggi hanno le Regioni, è decisamente superiore alle precedenti stagioni statutarie, quelle del '78 e del '92. Questo è un punto rilevante che credo non debba mettere in fibrillazione nessuno, dal momento che i tempi sono importanti, ma stiamo riscrivendo lo Statuto, non una qualunque legge, stiamo riscrivendo la pagina che detta la nuova identità dell'Umbria, la fonte primaria di riferimento per la legislazione esclusiva di competenza regionale dopo la riforma del Titolo V. Quindi è un lavoro di grande portata, che necessita, come sempre ci siamo detti, del coinvolgimento della comunità regionale, e che io riconosco che è avvenuto in una prima fase, ma credo che vada rimessa



all'Umbria una bozza organica, coerente, lineare in tutte le sue parti.

Capisco anche l'appassionarsi sulla forma di governo, è un tema importante, ma non lo ritengo *il* tema fondamentale; o meglio, può essere *uno* dei temi fondamentali, ma ci sono altri aspetti che la Commissione ha affrontato, ancorché debba ancora rivederli, e che riguardano l'Umbria, come l'Umbria raccoglie principi che si ritrovano nella riforma della Costituzione, cioè una propria traduzione del principio di sussidiarietà, e rispetto a questo mi riferisco soprattutto a come statutariamente si vuole raccogliere il concetto della cosiddetta sussidiarietà orizzontale.

Occorre ridefinire, quindi, con principi a livello statutario, quelli che sono i nuovi rapporti, non l'ultimazione delle Bassanini, ma la redistribuzione complessiva delle funzioni tra i vari livelli istituzionali. È una partita per l'Umbria, come per tutte le Regioni, estremamente delicata ed importante, ma l'obiettivo è che dallo Statuto si ricavino quei principi che consentano una legislazione che porti a termine un sistema istituzionale efficace ed efficiente, che sappia coniugare una riforma della Pubblica Amministrazione e presentarsi affinato e più efficace rispetto alle necessità di sviluppo della nostra regione.

Ci sono delle possibilità del tutto nuove da cogliere; c'è - e voglio dirlo qui, in questa sede - una partita che riguarda le Regioni, le scelte che le Regioni vorranno fare: tutto il tema della parità, della parità di genere, e di come dare a questo concetto una rilevanza statutaria, di come dare le gambe a questo concetto affinché ci sia uno scatto politico e culturale dell'Umbria - che non è certo l'ultima regione - anche attraverso lo Statuto, per affermare che siamo in una società di uomini e di donne.

Stiamo ragionando, quindi, anche sull'introduzione di nuovi organismi di valenza e di portata statutaria. È aperta una riflessione senza forzature, serena, sull'introduzione o meno di un organo di garanzia statutaria. Perché? Per la valenza dello Statuto, e perché si pone il problema di come le leggi siano in coerenza con lo Statuto e di come i regolamenti siano in coerenza con le leggi e con lo Statuto. Quindi sono aspetti sui quali si sta ragionando in maniera approfondita, per cercare un prodotto che non sia ordinario, che non raccolga in maniera semplicistica e di basso profilo le grandi potenzialità ed opportunità che oggi le riforme nazionali consentono alle Regioni.



Il quadro è un po' quello che diceva il collega Tippolotti: noi siamo ancora, effettivamente, in una fase di transizione. Ci rendiamo conto che le riforme prodotte sono riforme pragmatiche, incomplete, che non hanno colto ancora degli obiettivi. Manca innanzitutto una riforma del nostro bicameralismo: non c'è la Camera delle Regioni, non c'è un'organica revisione del sistema delle fonti; manca ancora, quindi, per definire un assetto federale compiuto, una riforma della forma di Stato a livello nazionale. È evidente, quindi, che c'è una fatica di riferimenti, c'è tuttora una faticosa attuazione dell'ordinamento della Repubblica alla Costituzione riformata; si è perso per strada il ruolo dell'Alta Commissione per l'attuazione del Federalismo fiscale; questo è il contesto. Ciò nonostante, dobbiamo far riferimento a quello che c'è di vigente, ad una riforma del Titolo V ed alla legge 1, che sono vigenti e quindi vanno prese a riferimento; riforme importanti, riforme legittime, tra l'altro quella del Titolo V passata anche al vaglio confermativo di un referendum popolare.

Allora, in uno scenario che cerca sempre il rafforzamento dell'unitarietà del quadro nazionale, la sinergia tra i vari livelli istituzionali, ma che parla di oneri, responsabilità e autonomia delle varie Regioni, io trovo che lo Statuto resti un tassello fondamentale da mettere a regime per l'affermazione graduale del federalismo nel nostro Paese. Quindi il lavoro della Commissione è quello rendicontato nella relazione; sì, se volete - se serve anche alla stampa - ci sono delle differenze politiche e culturali sull'articolazione dei poteri tra gli organi, sui rapporti tra gli organi, sulla forma di governo, su queste cose; ma, ripeto, è bene che vengano collocate e considerate per la loro portata. Credo che abbiano una ricaduta, anche queste scelte, sull'intera comunità e che non siano soltanto questioni di ceto politico. Alla comunità regionale non si può chiedere certo una competenza affinata, che arrivi a vedere le sottigliezze tra gli impianti che vengono scelti.

I Democratici di Sinistra hanno messo a disposizione della Commissione un'ipotesi, da questo punto di vista: sapete benissimo che siamo partiti dall'elezione diretta congiunta; è la nostra posizione di riferimento e di discussione con tutte le altre forze politiche. Ma ancorché dividerci sui modelli, noi teniamo fermi soprattutto alcuni principi fondamentali: si è raggiunta, con la riforma in vigore, la stabilità degli esecutivi. Credo che sia un grande valore, e credo che a nessuno sia consentito rimettere in discussione la stabilità degli esecutivi; credo che a



nessuno sia consentito *rimettere a comprensibilità (sic)* una distinzione tra momento del governo e momento della rappresentanza; credo che a nessuno sia consentito ragionare in termini di coalizioni, che per quanto ci riguarda significa bipolarismo. Credo non possa essere consentito recuperare stagioni politiche che non servono all'efficienza dell'Umbria, in quanto oggi sufficientemente anacronistiche e che richiamano vecchi ruoli del Consiglio regionale, che non potrà recuperare quegli strumenti di condizionamento dell'esecutivo, di un esecutivo che porta la massima responsabilità nell'attuazione del programma che presenta agli elettori.

Questi sono i principi ai quali ci stiamo riferendo. Avremmo potuto fare delle forzature, sapendo l'orientamento che c'è nella maggioranza delle Regioni italiane, sapendo che siamo portatori di una posizione sufficientemente coerente nelle varie Regioni, sapendo che si incrocia favorevolmente l'opinione pubblica, sapendo che forse potrebbe anche esserci una maggioranza in Commissione, nonché in Consiglio regionale; tuttavia prevale in noi un'altra considerazione: lo Statuto non è una legge ordinaria, lo Statuto va scritto con il massimo delle convergenze possibili. Lo Statuto deve ricercare i punti di condivisione tra maggioranza e minoranza, perché non è una pagina transitoria nella vita della nostra Regione, ma ha almeno l'auspicio di durare per qualche buon anno.

Ecco perché credo che debba prevalere non il senso di affermazione di un'identità singola, di una formazione politica particolare, ma lo sforzo generale e collettivo di questo Consiglio, che nelle regole fondamentali si riconosce, a quelle regole fa riferimento e su quelle regole fonda anche la propria dialettica democratica.

## **ASSUME LA PRESIDENZA IL PRESIDENTE CARLO LIVIANTONI.**

**PRESIDENTE.** Ha chiesto di intervenire il Consigliere Baiardini, ne ha facoltà.

**BAIARDINI.** Signor Presidente e colleghi, intervengo per tentare di rimarcare ancora una volta la qualità del percorso che è stato assunto dal Consiglio regionale, che inizia non solo con la composizione della Commissione Statuto - che ci ha visto discutere anche



animatamente, in passato, rispetto alla necessità che tutti i gruppi fossero rappresentati - ma anche, lo ricordo ai colleghi, con la decisione, in Umbria..., a dire il vero non in solitudine, perché tra l'altro la proposta che poi si è concretizzata con l'elezione della collega Fiammetta Modena alla Presidenza della Commissione stessa era in qualche modo un orientamento che veniva assunto anche da altre Regioni italiane, cioè: laddove c'è una maggioranza di governo di un certo colore, ad esempio di centrosinistra, ci sia come Presidente della Commissione Statuto un rappresentante del centrodestra. In alcune Regioni questo principio è passato (ricordo il Lazio, insieme a noi); quindi assumemmo questo orientamento e fummo tutti consapevoli della qualità di questa scelta.

Questo lo ricordo perché penso che dovrebbe essere tenuto presente dal collega Donati - che al momento, purtroppo, non è presente - ma anche dal collega Ripa di Meana, perché la scelta di costruire uno Statuto che fosse una scelta condivisa da tutte le forze politiche rappresentate in Consiglio regionale ci ha portati a dire, in quell'occasione, proprio per testimoniare tale volontà: non sia la maggioranza a guidare la Commissione, ma un rappresentante della minoranza. Quindi, se questa è la scelta che abbiamo consapevolmente condiviso, dovremmo tentare di essere coerenti fino in fondo con essa.

Perciò credo che dovremmo prendere atto che la Commissione ha lavorato, e ha lavorato positivamente. A differenza di altre Regioni italiane, la nostra Commissione ha affrontato una discussione di merito, capitolo per capitolo, dello Statuto; altre Regioni si sono limitate, ad esempio, a dettare degli indirizzi di carattere generale su cui hanno lavorato degli esperti esterni e, guarda caso, poi, alla fine, non hanno prodotto nessun risultato. Altre Regioni, come il Veneto, ancora oggi non hanno neanche composto la cosiddetta Commissione Statuto e non sanno concretamente come procedere nella riscrittura dello Statuto. Dobbiamo dire che si è lavorato intensamente, con il coinvolgimento di tutti i gruppi politici rappresentati in Consiglio regionale; si è lavorato anche con una consultazione di massa, perché hanno partecipato oltre 70 associazioni nella fase di avvio dei lavori della Commissione, per dire, in sostanza, quali fossero anche gli orientamenti della società organizzata fuori dalle istituzioni, la società regionale, in merito ai principi, agli orientamenti e agli obiettivi dello Statuto regionale.

Dunque c'è stato un grande lavoro, e questo lavoro oggi ancora non è compiuto, perché è



stato ricordato dalla relazione della Consigliera Modena e dagli altri colleghi come ci siano ancora dei punti non definiti, o magari delle questioni rispetto alle quali le forze politiche rappresentate in Consiglio regionale ancora adesso non hanno trovato un punto di vista unitario. Ora non mi straccerei le vesti, prendendo atto di queste difficoltà. È stato anche detto che queste difficoltà non sono imputabili soltanto - almeno questo è il nostro punto di vista - agli orientamenti delle forze politiche e al fatto che le sensibilità e le culture che esprimono possano portare a punti di vista differenziati, ma a quei processi di riforma che noi consideriamo pieni di contraddizioni, processi di riforma incompiuti che in qualche modo preoccupano, nel momento di andare ad individuare il modo in cui risolvere concretamente le questioni ancora sospese.

Una questione per tutte, quella che veniva ricordata: la riforma del Titolo V. Dato che il disegno di legge La Loggia tende sostanzialmente, da un lato, a ridurre le materie concorrenti, dall'altra a definire in termini ancora più espliciti quali sono le materie di esclusiva competenza delle Regioni, è evidente che, dentro uno schema che cambia in qualche modo i rapporti tra Stato e Regioni dal punto di vista legislativo, anche il tema della cosiddetta forma di governo, dei rapporti di pesi e contrappesi tra Consiglio e Giunta assume un significato diverso.

Quindi siamo dentro ad un percorso fatto di grandi punti interrogativi, perché non dipenderà soltanto da noi come verranno risolte tali questioni, ed è chiaro che su questo ci sono ancora adesso dei punti di vista differenti. Allora dico: siccome vogliamo essere coerenti con la scelta che abbiamo fatto fin dall'inizio, cioè quella di arrivare ad un'ipotesi di proposta di Statuto condiviso dal Consiglio regionale, sulla base del principio che le regole non sono del più forte - quindi, in questo caso, delle maggioranze - ma dovrebbero essere condivise da tutta la platea della rappresentanza politica qui seduta, penso che sia giusta la proposta avanzata dalla collega Fiammetta Modena, di tentare di lavorare ancora affinché si possa arrivare ad una conclusione condivisa.

Detto questo, siccome sono anche d'accordo con il richiamo fatto dal collega Bottini - cioè: la nostra volontà è quella di arrivare ad una proposta di Statuto, visto che in alcune parti d'Italia c'è anche chi pensa che si possa fare a meno dello Statuto stesso - siccome noi siamo perché si arrivi ad una proposta di Statuto della Commissione, una proposta



condivisa, bisogna tener conto anche dei tempi che vogliamo darci per arrivare a questo obiettivo, a questo risultato.

Ho riflettuto a lungo sulla tempificazione, e sostanzialmente mi viene da dire che, siccome la proposta di Statuto - se ce l'avessimo, qualunque essa sia, alla fine - dovrà essere, spero, condivisa da tutti e dovrà essere letta in Consiglio regionale e votata in due sedute distinte, distanti l'una dall'altra 60 giorni, dopodiché potrebbe essere attivato lo strumento referendario, sia da Consiglieri che lo richiedano, sia dai cittadini, che possono proporre la raccolta di firme per la modifica dei singoli punti dello Statuto votato dal Consiglio, è evidente che, se noi vogliamo avere in tempo utile per questa legislatura la possibilità di dare alla società regionale il nuovo Statuto della Regione dell'Umbria, almeno la prima lettura della proposta di Statuto dobbiamo farla entro e non oltre novembre-dicembre di quest'anno, perché poi passano 60 giorni, dopodiché potrebbe scattare il meccanismo referendario e quindi noi dobbiamo, ipoteticamente, tornare nel merito prima delle ferie del prossimo anno, sapendo che poi si conclude la legislatura.

In sostanza, la Commissione dovrebbe essere capace di presentare una proposta al Consiglio regionale, dopodiché questa proposta, una volta che riusciamo a costruirla, credo che dovrà anche essere oggetto di un confronto partecipativo con la società regionale; quindi ci vorrà del tempo, una volta che questa proposta è assunta, anche per costruire il giusto consenso esterno alla proposta del Consiglio. Io penso che non si possa - e lo dico qui, aperto a qualsiasi ipotesi di mediazione, se si può definire "mediazione" un argomento del genere - immaginare di arrivare oltre i primi giorni di ottobre, quindi o il 30 settembre o la prima decade di ottobre, come impegno della Commissione per presentare questa proposta di Statuto, con lo spirito che dicevo prima - insisto - dato che noi abbiamo fatto un percorso coerente con il principio che le regole sono di tutti e quindi vanno costruite con il consenso.

Sulla base di questo principio, mi sento di dichiararmi d'accordo e anche di ringraziare per il lavoro fatto la Presidente, i membri della Commissione Statuto e tutti gli altri, ma dico: lavoriamo perché questo obiettivo venga concretizzato con una proposta da presentare al Consiglio regionale non oltre la prima decade del prossimo ottobre, ripeto, pena il fatto che poi l'obiettivo di arrivare allo Statuto rischierebbe di non essere raggiunto.



**PRESIDENTE.** Grazie, Consigliere Baiardini. Consigliere Laffranco, prego.

**LAFFRANCO.** Credo che la discussione odierna risulti di particolare importanza perché conferma l'intendimento della più parte dei colleghi Consiglieri e dei gruppi politici che rappresentano di tentare di portare a compimento la straordinaria stagione costituente che la norma costituzionale ci ha assegnato. Non sarebbero stati in molti, credo, qualche mese fa, qualche anno fa, ad immaginare questo spirito positivo e costruttivo che oggettivamente ha animato i due anni di lavoro della Commissione Speciale per la riforma dello Statuto e che è stato anche oggi confermato negli interventi che mi hanno preceduto.

Certo, il lavoro della Commissione Speciale è stato un lavoro difficile, perché si inquadra in un ambito di riferimento costituzionale non perfetto: quello della modifica al Titolo V, voluta in fine legislatura - con una maggioranza estremamente stringata - dall'allora maggioranza di centrosinistra in Parlamento, che non è stata ancora compiutamente riposizionata, nonostante un lavoro, mi pare, importante, serio e puntuale da parte del Ministro La Loggia e - credo anche di poter dire - con un ampio concorso delle altre forze politiche, comprese quelle, o almeno una parte di quelle, della minoranza.

Inoltre, il lavoro della Commissione è stato difficile perché inesorabilmente ha rischiato - e qualche volta effettivamente ciò è avvenuto - di intrecciarsi con le questioni della "quotidianità" politica che animavano i lavori del Consiglio regionale, delle commissioni e più ampiamente la vita politica di questa nostra regione. Per cui certo non sono mancati momenti di difficoltà, di confronto aspro, ma anche molto rispettoso delle opinioni altrui, come si conviene a chi tenta di porre in essere qualcosa di significativo ed importante. E tutte le volte che si è andati un po' oltre le righe, tutte le volte in cui ciascuno di noi ha oltrepassato quella linea di confine tenue che di solito esiste tra un dibattito aspro ed uno scontro senza limiti, probabilmente ciascuno di noi ha ritenuto che più importante della quotidianità politica e del tornaconto fosse il raggiungimento dello scopo più importante, dell'obiettivo: quello di scrivere un nuovo Statuto per la nostra regione e di farlo con il concorso più ampio possibile.

Certo, ciascuno di noi appartiene ad un gruppo politico, ciascuno di noi appartiene ad una coalizione politica - più o meno, collega Donati - e questo non poteva essere cancellato con



un colpo di bacchetta magica, né - giustamente, legittimamente, dico io - potevano e potranno essere cancellati con un colpo di bacchetta magica il portato della storia politica di ciascuno di noi, i punti di riferimento, gli ideali, i programmi politici e quindi naturalmente anche il nostro modo di vedere l'impalcato costituzionale regionale, i principi che lo debbono ordinare, le norme che stabiliscono la programmazione, i rapporti con gli Enti locali e magari con l'Europa, le forme di partecipazione popolare, i rapporti tra gli organi, e quindi la forma di governo che andremo a stabilire.

Nonostante tutto ciò, però, lo spirito che ci ha guidati è stato sempre uno spirito costruttivo, anche quando - e questo era più complesso per chi appartiene alla minoranza (o all'opposizione, come dir si voglia), piuttosto che per chi ha dalla propria la forza dei numeri - in sede consiliare magari si consumava qualche vicenda che inesorabilmente vedeva noi "soccombere", anche, a mio modo di vedere, in taluni casi, ingiustificatamente. L'ultima volta lo si è fatto in un'importante seduta di Commissione, i primi di maggio - mi pare fosse il 9 maggio - quando avremmo dovuto decidere il futuro di questa Commissione, che pure tanto aveva lavorato. Uscivamo da momenti di confronto politico difficile, si avvicinava la scadenza del rinnovo della Presidenza del Consiglio, che in qualche modo si è intrecciata con la vita di questa Commissione; eppure, nonostante questo, come centrodestra abbiamo continuato a dirci disponibili a tentare di trovare la soluzione più ampiamente condivisa possibile per lo Statuto.

Il lavoro, è bene dirlo, è stato fatto perché la Commissione ha lavorato duramente per due anni, l'ha fatto sia attraverso gli incontri partecipativi e auditivi con tantissimi soggetti - persino qualcuno di troppo - e poi, con il valido ausilio di esperti qualificati, seri e, a mio modo di vedere, anche sufficientemente imparziali, ha steso un ampio articolato. E qui mi permetto di dire: forse persino troppo ampio, a tal punto che, se le cose andranno nel senso auspicato, bisognerà dargli una "asciugata" (usando un termine poco elegante). Un lavoro che ha trovato delle ampie condivisioni e delle piccole divergenze su concetti, per la verità, importanti; però, è bene dirlo, se lo spirito che ci anima è lo spirito positivo, costruttivo, "nobilmente costituente", ciascuno di noi mi auguro che saprà fare mezzo passo indietro su ciascuna delle cose che gli stanno più a cuore, perché è di tutta evidenza che, se ad una sintesi si può arrivare, ad essa si può arrivare soltanto con uno spirito giusto da parte di



ciascuno dei protagonisti. Nessuno potrà o dovrà dire: io ho ottenuto di più su tutto, perché è evidente che ciò porterebbe ad un nulla di fatto, inesorabilmente.

Certo, le questioni aperte ci sono, sono questioni di non poco momento, sono questioni fondamentali, quali la forma di governo e la strumentazione del controllo, in primis, più una serie di concetti su cui è naturale che non si possa essere, in prima fase, o anche in seconda o in terza fase, completamente d'accordo, perché la mia concezione della famiglia è certamente differente da quella dell'amico e collega Tippolotti, e magari neppure completamente coincidente con quella di qualcun altro, ma questo ci sta.

Io ho ascoltato, anche con una certa soddisfazione, le parole del collega Tippolotti, il quale, nel suo intervento, che ha infarcito di una serie di passaggi eleganti, fa riferimento... apposta ho fatto la battuta, collega Tippolotti, a quale Caravita tu ti riferissi, se a quello che scriveva su *L'Unità*, o a quello che scriveva su *l'Avanti!*, oppure a quello che era vicino a certe posizioni, magari meno distanti dalle mie...

**TIPPOLOTTI.** (*Fuori microfono*). Il consulente del centrodestra.

**LAFFRANCO.** Appunto... Ho colto un'espressione importante: l'invito a non desistere da parte del collega Tippolotti, che in più circostanze è stato forse uno dei più duri nel richiamarci alla realtà della politica di tutti i giorni, che oggettivamente esiste. Eppure è stato particolarmente apprezzabile, collega Tippolotti, il tuo invito, e noi lo vogliamo raccogliere, perché è vero che questa è un'occasione storica e che bisogna tentare di lavorare ancora, come diceva il capogruppo dei DS Baiardini. Mi pare che egli, nello scansionare la tempistica, abbia sostanzialmente colto quello che era lo spirito che aveva animato il dibattito dell'ultima seduta della Commissione Consiliare per la riforma dello Statuto. L'ha colto perché, certo, il momento in cui si dovranno sciogliere i nodi è ormai vicino, credo, non solo perché la legislatura sta ormai, pur lentamente, volgendo al termine, ma anche perché non sarebbe giustificabile continuare ad arrovellarci su una serie di questioni.

Noi abbiamo usato tutto il tempo - uso il plurale perché condivido tale atteggiamento - per fare cose utili, quindi ciascuna seduta ha risolto qualche cosa, ha migliorato il testo, ha



apportato contributi nuovi, positivi e costruttivi; però è giusto che anche la comunità regionale sappia finalmente quale è la risultanza di ciò che abbiamo fatto, in bene o in male. Condividiamo che tra la fine di settembre e i primi di ottobre si possa finalmente capire quale sarà l'esito di questa stagione costituente, cioè se saremo stati tutti capaci di uno sforzo responsabile, e allora potrà iniziare, dopo il passaggio consiliare doveroso, una fase partecipativa per portare a conoscenza della comunità regionale, tramite un lavoro di accompagnamento della Commissione, il portato di questi due anni di lunghe fatiche, e poi, dopo aver ripulito velocemente il testo in un paio di settimane in Commissione, portarlo per il primo voto al massimo ai primi di dicembre - condivido anche questo, collega Baiardini - comunque ben prima di Natale. Infatti, non solo vi sono una serie di scadenze, ma credo che politicamente noi dobbiamo essere liberi, dal febbraio-marzo del 2004, da questo gravoso impegno istituzionale che tutti quanti ci siamo assunti.

Non sarebbe neppure giusto immaginare di essere ancora in Commissione quando comincerà la campagna elettorale delle prossime amministrative; non sarebbe giusto e nessuno di noi, credo, è disponibile a farlo, perché laddove occorre particolare senso di responsabilità, laddove occorre grande capacità e grande pazienza nell'ascoltare e nel capire le ragioni degli altri, là in qualche modo si deve necessariamente stemperare la nostra vis polemica e comunque la forza delle nostre argomentazioni e delle nostre idee; né, d'altronde, la comunità regionale comprenderebbe come si sia potuti arrivare così innanzi con questi lavori.

Non voglio dimenticarlo, prima di concludere, mi hanno fatto piacere i riconoscimenti che sono stati dati alla Presidente della Commissione perché la minoranza, l'opposizione, nel momento in cui ha accettato di assumere questo gravoso compito di guida della Commissione stessa, ha fatto, se me lo consentite, un po' più del suo dovere, ha dato alla comunità regionale e all'istituzione regionale un po' più di quello che si richiede ad una opposizione, ad una minoranza; cioè, credo che si sia conquistata un'autorevolezza forte presso la comunità regionale, una capacità di mediazione e di guida a livello alto di un percorso assolutamente difficile, come d'altronde alcune situazioni di altre regioni ben dimostrano. Non ovunque si è ai livelli cui si è giunti in Umbria; anzi, potrei dire che l'Umbria - ripetendo le parole del collega Fasolo, perché cito sempre la mia fonte - può essere



tranquillamente inquadrata nel gruppo di testa delle regioni che stanno procedendo alla revisione dello Statuto. E forse, se vi fosse stato uno scatto di reni ulteriore, saremmo stati financo i primi a concludere, ma siccome la fretta... non ricordo ora il proverbio: "la gattina frettolosa fece i gattini...", qualcosa del genere..., allora più probabilmente è stato corretto essere prudenti per essere pronti nel momento giusto, ben sapendo, come ripeto, le difficoltà che vi sono, che vi sono state e che vi saranno in molte altre regioni.

Noi continueremo a fare la nostra parte, certo consapevoli del compito storico che ci attende, fermi ma elastici nella difesa delle nostre posizioni, capaci di mediazioni alte, ma determinati nel respingerne di basse.

Credo che il momento debba essere sottolineato proprio perché segna un passaggio importante della vita di questo Consiglio, e mi auguro che, quando torneremo in aula, i primi di ottobre, questo consesso possa dare il via alla fase partecipativa; allora la comunità regionale saprà che il senso di responsabilità, lo spirito costruttivo, la positività del confronto hanno prevalso sugli egoismi, sugli interessi di parte, su logiche faziose, peraltro tutte assolutamente legittime. Se così non sarà, vedremo finalmente, comunque, di tirare fuori in quest'aula, dinanzi alla comunità regionale, quelle che sono le posizioni di ciascuno e vedremo in quale altro modo trovare una soluzione.

Per questo noi condividiamo la proposta di proroga, così come delineata dal Presidente del gruppo dei DS Baiardini, e per questo aderiremo allo strumento formale che la Presidenza vorrà predisporre a tal fine.

**PRESIDENTE.** Grazie, Consigliere Laffranco. Chi altro è iscritto a parlare? Se il Consigliere Laffranco volesse collaborare con la Presidenza per presiedere...

**ASSUME LA PRESIDENZA IL VICE PRESIDENTE PIETRO LAFFRANCO.**

**PRESIDENTE.** Prego, Presidente.

**LIVIANTONI.** Alcune brevissime riflessioni per sottolineare come i punti di approdo cui è



pervenuta la Commissione Statutaria, attraverso la relazione della Presidente, e lo stesso andamento del confronto e del dibattito ci trovino pienamente soddisfatti, consenzienti, dando al lavoro svolto finora un significato molto positivo.

Certo, dobbiamo avere piena la consapevolezza e la convinzione che quello che immaginavamo oggi essere il punto di approdo definitivo, che il Consiglio aveva consegnato alla Commissione, è invece un punto di approdo importante, direi essenziale, ancorché non definitivo, per la mancanza dello scioglimento di alcune questioni che sono tuttavia importanti. Ed ha fatto bene la Presidente della Commissione a venire in aula, così come gli era stato richiesto dal mandato consiliare, e proporre con una relazione lo stato dei lavori, che è uno stato avanzato, quasi conclusivo, ma che necessita, a nostro avviso, di un ulteriore, breve, rapido approfondimento per definire con completezza il quadro dell'assetto di democrazia e di potere che dovrà essere stabilito dallo Statuto nei confronti degli organi interni alla Regione ed anche nei confronti dei soggetti istituzionali esterni e dei soggetti sociali.

Quindi, quello che ci preme sottolineare in questa fase è che i tempi non sono più un accessorio superfluo e indipendente; i tempi diventano una condizione essenziale del dibattito e del confronto politico sulle questioni statutarie. Per questo ha fatto bene, a nostro avviso, Paolo Baiardini a fare una proposta, ad immaginare una tempistica che deve tener conto della volontà di questo Consiglio, che ha sempre espresso di addivenire ad una conclusione e ad una formulazione piena e vasta, con vasta compartecipazione, dello Statuto regionale.

Allora, accanto ad alcune questioni che sono state qui richiamate dalla Presidente Modena sullo stato dei lavori, voglio richiamare solamente due questioni che ritengo importanti. Innanzitutto, la questione del sistema di governo: senza dover entrare nel merito, perché abbiamo detto che deve essere definito, credo che il riferimento che noi abbiamo è quello di avere un sistema di governo che mantenga intatti, tutti interi, i concetti della stabilità, della governabilità, dell'efficienza e dell'efficacia delle decisioni di governo, e del rapporto stretto tra l'elezione del Presidente della Giunta e la volontà popolare. Inoltre, l'affermazione piena e forte della capacità di rappresentanza dell'assemblea legislativa, di rappresentanza dell'intero popolo dell'Umbria, perché in capo all'azione di governo c'è la volontà del popolo di avere un certo tipo ed una qualità di governo, in capo al Consiglio regionale c'è la piena



rappresentanza di tutte le culture e di tutte le opzioni democratiche che nel popolo dell'Umbria si rappresentano, e dobbiamo fare in modo - questo è un altro punto cardine, a nostro avviso - che questa capacità di rappresentanza dello spettro generale della comunità dell'Umbria abbia pienezza di valenza politica e legislativa.

Quindi si intrecciano, come diceva la Presidente Modena, il sistema di governo e il sistema elettorale, e credo che il dibattito politico che si è sviluppato in Umbria, nel confronto con la società civile, nei momenti della partecipazione, abbia portato i Gruppi consiliari ed i Consiglieri regionali ad un passo che è passo breve - ecco perché è bene, ormai, definire con rigore la tempistica - per determinare quella larga convergenza necessaria e indispensabile per la formulazione degli assetti democratici di questa regione.

Quindi noi, ovviamente, daremo il contributo nella Commissione e nell'aula perché il riferimento, che mi pare comune, a questi principi possa trasformarsi in proposta ed indicazione. Quello che vorremmo evitare e che non condivideremmo è una soluzione che preveda una non scelta sulle questioni e l'affidamento non si sa bene a chi, a sistemi partecipativi estranei alle responsabilità di scelta che competono con pienezza non ad una casta, non a qualcosa di autoreferenziale - come da più parti a volte è stato detto - rappresentato dal Consiglio regionale, ma spettano con pienezza alla responsabilità popolare che è affidata a ciascun Consigliere regionale.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare il Consigliere Fasolo, ne ha facoltà.

**FASOLO.** Due brevi riflessioni rispetto al percorso che oggi come Consiglio regionale ci stiamo dando, che credo sia un ulteriore passo importante nel confermare e nel ribadire quella che il Consigliere Lafranco ricordava come stagione costituente; quindi la volontà di questo Consiglio regionale e dei Consiglieri della Commissione è di arrivare alla definizione di uno Statuto e di compiere in pieno il proprio dovere.

Non entrerò nel merito delle problematiche ancora aperte, la relazione le esprime in maniera puntuale, corretta, coerente. La relazione, come ricordavano il Vice Presidente Bottini e la stessa Presidente, è frutto di una discussione e di un confronto, che è stato un po'



il modo di procedere all'interno della Commissione, nella ricerca continua della più ampia convergenza possibile - che non è sterile unanimità - sulle regole, su quella che è la carta costitutiva; la ricerca di una convergenza, se non totale, sempre la più ampia possibile. Dicevo che non entrerò nel merito perché le problematiche aperte sono conosciute, così come sono conosciute anche le posizioni che ancora i singoli gruppi hanno, sono conosciute le possibili interlocuzioni; voglio invece sottolineare come oggi si confermi, attraverso questa che mi sembra una scelta ormai largamente condivisa rispetto alla proposta che Baiardini prima faceva, un percorso corretto, coerente, che rimette giustamente, così come doveva essere, al Consiglio la legittimità di definire l'esito e il destino della Commissione Statuto, e quindi anche dello Statuto regionale in sé.

Ritengo che sia pienamente condivisibile questa ricerca di fare l'ultimo passo che ci manca per giungere alla definizione totale e completa dello Statuto, sapendo che l'Umbria è tra le regioni di testa in questo percorso, in questa sorta di "puzzle" nazionale, e vuole esserlo con la consapevolezza e con la volontà forte e concreta di produrre una scelta univoca, non abdicando o demandando ad altri il proprio compito, ma avendo la volontà di produrre all'interno dei propri lavori, rimettendola poi al Consiglio, un'opzione singola che sia l'opzione in cui si possa trovare la più ampia convergenza possibile, non come è avvenuto, per esempio, in altre regioni, dove più bozze e più riferimenti sono stati prodotti e messi alla volontà della partecipazione e dei successivi atti.

Quindi una condivisione della tempistica indicata, della scelta di individuare il periodo fine settembre-primi di ottobre come il termine finale per produrre un lavoro in Consiglio regionale e per avviare una parte altrettanto importante, in base ad una scelta, però, che è quella della partecipazione: una piena ampia fase partecipativa che produca un grande coinvolgimento della società regionale sulla bozza che uscirà e che a quel punto sarà l'atto che la Commissione avrà prodotto; una partecipazione che sia vista come passaggio fondante all'interno di quelle che sono le varie fasi che lo Statuto dovrà avere da qui alla sua approvazione finale, e che non potrà, quindi, essere vista come atto rituale.

Penso che con i tempi che oggi sono stati proposti ci sia la possibilità di svolgere un buon lavoro e di dare un senso concreto anche a questa necessità, attraverso la proposta che noi porremo e che il Consiglio approverà, di definire un coinvolgimento totale della comunità



regionale. Credo che dai primi di ottobre a dicembre questo possa essere un ulteriore impegno: che nel documento, che il Consiglio andrà poi ad approvare, possano essere fissate le tappe di questo percorso, per giungere, come ricordava Baiardini prima, alla definizione del primo voto entro la fine dell'anno e poi per "dare il la" alla stesura definitiva con il secondo voto confermativo dello Statuto, e quindi in tal modo non intralciare i successivi percorsi.

Credo che oggi, con questa scelta, il Consiglio regionale confermi una volontà e uno spirito fattivo che ci sono sempre stati in Commissione, anche quando abbiamo perso ore ed ore in confronti che poi si sono rivelati produttivi, perché hanno comunque consentito di dare un quadro generale, dimostrando la capacità di interloquire sulle tematiche che volevamo affrontare. Queste date e la tensione ideale che ha caratterizzato la Commissione nei lavori fino ad oggi prodotti possono far ben sperare nel fissare un altro pezzo fondante per la nostra stagione costituente.

#### **ASSUME LA PRESIDENZA IL PRESIDENTE CARLO LIVIANTONI.**

**PRESIDENTE.** Grazie, Consigliere Fasolo. Consigliere Finamonti, prego.

**FINAMONTI.** Sia consentito anche a noi ringraziare gli uffici della Commissione, i docenti universitari e l'Ufficio legislativo, anche per la loro pazienza. Ringraziamo poi la Presidente e il Vice Presidente per il modo con il quale svolgono la loro delicata funzione. Vorremmo, nella nostra relazione, andare subito al nocciolo e fare alcune considerazioni.

Vorremmo sottolineare positivamente quanto detto sulla legge elettorale: si ritiene debba ispirarsi al principio proporzionale, con i correttivi necessari a garantire la stabilità di governo. Questo, ripeto, è per noi un passaggio fondamentale. Vogliamo partire un po' da lontano per far capire il perché della nostra posizione.

Nel 1861 all'Italia si applica la legge già adottata dal Regno sabauda: ha diritto al voto il 2% della popolazione; si tratta di circa 400.000 persone che pagano almeno 40 lire di tasse l'anno. L'argomento della tradizione liberale è che chi amministra il suo patrimonio con



responsabilità, quindi paga le tasse, ha titolo per partecipare alla gestione dello Stato.

Nel 1882 il Paese è cresciuto, e non è un caso che l'estensione del diritto al voto venga dopo la Legge Coppino sull'istruzione elementare e che la riforma sia attuata dalla Sinistra. Si passa dal 2% a circa il 7% della popolazione, da 400.000 a 2.000.000 di aventi diritto al voto; resta il criterio censitario, 20 lire di imposta annua, o in alternativa il fatto di saper leggere o scrivere; l'età è abbassata da 25 a 21 anni. L'importanza di questa riforma è che comporta, per esempio, l'ingresso dei primi rappresentanti della classe operaia.

Nel 1912 si passa poi a 8.700.000 elettori, ma non si tratta ancora di suffragio universale; votano i maschi che sanno leggere e scrivere, o quelli che hanno fatto il servizio militare, o che hanno compiuto i 30 anni di età.

Poi, nel 1919 si sceglie il proporzionale. Il quadro è complesso: c'è il mito della "vittoria mutilata", la crisi economica del ceto medio, la pressione dei partiti di massa: il Partito Popolare di Luigi Sturzo, nato all'inizio dello stesso anno, ed il Partito Socialista; e, ultimo ma più importante: si vuole uscire da una logica personalizzata in favore di una rappresentanza di idee e di programmi.

Dopo il fascismo l'esigenza prioritaria era di far esprimere tutte le posizioni presenti nella società. Il proporzionale fu pensato per la Costituente e la Camera ordinaria. Per molto tempo nel nostro Paese le riforme sono state dirette all'ampliamento del diritto di voto; siamo arrivati al suffragio universale maschile e femminile solo nel secondo dopoguerra.

Oggi il problema si pone in termini nuovi, non più di allargamento del suffragio, ma di un migliore funzionamento della nostra democrazia e rappresentanza. Nel sistema proporzionale i seggi in palio sono attribuiti a seconda delle quote dei voti ottenuti da ciascuna lista in competizione. Perciò, a differenza del maggioritario, si tiene conto, ai fini della ripartizione dei seggi, di tutte le liste dei candidati che hanno riportato una percentuale, o quoziente. Ciascuno dei sistemi presenta astrattamente vantaggi e svantaggi che si è tentato di mitigare con correttivi di varia natura.

In Italia fino al 1993 vigeva il sistema proporzionale, puro per la Camera dei Deputati e misto per il Senato della Repubblica. Successivamente, dopo la consultazione referendaria, fu adottato il sistema maggioritario per il 75% dei seggi e il sistema proporzionale per il restante 25% dei seggi della Camera.



In questi anni di applicazione, il sistema ha prodotto effetti disastrosi, secondo noi, rivelandosi concretamente, in relazione alla situazione italiana, inidoneo ad assicurare i vantaggi che sogliono attribuirsi al sistema maggioritario: la maggiore governabilità, l'elezione degli uomini migliori, la riduzione dei partiti o gruppi politici, la maggiore influenza ed affluenza degli elettori. In Italia, Paese di eterogenea cultura, il frazionamento, lungi dal ridursi, si è moltiplicato, dando vita a raggruppamenti eterogenei e rissosi, retti da precari legami di contingenti interessi. I candidati, e non sempre i migliori, sono scelti dai vertici dei partiti o delle coalizioni, con pressoché esautorazione dei cittadini elettori, costretti a scelte preconfezionate. Ingenti forze sociali, poi, sono escluse dall'effettiva gestione del potere e quindi, infine, c'è un aumento dell'astensione dal voto.

Questo concreto e dimostrato fallimento impone il ritorno, secondo noi, al proporzionale, più autenticamente democratico e rappresentativo. La correzione con una soglia di sbarramento potrebbe soddisfare l'esigenza della governabilità. Con il sistema proporzionale corretto sarebbe garantita la rappresentanza a tutte le forze politiche presenti nel Paese e la stabilità di governo, rafforzata, occorrendo, come abbiamo detto, da uno speciale premio di maggioranza. Comunque bisogna capirsi ed intendersi su un nodo politico tecnico fondamentale: nessuno auspica la debolezza dell'esecutivo, che è ben'altra cosa da una rappresentanza consiliare ampia ed eterogenea, che caratterizzerebbe le forze politiche, i movimenti, le liste civiche che concorrono elettoralmente e si interessano alla regione.

La relazione della Presidente Modena si conclude con un capitolo sulle problematiche aperte, e leggiamo che la mancata individuazione della forma di governo penalizza il lavoro della Commissione fino ad oggi svolto, in quanto non consente di definire anche altri aspetti. Su tale problematica, cioè sulla forma di governo, vorremmo sinteticamente portare il nostro contributo. La questione, ribadiamo, non è di destra o di sinistra, riguarda tutti indistintamente; occorre il coraggio di dimenticare ciò che ci divide nel confronto politico quotidiano, per affrontare senza pregiudizi un tema che si riassume nella domanda: quale democrazia vogliamo costruire?

Quando la politica, infatti, si indebolisce e perde la capacità di guida, sorge il desiderio di sostituire agli orizzonti ideali e programmatici la figura del condottiero, dell'"uomo della Provvidenza". Facendo questo, si indebolisce la rappresentanza politica delle assemblee



elettive, si indebolisce la partecipazione dei cittadini alle scelte strategiche, creando vere aristocrazie elitarie di potere. In questa analisi non c'è esagerazione, se è vero, come è vero, che la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province Autonome ha dichiarato l'esigenza di rendere maggiormente bilanciato il rapporto tra il Presidente dell'esecutivo e le assemblee regionali, e ha invocato un nuovo sistema di pesi e contrappesi per regolare un nuovo equilibrio tra i poteri.

È annichilente prevedere poi che, se il Presidente dell'esecutivo, per qualsiasi ragione che può andare al di là della politica, dovesse essere impedito nella funzione del proprio mandato, tutto verrebbe azzerato, e non crediamo sia opportuno che tutto il Consiglio, anch'esso eletto dai cittadini, non debba continuare a svolgere la propria funzione. La politica è collegialità, ci sembra inaudito che tutto dipenda fisicamente da una sola persona, chiunque, a scanso di equivoci, essa sia.

In Commissione si sono fatte tre ipotesi; noi siamo per l'elezione indiretta, ma come sempre aperti al dialogo e alla possibile mediazione che rende alto il profilo politico. Come facciamo, quindi, per ora, a parlare della funzione di controllo del Consiglio, se non dirimiamo la forma di governo? Comunque, anche su questo argomento vorremmo spendere alcune parole.

A premessa di questa analisi va notato come il termine "controllo" sia problematico innanzitutto per ragioni di natura psicologica. Spesso l'invocazione del controllo rischia di suscitare sentimenti di sospetto, timore o anche solo di prudente diffidenza. È facile comprendere, secondo questa prospettiva, come l'invocazione di attività di controllo possa dare luogo a relazioni conflittuali. Spesso al termine "controllo" si accompagnano e sovrappongono altri termini egualmente evocativi e dal significato altrettanto ambiguo: tra tutti spiccano quelli di "monitoraggio" e "valutazione".

In generale, possiamo affermare che il sistema dei controlli si è in questi anni spostato da attività tesa alla verifica formale dell'azione amministrativa, al fine di appurarne la legittimità, ad attività dedicate maggiormente all'analisi della performance dell'amministrazione e dei risultati da essa prodotti. L'elenco delle forme di controllo citate negli Statuti potrebbe continuare ad includere, ad esempio, l'attività di vigilanza e revisione contabile svolta dalla Regione sui bilanci di enti strumentali, di aziende e di società a partecipazione regionale,



oppure il controllo popolare o democratico, cioè il riconoscimento del diritto dei cittadini a ricevere informazioni sulle attività della Regione.

A questo punto, però, più che ampliare l'elenco dei possibili controlli ci preme ribadire che cosa caratterizza la funzione di controllo dei Consigli regionali. È infatti con riferimento a questa particolare funzione che il termine "controllo" si presenta più volte all'interno delle recenti proposte statutarie. Secondo noi, la funzione di controllo dell'assemblea regionale consiste essenzialmente nell'attivazione di meccanismi che le consentano di ricevere informazioni attendibili e di facile fruizione sull'attuazione delle leggi e sugli effetti delle politiche. I Consiglieri, per esercitare in modo consapevole il loro ruolo di legislatori, devono poter disporre di strumenti conoscitivi che consentano loro di capire come davvero funziona il processo di attuazione di una certa legge e quali effetti siano davvero prodotti da una determinata politica regionale. Ma questo, per l'appunto, lo vedremo dopo la scelta della forma di governo.

**PRESIDENTE.** Grazie, Consigliere Finamonti. Ci sono altri interventi? Se non ci sono altri interventi, presento al Consiglio una proposta di risoluzione che tenga conto del dibattito che si è svolto intorno alla relazione Modena:

"Il Consiglio regionale, ascoltata la relazione della Presidente della Commissione regionale per lo Statuto ed il dibattito svoltosi sulla stessa;

Preso atto della necessità prospettata al Consiglio di approfondire questioni rappresentate dalla stessa Presidente della Commissione;

Incarica la Commissione stessa, per i motivi sopra esposti, di presentare all'aula la proposta di Statuto entro il mese di settembre".

Su questa proposta ci sono richieste di intervento per dichiarazione di voto? Non ci sono richieste, quindi la metto in votazione.

**Il Consiglio vota.**

**Il Consiglio approva.**



**OGGETTO N. 5**

**ULTERIORE MODIFICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE 15/01/1973, N. 8 - NORME SULLA PREVIDENZA DEI CONSIGLIERI.**

**Relazione della Commissione Consiliare: I**

**Relatore: Consigliere Pacioni**

**Tipo Atto: Disegno di legge regionale**

**Iniziativa: Consiglieri Liviantoni, Brozzi, Laffranco e Fasolo**

**Atti numero: 1548 e 1548/bis**

**PRESIDENTE.** Prego, Consigliere Pacioni.

**PACIONI, Relatore.** La proposta di legge che si sottopone all'esame del Consiglio regionale riguarda la sostituzione dell'art. 3 della Legge Regionale 15.01.1973, n. 8.

La necessità di tale modifica è stata rappresentata in relazione al fatto che l'art. 3 medesimo prevede procedure che di fatto gli uffici predisposti non hanno potuto mai applicare per varie ragioni, soprattutto perché onerose ed antieconomiche per il bilancio del Consiglio regionale. Quindi è una modifica prettamente tecnica.

La I Commissione Consiliare, nella seduta del 18 giugno, ha esaminato l'atto e ha deciso di esprimere all'unanimità parere favorevole.

**PRESIDENTE.** Grazie, Consigliere Pacioni. Consigliere Pacioni, se non ci sono interventi, lo consegna...

**PACIONI, Relatore.** Ci sono degli emendamenti da presentare rispetto a questo articolato.

**PRESIDENTE.** Ci sono interventi? Sospendo cinque minuti il Consiglio regionale per alcune procedure tecniche. Invito i Capigruppo a partecipare alla riunione presso la Sala Sindaci.

*La seduta è sospesa alle ore 12.25.*



*La seduta riprende alle ore 12.32.*

**PRESIDENTE.** Colleghi Consiglieri, prendere posto. Ricordo al Consiglio che è stato presentato un emendamento al disegno di legge da parte del Presidente della Commissione. Se non ci sono interventi, metto in votazione sia l'articolo che l'emendamento con un'unica votazione per alzata di mano.

**Il Consiglio vota.**

**Il Consiglio approva.**

**PRESIDENTE.** La seduta del Consiglio è tolta.

*La seduta termina alle ore 12.34.*