



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

# Congresso delle Regioni

*Roma 7 e 8 marzo 2001*

Palazzo di Montecitorio  
Sala del Mappamondo

“La riforma degli statuti regionali”

**Roberto Cota**

*Presidente del Consiglio regionale del Piemonte*

Il legislatore costituzionale con la riforma della legge n.1/99 ha assegnato ai Consigli regionali il compito di costituenti: i nuovi statuti, infatti, dovranno determinare la forma di governo ed i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, nonché regolamentare tutta la parte relativa all'esercizio del diritto d'iniziativa, del referendum ed alla pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Già la Costituzione assegnava ai Consigli regionali tale compito, ma le sostanziali novità sono rappresentate:

- dalla possibilità di disciplinare la forma di governo
- dal solo limite rappresentato dall'armonia con la Costituzione e notare che armonia dovrebbe intesa come qualcosa di diverso rispetto alla semplice subordinazione / sott'ordinazione alla Costituzione
- dall'intervento dello Stato ma in una fase successiva all'entrata in vigore sollevando questione di legittimità davanti alla Corte Costituzionale.

Passaggi importanti, anche se, con riferimento alla forma di governo troviamo già una disciplina analitica nella Carta Costituzionale che risulta difficilmente superabile.

Tale regolamentazione, che si accompagna alla disposizione sull'elezione diretta dei Presidenti di Giunta ed all'attribuzione alla Giunta stessa del potere regolamentare, presuppone l'esistenza di un sistema di tipo federale, sistema nel quale realtà federale e realtà federate si pongano non su un piano di sudditanza, anzi di uguale dignità.

Che senso avrebbe, altrimenti, il riconoscimento di questo potere costituente, edificante?

A leggere la norma - art. 122 della Costituzione - appare evidente che attraverso gli Statuti si debba scrivere quel patto tra Regioni e Stato che deve essere alla base di un'intesa federale.

Ma oggi in che condizioni ci accingiamo a questo compito?

Siamo veramente liberi di sottoscrivere attraverso i nostri statuti questo patto?

La risposta è no. Penso che la previsione di cui all'art. 122 della Costituzione abbia svolto soltanto la funzione di disposizione guida, cui avrebbe dovuto seguire, prima della approvazione degli Statuti, una riforma vera, organica, del titolo V della Costituzione, una riforma che fosse federalista, come federalista è la disposizione dell'art. 122 della Costituzione.

Sono sempre stato un fermo ed acceso oppositore della riforma del titolo V appena approvata in seconda lettura dalla Camera dei Deputati voglio tralasciare qui ogni commento legato all'opportunità politica della sua approvazione a stretta maggioranza, mi voglio limitare al suo contenuto.

Per individuare un contenuto si parte dal titolo ed in un impeto di onestà e realismo si è tolto dal titolo di questa riforma il termine federalismo.

Tale riforma non è quella riforma in senso federale: che ci si aspettava, devo dire che il federalismo, quello vero, e se lo aspettava anche il legislatore del '99 - deduco - perché ha introdotto principi compatibili soltanto con un sistema di tipo federale.

Oggi si sente dire che ci sono diversi tipi di federalismo, ma la verità è che questo termine sia stato strumentalizzato ed usato impropriamente.

Non voglio avere la pretesa di citare questo o quella dottrina, questa o quella definizione, dico soltanto che il sistema cui si deve aspirare è quello in cui alle regioni sia riservata in via esclusiva la potestà di legiferare in alcune materie con la conseguente attribuzione della quota di gettito fiscale necessaria.

Il sistema che esce dal titolo V è un sistema diverso.

Mi chiedo francamente, viste queste premesse, come possa considerarsi utile o un passo avanti la riforma approvata, posto che essa non è il federalismo e delinea un sistema nel quale quasi tutto è attribuito allo Stato sotto forma di competenza esclusiva e concorrente.

In queste condizioni è difficile parlare di Statuti, posto che, da un lato, ho la certezza che queste non possano essere le competenze future dell'Assemblee regionali, dall'altro, ho la uguale certezza il lavoro di questa fase non sarà quello definitivo.

Farò quindi alcune considerazioni sulla forma di governo, unico argomento che può essere completamente affrontato soltanto immaginando il domani.

Oggi il legislatore costituzionale ha introdotto negli artt. 121 e seguenti un sistema di tipo presidenziale corretto, assegnando al presidente eletto il potere di nominare e revocare gli assessori con atto proprio, ma come contrappeso, ha previsto da parte del Consiglio regionale la possibilità di sfiduciare il presidente provocandone le dimissioni con contestuale scioglimento del consiglio stesso.

Gli Statuti regionali possono, ai sensi dell'art.122 c.5, prevedere un diverso meccanismo di elezione del presidente, addirittura non più a suffragio universale e diretto bensì con altro metodo che si suppone possa essere soltanto nel solco di una scelta demandata al Consiglio.

De iure condendo ritengo che non ci si debba distaccare dal principio dell'elezione diretta del presidente, introducendo però un importante correttivo quello di mantenere in vita la legislatura regionale in caso di dimissioni del presidente della giunta per scelta personale o per sopraggiunta incompatibilità.

La soluzione potrebbe essere quella dell'elezione contestuale di presidente e vice - presidente con subentro al presidente del vice alla fine della legislatura nel caso si verifichi la ipotesi predetta.

Anche il sistema elettorale ed eventuali regole ulteriori di incompatibilità - rispetto a quelle già indicate dall'art. 122 - hanno la sede naturale nello Statuto.

Quanto ad eventuali incompatibilità vedo come necessaria l'introduzione dell'incompatibilità tra consigliere ed assessore.

Oltre alla necessaria distinzione tra funzioni di governo e funzioni di indirizzo e di controllo che reclama l'introduzione di questo principio vi è un'ulteriore ma non meno importante ragione pratica.

Gli assessori sono normalmente consiglieri poco diligenti nel senso che partecipano poco ai Consigli perché impegnati in attività istituzionali. Orbene, per assemblee composte da relativamente poche persone come i Consigli regionali, queste assenze pesano e rischiano di rallentare i lavori e di distorcere gli equilibri di maggioranza/opposizione.

Sulla legge elettorale per il Consiglio, penso debba esserci un'opportuna riflessione in sede di Commissione Statuto, ad ogni modo vi è la duplice esigenza della rappresentanza proporzionale e della stabilità.

Il mantenimento di un sistema proporzionale per il Parlamento a fronte di una scelta di tipo presidenzialistico appare adeguato, seppur con un correttivo.

Un ulteriore aspetto nel rapporto Consiglio / Giunta: lo Statuto potrebbe prevedere in occasione della prima seduta del Consiglio regionale il giuramento del Presidente della giunta eletto, sarebbe un modo per legittimare, da un lato il risultato del voto popolare, dall'altro il ruolo e la funzione di controllo e di massima rappresentanza della Assemblea regionale.

Nel chiudere queste mie riflessioni un breve cenno al problema dei regolamenti, più che mai rilevante allorché i Consigli regionali si apprestano ad un lavoro gravoso quale gli Statuti. Occorrono regolamenti propri di un'Assemblea parlamentare. Sono necessari per poter programmare i tempi delle decisioni e per

migliorare la qualità dei lavori: un esempio, gli emendamenti presentati durante le sedute fanno perdere di vista la visione di insieme e spesso l'aula rischia di cedere alle istanze del momento senza comprendere e valutare implicazioni e significati.

Nel congedarmi vorrei auspicare uno scambio di informazioni tra i vari Consigli regionali, utile per arrivare ad approcci ed a soluzioni comuni.

Ho fatto un intervento unico perché purtroppo non potevo spezzarlo, nel senso che le considerazioni della prima parte erano legate alle considerazioni della seconda sulla riforma degli statuti, però ritengo che oggi che ci riuniamo in congresso, abbiamo anche il dovere, come Assemblea rappresentante i presidenti dei Consigli regionali e anche i componenti dei Consigli regionali, di riproporre alcune valutazioni, perché la nostra Conferenza non è rimasta ferma, non è rimasta inerte, anche per merito del Presidente Louvin, in questi mesi, e aspira a porsi come un interlocutore del Parlamento nazionale, del Governo sulle riforme, vuole essere un interlocutore. Se vuole essere un interlocutore non può ridursi ad Assemblea nella quale c'è un dibattito scientifico, ci deve anche essere un dibattito politico, seppure caratterizzato dal ruolo e dalla funzione che ha questo consesso. Noi oggi, di fronte al dibattito sulle riforme istituzionali abbiamo il dovere di fare le nostre considerazioni.

Io dico che abbiamo una base importante, una pietra miliare nella nostra attività che abbiamo posto con il documento di La Salle. Con quel documento approvato all'unanimità il 14 luglio 2000 abbiamo detto la nostra sul federalismo, non con una posizione di parte ma con una posizione unitaria che in quel momento ci ha posto come degli interlocutori rispetto al Parlamento ed al Governo. Abbiamo detto cos'è per noi il federalismo e l'ha detto anche il presidente Mancino, che poi si è contraddetto, perché ha detto il principio e subito dopo ha sposato tesi incompatibili con lo stesso. Ma al di là di tutto è una volontà, una posizione generalizzata quella di dire che la generalità delle materie e delle competenze devono essere in capo alla regione, mentre allo Stato devono essere riservate soltanto poche materie.

Di fronte a proposte di riforma, a un dibattito in atto nel quale invece c'è la possibilità che lo Stato abbia una serie molto ampia di competenze, dobbiamo comunque rimarcare la nostra posizione, la posizione presa con il documento di La Salle, che è quella sì di essere interlocutori come Consigli regionali, ma anche di aspirare ad un sistema nel quale, veramente, le Assemblee regionali siano legislatori principali.

Il Presidente Plinio ha giustamente fatto questo intervento per chiedere solidarietà di fronte alla decisione del Governo di impugnare la delibera, ma se noi siamo Assemblee legislative, come volete che ci chiamiamo? "Parlamenti". Tutte le Assemblee legislative si chiamano "Parlamenti". Il Parlamento europeo come si chiama? Il Parlamento nazionale come si chiama? Il Consiglio regionale si deve chiamare Parlamento. Eppure, si parla di federalismo ma nello stesso tempo si mette in dubbio. Se si mette in dubbio il termine "Parlamento" si mette in dubbio la funzione legislativa, invece noi vogliamo essere legislatori, ma dobbiamo anche dire che vogliamo essere il punto di riferimento principale. E allora, anche su queste benedette competenze dei Consigli regionali noi dobbiamo dire la nostra, è giusto che ci sia dibattito e direi che il documento di La Salle è un punto di partenza molto importante.