



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

Congresso delle Regioni
Terza sessione 22 e 23 novembre 2001
Sala della Regina – Palazzo Montecitorio – Roma

Intervento di *Silvana Amati*
Presidente Commissione Statuto della Regione Marche
e Coordinatrice Commissioni statuto

Credo che l'incontro odierno sia assai importante, perché l'orientamento e le scelte future che il Congresso delle Regioni vorrà assumere potrebbero essere fondamentali per dare forza alle Assemblee legislative regionali in un momento veramente delicato della loro vita.

La storia di questi anni è certo nota a noi tutti; varrà comunque la pena ripetere che già durante tutta la passata legislatura, così come in questo primo anno e mezzo di nuova legislatura abbiamo costantemente discusso con forza le questioni che avrebbero dovuto vedere l'affermazione di una nuova centralità regionale.

Si è parlato molto di federalismo, credo, sinceramente, qualche volta in modo improprio, senza chiarimenti intorno a quello che sta veramente dietro a un termine il cui significato non è univoco e che sottende scenari unificanti della sussidiarietà verticale, ma anche quelli politicamente e culturalmente problematici della sussidiarietà orizzontale.

Infatti, molti di quelli che usano il termine "federalismo" hanno l'abitudine di rifarsi a fattispecie assai diverse tra loro, con confronti con altre realtà europee e non solo europee, difficilmente conciliabili con la storia e il modello disegnato dalla Costituzione italiana. Quello che è stato definito il fallimento della Bicamerale non ha poi consentito che si potesse giungere a determinare, per il livello nazionale, né il modello di Stato né il modello di Governo ma neppure di attribuire alle Regioni in modo organico i nuovi spazi di competenza ormai da più richiesti a gran voce, ai fini di quel decentramento amministrativo che è, quello sì, la vera e mai realizzata riforma modernizzante introdotta già dai padri costituenti. Una novità modernizzante bloccata per decenni dal gelo costituzionale che aveva impedito perfino il nascere, in Italia, delle Regioni pur costituzionalmente previste.

Dal grande e storicamente necessario processo riformatore da tutti richiesto ma in realtà non da tutti voluto sono nate due parziali modifiche costituzionali che noi ben conosciamo, cioè la legge 1 del 1999, che propone, tra l'altro pro-tempore, l'elezione



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

diretta dei presidenti delle Giunte regionali, e la riforma del Titolo V della Costituzione. Anche questa oggi è entrata in vigore ufficialmente dopo lo svolgimento del referendum del 7 ottobre.

Nel processo riformatore resta purtroppo un elemento di fondamentale e macroscopica contraddizione: lo Stato centrale non è risultato in grado di riformarsi organicamente e le modifiche costituzionali approvate incidono in un quadro di norme ancora del tutto inalterato. Sta di fatto che l'attuale legislatura regionale si è aperta con l'obbligo, per le Regioni, di definire i nuovi statuti, un obbligo derivante dalla modifica costituzionale determinata dalla legge 1 che con aspetti, alcuni transitori ed altri definitivi, ha praticamente azzerato, tra l'altro unilateralmente e d'autorità, gli istituti regionali vigenti.

Tutti i Consigli regionali italiani per le Regioni a statuto ordinario si sono ormai attrezzati costituendo apposite Commissioni per rispondere a questo impegno. La definizione delle Commissioni è risultata diversa nei tempi e a volte perfino nelle forme da Regione a Regione, comunque oggi si è nelle condizioni formali di poter lavorare per produrre testi compiuti.

Certo, fino al 7 ottobre — io non sono d'accordo con De Rita sulla necessità di aver fatto prima: per fare prima bisognava avere un punto fisso che non c'era. E' un sociologo, comprendo l'atteggiamento culturale del sociologo che non è quello delle istituzioni — cioè fino la referendum costituzionale, in molti abbiamo lavorato nella consapevolezza che solo successivamente ci sarebbe stato quel quadro di competenza stabile indispensabile per un'azione organica. Si è anche ritenuto utile costituire il Coordinamento nazionale delle nostre Commissioni perché, come insegna la storia della Conferenza dei presidenti dei Consigli regionali, l'unione di più debolezze e di diversi punti di vista avrebbe certamente costituito un elemento di forza. Si è inoltre ritenuto indispensabile un collegamento con la vostra Conferenza e questo fin dall'inizio è stato l'animus con il quale mi sono rapportata al vostro coordinatore amico Louvin. D'altra parte, su suo suggerimento ho contattato il prof. Lombardi per dare corpo ad un'ipotesi di testo che potesse risolvere la questione a noi tutti simbolicamente cara, del superamento della norma in merito alla morte ed impedimento dei presidenti delle Giunte.

Era dall'inizio chiaro a tutti che intervenire sulle contraddizioni dell'art. 3 della legge costituzionale del 1999 non era una questione legata banalmente alla vita stessa dei nostri Consigli ma piuttosto un segnale sul valore democratico dei Consigli



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

regionali, anch'essi eletti dal popolo come i presidenti degli Esecutivi. Segnare il valore delle nostre Assemblee quale paritetico rispetto a quello dei presidenti degli Esecutivi e segnare nel contempo lo spreco istituzionale che andrebbe a determinarsi nel caso di morte o impedimento di questi, voleva dire, credo, per tutti noi dare maggiore dignità alle funzioni delle Assemblee legislative, oggi svuotate di poteri e di funzioni.

La crisi della politica apertasi da anni nel nostro Paese si ricollega ad una vera crisi della rappresentanza, ma le soluzioni proposte dallo Stato centrale in questi anni sembrano restringere la base stessa della rappresentanza, chiudendo le motivazioni del processo innovatore dentro il solo rafforzamento degli Esecutivi.

Il rafforzamento del momento decisionale è uno dei punti della nostra discussione, perché in realtà è stata lasciata in perenne incertezza la trasparenza e la legittimazione democratica del processo decisionale stesso. Voglio infatti ricordare, come diceva l'on. Violante quando da presidente della Camera più volte ci ha incontrato, che solo forti istituzioni della rappresentanza possono garantire la qualità di tale processo. Nell'ultimo periodo, invece, sono prevalse situazioni di vera e propria competizione tra le diverse forme della rappresentanza compartecipi dei processi decisionali.

Continuo a credere che i pilastri della concezione dello Stato di diritto restano il principio di legalità e quello della divisione dei poteri intesa come distribuzione delle fonti. Se per seguire l'efficienza dell'Esecutivo il potere normativo delle Assemblee elettive viene sostituito da un potere regolamentare ove il regolamento è fantasiosamente elevato a fonte primaria dell'ordinamento, si apre la porta ad una questione di difficile soluzione non solo politica ma anche teorica e giuridica.

Insomma, invece di semplificare il sistema come si vorrebbe, viene moltiplicato all'infinito il naturale conflitto di competenza tra gli organi interni delle singole istituzioni.

Chi non vede l'ormai storica sofferenza dei Consigli comunali e provinciali rispetto ai governi delle città e delle Province e non vede già oggi questa sofferenza anche nei Consigli regionali? Qui i consiglieri hanno la piena consapevolezza di una notevole perdita di funzioni, di uno svuotamento dei lavori delle Assemblee, di una grande difficoltà dell'essere trasformati da principi della rappresentanza a ipotetici controllori di un principe assorbito nell'esercizio del suo essere un monarca elettivo e nelle responsabilità che da questo suo essere derivano effettivamente.

Ecco perché abbiamo ritenuto si potessero e si dovessero proporre norme stralcio che, anticipando le complete e complesse stesure degli statuti ed i vuoti di riforma



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

statale, indicassero subito che si riteneva sbagliato far dipendere la vita delle Assemblee dalla vita del presidente dell'Esecutivo. Così come abbiamo ritenuto importante dare valore normativo a quanto voi stessi presidenti delle Assemblee legislative regionali avete qui approvato. Mi riferisco alle leggi con le quali si è inteso istituire il Consiglio regionale quale Parlamento regionale, dando ai consiglieri, insieme all'antica qualifica, anche quella di "parlamentare regionale".

Si tratta di fatti simbolici da tutti condivisi, ma solo in due Regioni, le Marche e la Basilicata, si è arrivati all'approvazione in aula, e per quanto riguarda almeno la mia Regione entrambi gli atti sono stati impugnati dal Governo presso la Corte costituzionale. Altre Commissioni statuto — ricordo la Calabria e la Puglia — avevano approvato queste proposte senza che si giungesse però fino al voto in aula.

Ritengo sia giusto dire che tutti i colleghi dividevano le proposte che noi abbiamo portato a conclusione nelle suddette norme transitorie, ma è risultato manifesto che su ogni questione arrivare in fondo al percorso istituzionale dipende anche dalla vera autonomia lasciata alle Commissioni ed alla forza persuasiva, e non solo persuasiva, che i "governatori" regionali esercitano.

E' noto a tutti che il percorso avviato, benché interlocutorio, o forse proprio per questo, è stato interloquito in quanto considerato un atto di lesa maestà. Diceva Fontana che bisogna essere provocatori: noi abbiamo compiuto questa provocazione, quindi risultiamo interloquiti con molta soddisfazione rispetto all'atto compiuto.

Dovrei ora raccontare del percorso statutario avviato con forza in diversi Consigli regionali, ma credo che qui, più che riferirmi alle singole discussioni sui principi fondamentali o sulla delegificazione sia opportuno discutere sul punto centrale che resta sul tavolo delle nostre Commissioni e dei nostri Consigli.

Con l'ottica che spetta ad una dimensione regionale la cui strada è segnata dall'indirizzo costituzionale statale, torno a riflettere sulla questione dell'elezione diretta dei presidenti delle Giunte, perché questo — tra l'altro lo suggeriva anche il presidente Fontana, quindi ne sono molto soddisfatta — è oggettivamente il punto che segnerà, alla fine, le forme di statuto che potremo costruire, che potranno essere quindi molto diverse a seconda della linea che si sceglierà. I modelli in campo sono più complessi di quanto possa sembrare, anche se tutti ci riferiamo comunque — e io riferisco un termine che penso ormai si debba usare comunemente e che dobbiamo al collega Nacarato che per dovere di cronaca riferisco — a forma di presidenzialismo temperato o rafforzato. Perché dobbiamo dire di essere contro l'elezione diretta? Noi non siamo contro



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

l'elezione diretta, noi vogliamo, a questo punto, un presidenzialismo temperato. Questo sta nella cultura pubblica che ormai è in Italia e quindi è bene utilizzare questa terminologia e andare poi ai punti concreti della questione.

Si tratta di presidenzialismo rafforzato quando, solo per fare un esempio, si propone, come in una bozza ancora informale prodotta da esperti della Giunta regionale del Lazio, di eleggere presidente e vicepresidente modificando anche il sistema elettorale rispetto a quanto previsto dalla legge costituzionale 1 del 1999 ed a quanto compiuto nelle elezioni regionali dell'aprile 2000. Se prevarrà questa linea di pensiero, per chi come me crede fortemente nel valore democratico delle Assemblee elettive resterà almeno la speranza che si riesca a perseguire un modello di democrazia di indirizzo che ha i suoi esempi più chiari nei sistemi centrali inglese e tedesco in cui la scelta del leader è l'elemento terminale di un confronto di programmi e coalizioni in alternativa tra loro.

Sappiamo tutti però che resta in campo anche il rischio del prevalere di un modello di democrazia d'investitura in cui la scelta del leader è svincolata di fatto dalla scelta di un programma e di una coalizione. Ciò avviene oggi, in realtà, nel modello centrale e periferico nordamericano, troppe volte citato come modello per le nuove Regioni, mentre proprio le ultime presidenziali statunitensi ci hanno dimostrato le problematiche di stallo di quel sistema, poi superate solo, purtroppo, dopo i tragici fatti dell'11 settembre.

Una riflessione comune merita il dato tecnico dell'attuale elezione dei presidenti delle Giunte. Vi chiedo, e chiedo al Parlamento, al Governo, alle altre istituzioni di garanzia del nostro Paese, se l'elezione del presidente della Giunta regionale così come è stata effettuata nelle nostre Regioni in base all'articolo 5, norma transitoria della legge costituzionale del 1999, sia davvero un'elezione a suffragio universale diretto. Nella norma, infatti, non si parla mai di elezione diretta né di elezione a suffragio universale diretto del presidente della Regione e questo è molto più significativo di quanto non possa apparire.

Non va infatti sottovalutato il dato che con la norma transitoria si è adattato all'elezione dichiarata diretta, un sistema elettorale che tale elezione non prevedeva. Il sistema così frettolosamente adattato, oltre a rivelarsi gravemente lacunoso ha lasciato in vigore disposizioni che non si conciliano con una vera elezione diretta. Infatti, secondo l'art. 2 della legge 23 del 1995, n. 43 rimasto senza modifiche in vigore, si dice che "Qualora l'elettore esprima il suo voto soltanto per una lista provinciale, il voto si



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

intende validamente espresso anche a favore della lista regionale collegale". Ciò significa che vengono attribuiti alla lista regionale e al suo capolista costituito ope legis in candidato alla presidenza della Regione anche i voti che in realtà non sono stati espressi a suo favore. C'è poco da dire: questo non può accordarsi con una elezione a suffragio diretto che presuppone invece una esplicita espressione di voto a favore del candidato.

Si consideri ancora che nella norma transitoria potrebbe essere perfino previsto eletto un presidente candidato che ha riportato non la maggioranza assoluta dei voti ma una semplice maggioranza relativa, magari limitata, e anche questo si concilia male con i principi dell'elezione diretta.

Non mancano quanti sostengono, anche apertamente, che nelle ultime elezioni regionali non si è avuta una effettiva elezione diretta ma un sistema di elezioni sui generis nel quale il voto popolare è stato retoricamente attribuito a un significato politico e formale di elezione diretta che tecnicamente e razionalmente, con il sistema elettorale applicato non potrebbe sostenersi.

Ho voluto riprendere questa riflessione suggerita da valenti competenze — mi riferisco al dott. Zannini — perché credo che si debba battere l'enfasi con cui oggi si discute dell'elezione diretta come di un tabù intoccabile per il legislatore statutario regionale, legislatore che invece deve essere libero di scegliere con un'unica ottica: il perseguimento di un modello statutario ottimo ai fini di sostenere il futuro sviluppo regionale.

Insomma, dobbiamo poter riflettere senza condizionamenti per decidere se per le nostre regioni vogliamo proporre modelli di presidenzialismo rafforzato — la vera elezione diretta che oggi però non c'è — o di presidenzialismo temperato, cioè l'indicazione del premier come oggi suggeriscono le proposte di legge statutaria dell'Abruzzo e della Calabria e come certo, in molti, riterremmo utile fare perché le aule consiliari tornino a svolgere una funzione significativa di indirizzo e controllo che oggi di fatto non c'è più.

A noi sta a cuore la vita democratica delle istituzioni e ci è stato insegnato il valore del mantenimento della tripartizione dei poteri. Pensando a quanto avviene proprio in questi giorni voglio ricordare che quotidianamente il capo dello Stato ci richiama al valore della tripartizione dei poteri per segnare l'importanza dell'autonomia della magistratura. Credo sinceramente che si possa fare altrettanto per segnare il valore dell'indipendenza del potere legislativo da quello esecutivo. Non si può guardare solo da



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

una parte: se la tripartizione c'è, c'è per tutti. Non mi stupisce, mi colpisce, per esempio, la questione di pensare ai presidenti delle Giunte in rapporto con la Commissione bicamerale del Parlamento perché è una violazione esplicita della tripartizione dei poteri.

I giuristi ci raccontano ogni giorno — chi entusiasta e chi allibito: propendo per la seconda parte, evidentemente — che se prevarrà il presidenzialismo rafforzato il Consiglio regionale dovrà ricercare la sua legittimazione a nuovi poteri di controllo; poteri di controllo, tra l'altro, che se esercitati veramente da un'aula che non si vuole più legata al governo dal mandato di maggioranza, difficilmente potranno garantire non solo la stabilità ma perfino al tanto invocata governabilità.

Le speranze. Ho detto più volte di credere che il superamento di un'ormai lunghissima fase di crisi può passare solo attraverso il riscatto della rappresentanza, cioè attraverso il rilancio culturale delle funzioni democratiche di tutte le forme della rappresentanza. Per questo credo che sia essenziale un lavoro comune di chi oggi ha il compito di scrivere gli statuti e di chi ha la massima funzione di rappresentanza delle Assemblee. Credo insomma che si debba andare a una grande iniziativa congiunta, anche un po' minacciosa, che ufficializzi il nostro punto di vista e che richieda allo Stato centrale e ai presidenti delle Giunte regionali un maggior senso di responsabilità. Non siamo noi in condizione di poter da soli garantire un riequilibrio reale di poteri che nessuno ha saputo o voluto scrivere quando è stato prodotto il testo costituzionale del 1999, rinviando al futuro le necessarie norme di riequilibrio del potere legislativo regionale. Non siamo in grado di farlo da soli, in primis perché non ci è stato completato il processo riformatore, tra l'altro mantenendo pericolosamente in sospensione, ormai da decenni, il principio stesso di costituzionalità, che stabilizzando il sistema fornisce il quadro certo della democrazia. Non siamo in grado di farlo da soli, poi, perché sarebbe ingenuo non ricordare che purtroppo, come diceva il vostro coordinatore amico Louvin nell'ultima sessione del Congresso delle Regioni, troppo spesso il termine impropriamente usato di "governatori" sottende un'immagine salgariana piuttosto che quella nordamericana. Voglio dire che lavorare in autonomia e serenità nelle nostre Commissioni e nei nostri Consigli è sempre più difficile e solo una forza collettiva potrà essere elemento collante per la difesa di quel sistema democratico che noi oggi, qui, vogliamo garantire per le Assemblee regionali ma anche per lo Stato centrale, quello Stato che spesso sembra non tener conto che il suo orizzonte è quello più volte paventato da Dossetti quando testimoniava la sua opposizione di padre



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

costituente di fronte al rappresentarsi di derive telecratiche e plebiscitarie; quello Stato che, sempre per usare una citazione dossettiana, "non deve temere ma ascoltare molto, molto attentamente le sentinelle del mattino".