



Consiglio Regionale della Lombardia

Commissione speciale Statuto

*RELAZIONE DEL PRESIDENTE GIUSEPPE ADAMOLI SUI LAVORI
DELLA COMMISSIONE SPECIALE STATUTO*

(Seduta del Consiglio Regionale 4 dicembre 2007)

Signor Presidente, prima di tutto voglio ribadirle il mio ringraziamento per la sua opera costante ed intelligente di sprone verso la Presidenza e l'intera Commissione. Entro qualche settimana la bozza in esame sarà trasformata in un progetto di legge formale e con il relatore Giulio Boscagli ne porteremo a termine l'istruttoria completa.

Quando si pensa e si scrive uno Statuto regionale la domanda alla quale si deve anzitutto rispondere è quale Regione vogliamo. La Costituzione revisionata tra il 1999 e il 2001 traccia il profilo della Regione nuova: una istituzione politica con finalità generali e con forte valenza legislativa. E' superata la Regione del 1970 ed è lontanissima l'idea, che pure si era affacciata pericolosamente a più riprese, di considerarla un semplice ente amministrativo dello Stato. Una Regione come la Lombardia ha oggi i titoli e le responsabilità per esplorare i confini della sua autonomia spingendo al massimo anche talune interpretazioni della Corte Costituzionale che una parte importante della dottrina ha definito restrittive.

E' significativo che il testo base in discussione si intitoli 'Statuto di autonomia della Regione Lombardia'. Per essere pari a questa alta ambizione è necessario fissare con chiarezza l'idea che il Consiglio Regionale ha dello Statuto, capire se la definizione di "Carta fondamentale" è un semplice modo di dire o l'espressione di una volontà profonda che ci accomuna al di sopra delle rispettive parti politiche.

Sugli Statuti regionali si sono sentite voci discordanti contrassegnate da enfattizzazioni e minimizzazioni. Non voglio portare qui l'eco di dispute dottrinali di cui non sono esperto, ma fare un ragionamento politico. Tra le esagerazioni metto l'equazione secondo la quale lo Statuto sta alla Regione come la Costituzione sta alla Repubblica. Sappiamo che non può essere così. Per il motivo decisivo che ciascuna Regione ha uno Statuto che deve essere in armonia con la Costituzione repubblicana.

Tra le sottovalutazioni al contrario, metterei quella che vede lo Statuto come un insieme di regole che servono semplicemente al funzionamento degli organi della Regione. Una linea minimalista – questa – che rischia di ridurre lo Statuto a poco più di un Regolamento dell'istituzione regionale. Noi abbiamo già escluso questa deriva nel dibattito tenuto in Consiglio Regionale nel novembre 2006. Voglio ribadirlo in questa occasione.

Con lo Statuto, la legge elettorale e il nuovo regolamento del Consiglio che ne consegue, la Costituzione ci indica una riforma profonda dell'istituzione regionale dopo

oltre trentacinque anni di vita. Se nei decenni scorsi si è potuto parlare delle 'regioni come di una rivoluzione tradita' a causa di leggi statali e di pratiche ministeriali invasive e centraliste, nel futuro non dovrà e non potrà più essere così.

Questa Assemblea lo ha dichiarato con atti precisi e vincolanti, soprattutto nell'ultimo anno. Vogliamo che la Regione riformata sia posta nelle condizioni di esercitare le funzioni, per così dire, *standard* di tutto il sistema regionale, ma anche le funzioni ulteriori dell'art. 116, finanziate dal federalismo fiscale dell'art. 119 della Costituzione. Ho menzionato due punti praticamente acquisiti: il no ad una interpretazione riduttiva dello Statuto e la volontà di considerare il regionalismo forte e differenziato (incluso il cosiddetto federalismo fiscale) nell'orizzonte strategico della Lombardia.

Vorrei tentare adesso di chiarire un nodo politico che, se non sciolto completamente, rischia di gravare sul nostro lavoro compromettendone in parte il risultato. Quando parliamo di profonde innovazioni dell'istituzione regionale l'obiezione più o meno esplicita è che la nostra Regione ha operato bene, fin qui, senza bisogno del nuovo Statuto. Non voglio entrare nel merito politico di questa affermazione che appartiene alla normale dialettica fra i partiti.

Faccio invece un'altra considerazione. L'obbligo costituzionale di dotarsi di un nuovo statuto risale alla legge n. 1/1999, non a caso quando venne introdotta l'elezione diretta del Presidente. Lo scopo dichiarato di questa riforma statutaria era di determinare insieme la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento (art. 123 Costituzione).

In questi anni questi principi non sono stati introdotti in Lombardia e tutto ha ruotato, di fatto, intorno ad una concezione forte del presidenzialismo. Così si è prodotto lo squilibrio che ha determinato la crisi del Consiglio Regionale, nel modo di lavorare e produrre, nel rapporto con la società lombarda, nelle relazioni col Presidente e con l'Esecutivo. Vorrei che oggi riflettessimo bene su questo punto.

Quando la Corte Costituzionale, in una pronuncia del giugno di quest'anno, la n. 188, che il Presidente Albertoni spesso e giustamente ci rammenta, afferma che il rinvio *sine die* dell'approvazione dello Statuto porterebbe al 'manifestarsi di rischi particolarmente gravi sul piano della funzionalità e della legalità sostanziale' allude anche allo squilibrio di cui ho parlato.

La conseguenza è chiara. Lo Statuto non può ridursi ad essere lo specchio della 'Costituzione materiale' che si è consolidata in questi anni in assenza dei nuovi principi

di organizzazione e di funzionamento. Uno Statuto che lasciasse le cose come sono, che non incidesse sulle prassi e sulle metodologie di lavoro, non rimuoverebbe le cause profonde della crisi del Consiglio Regionale. E' un punto dirimente.

Torno alla domanda iniziale, quale Regione vogliamo. La risposta classica è una Regione che fa legislazione, programmazione, alta amministrazione. Tutti sottoscriviamo queste finalità, ma il problema è come raggiungerle, attraverso quali forme, con quali strumenti.

Ebbene, la scelta a favore del Presidente eletto direttamente è netta, senza nessuna operazione riduttiva sulle sue conseguenze concrete ed operative. Non è stata tentata nemmeno, questa operazione riduttiva, da chi crede, io tra questi, che vi siano altre forme di governo che assicurano stabilità e governabilità. Da chi crede che la semplificazione della decisione democratica non è la sola via per raggiungere l'efficienza in una istituzione legislativa. Da chi crede, in altre parole, che la forma presidenziale sia più adatta al governo di Comuni e Province, enti amministrativi per eccellenza, piuttosto che per una istituzione dotata della potestà di fare leggi.

La scelta presidenziale, una volta fatta, da una parte preponderante delle forze politiche regionali, dovrebbe dispiegare tutte le sue potenzialità, come il testo base indica con chiarezza.

Se un deficit democratico c'è, come realmente c'è, risiede in modo preponderante nella norma costituzionale del *simul stabunt simul cadent*, da tutti ritenuta troppo vincolante per il Consiglio Regionale che non ha attualmente eguale nelle istituzioni di tutto il mondo democratico. Il Presidente, come è noto, può fare a meno di una maggioranza politica, ma la maggioranza consigliere non può liberarsi del Presidente se non al prezzo illogico di sciogliersi.

A parere di moltissimi di noi è un grave difetto insito nella legge costituzionale n. 1/1999, al quale non pone rimedio nemmeno il Disegno di legge in discussione in queste settimane presso la Camera dei Deputati. Per questa ragione la Commissione che presiedo ritiene che il Consiglio debba approvare una Proposta di Legge al Parlamento di modifica costituzionale insieme a tutte le Regioni italiane che condividono l'abrogazione di questa specifica disposizione costituzionale.

La forma di governo è chiarissima, ma altrettanto chiaro è l'indirizzo statutario per il rafforzamento delle prerogative e dei poteri del Consiglio Regionale. Questa è la novità

più importante e non può essere che così. Qui richiamo solo i punti più salienti di questa impostazione. La centralità della funzione legislativa accompagnata dalla valutazione delle leggi e del controllo sull'efficacia delle politiche conseguenti. Le intese con lo Stato sul regionalismo differenziato (art. 116 Cost.). L'audizione in Commissione delle personalità individuate per le nomine più importanti di competenza della Giunta Regionale. Le maggioranze qualificate su alcuni atti importanti. La riserva di legge per materie come i diritti civili e sociali. L'adozione dei regolamenti condizionata dal parere delle competenti Commissioni. Lo statuto dell'opposizione, non come strumento di privilegio di una parte politica ma per assicurare un confronto almeno tendenzialmente paritario con la maggioranza di governo.

So bene che alcuni sono punti controversi. L'importante è discuterli apertamente senza infingimenti. Tutto questo perché se l'indirizzo politico, con l'elezione diretta, compete soprattutto al Presidente, la rappresentanza del popolo sovrano continua a risiedere nel Consiglio Regionale.

Pescando dalla mia lunga esperienza in regione, vorrei fare qualche rapida considerazione che riguarda direttamente chi siede su questi banchi.

Primo, lo status pubblico del Consigliere regionale non migliorerà soltanto se cambierà finalmente, come è doveroso, il protocollo vecchio e statalista dei prefetti e di altre autorità, ma se questa Assemblea guadagnerà funzionalità e prestigio.

Secondo, deve cessare la dipendenza del Consigliere dall'Assessore e dalla sua struttura. C'è una implicazione psicologica reverenziale di cui bisogna liberarsi. La legge elettorale dovrà seriamente esaminare la condizione di compatibilità fra Consigliere e Assessore per rendere più distinte le rispettive responsabilità politiche e amministrative che sono di pari dignità.

Terzo, se le cose non cambieranno non sarà certamente per la malevole arroganza del Presidente, chiunque esso sia, ma per la mancanza di coraggio del Consiglio Regionale che con lo Statuto, la legge elettorale e il regolamento può riprendere in pugno il proprio destino istituzionale.

C'è infine la questione delle strutture tecniche e delle risorse umane al servizio del Consiglio Regionale e delle sue Commissioni. Questo è un altro discorso che va affrontato con urgenza, con o senza lo Statuto nuovo, ma che lo Statuto nuovo potrebbe finalmente accelerare.

Durante i lavori della Commissione abbiamo a più riprese discusso sulla qualità dello Statuto come strumento di difesa e di espressione della democrazia regionale. Vale a dire sul rapporto fra l'istituzione regionale e le tendenze profonde, sociali e culturali, che si muovono dentro la società. Come percepirle e rappresentarle, quali canali di partecipazione offrire. Sto parlando di ciò che compete alla regola istituzionale, non dell'azione di governo. Sotto questo profilo la riflessione dovrà proseguire e il testo potrà essere arricchito e migliorato.

Dentro questo quadro assumono centralità i concetti della partecipazione e della sussidiarietà. La sussidiarietà vuole essere il principio cardine dello Statuto. C'è ancora un pezzo di strada davanti a noi per chiarire e comprendere la reale portata dell'articolo 118 della Costituzione. Soprattutto il terzo comma che parla, per la prima volta, dell'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

La sussidiarietà verticale, il rapporto con le autonomie territoriali, sono concettualmente chiari. Bisogna solo declinarli bene con norme adeguate. Anche i punti controversi sono nitidi nella loro alternatività e la bozza li rispecchia bene sia nella composizione del Consiglio delle Autonomie Locali, sia soprattutto nelle sue funzioni e nell'esito dei suoi pareri. Io credo giusta l'idea che debbano davvero contare qualcosa, questi pareri, come chiedono Comuni e Province, e come vorrebbe la logica di una consultazione seria e non di mera facciata. Ciò per non replicare l'attuale Conferenza delle Autonomie Locali del tutto insoddisfacente.

Più difficile il discorso sulla cosiddetta sussidiarietà orizzontale e quindi sulle autonomie funzionali e sociali. La realtà parla da sé, il loro ruolo nell'agire concreto e quotidiano della Lombardia è enorme. Ma qual è lo spazio partecipativo configurabile per loro nello Statuto? La bozza riconosce le autonomie funzionali come soggetti rappresentativi di interessi pubblici di rilevanza regionale. D'altra parte garantisce le autonomie sociali come espressione del naturale processo di aggregazione delle persone.

Per me il discorso appare chiaro. La declinazione coerente di questo principio può essere la partecipazione di queste autonomie al CAL quando, e soltanto quando, in formazione integrata, esprime pareri relativi agli obiettivi dello sviluppo economico e sociale. Ma so benissimo che è un punto controverso su cui bisognerà esercitare una saggia mediazione.

Ancora più complicata è la questione della presenza delle autonomie sociali, intese in senso lato. E' giusto prevedere per loro organismi di partecipazione istituzionale nello Statuto? La strada più utile non può essere quella di lasciare al negoziato fra le parti sociali e la Regione la determinazione dei modi e delle forme di questa partecipazione? Credo che una preoccupazione ci debba tutti guidare a proposito di organismi da istituire. Che il nuovo Statuto non aumenti il numero dei consiglieri, degli organi e delle commissioni del Consiglio, ma nemmeno di organismi, di burocrazie, di costi collaterali tanto consistenti quanto sostanzialmente non indispensabili.

Andando verso la conclusione vorrei fare ora una breve riflessione sui principi, sugli elementi qualificativi dello Statuto, sulle cosiddette norme programmatiche. La Corte Costituzionale li ha più volte dichiarati espressione di valore culturale e politico e non giuridico. Anche per questa ragione abbiamo compiuto uno sforzo rilevante di sintesi e di semplificazione. Ma vi sono principi irrinunciabili e soprattutto qualificanti che non consideriamo solo replica di norme costituzionali. Alcuni rilevanti li ho già citati, ma ne voglio segnalare qualcun altro. Le pari opportunità di genere sono una relevantissima e non sopprimibile esigenza che qualifica la nostra istituzione e la mette al passo coi tempi.

Un indirizzo importante riguarda poi la proiezione della Lombardia in Europa, frutto non soltanto del nuovo ordinamento costituzionale ed europeo, ma anche del ruolo della nostra Regione in Europa e nel mondo.

E non posso infine non richiamare l'utilizzo appropriato delle conoscenze tecniche e scientifiche quale mezzo fortemente innovativo della nostra stessa prassi democratica, come sempre ci invita a fare il primo Presidente di Regione Lombardia Piero Bassetti.

Credo che l'identità sociale, storica, culturale della Lombardia sia espressa in ogni rigo del testo base in esame. Eppure il PdL, che farà seguito alla prima bozza, conterrà anche un preambolo che sarà pensato insieme e in sintonia con i principi generali già sottolineati. Personalmente credo che lo Statuto non possa non richiamare i valori e gli ideali che l'istituzione regionale considera come punti di riferimento nei rapporti fra le persone, le comunità e le istituzioni. E soprattutto come orientamento delle relazioni collettive in una regione davvero plurale per storie, culture, territori, con un forte sentimento religioso e una concezione laica delle istituzioni.

E' una materia delicatissima che potrebbe trovare adeguata collocazione nel preambolo. Sarebbe un errore grave però trasformarla in un terreno di battaglia politica partigiana. Verremmo meno al primo impegno che tutti insieme abbiamo assunto per uno Statuto essenziale e valoriale.

E ritorno ora per un attimo alla domanda iniziale – quale Statuto vogliamo? Se davvero abbiamo imboccato la strada del regionalismo forte o del federalismo bisogna riflettere sull'opportunità di dotarsi di un organo di garanzia statutaria, comunque sia denominato, autorevole e qualificato. Che sia posto sì a tutela dello Statuto, ma meglio ancora a garanzia dell'effettiva attuazione di quell'autonomia regionale che ci vede concordi.

Signor Presidente, so benissimo che la bozza di Statuto presentata ha larghi margini di miglioramento sia formali che sostanziali. Rivendico però che essa non è il risultato di un lavoro tecnico fatto in solitudine dai nostri esperti – che ringrazio moltissimo insieme alla Direzione del Progetto e all'Ufficio di Presidenza della Commissione – ma l'esito di un lavoro comune che ha impegnato seriamente la Commissione.

Il dibattito su alcune scelte sarà ancora teso e forse anche aspro. Si può anche preventivare qualche differenza di voto sui singoli articoli ma la tensione deve essere rivolta ad un voto finale unitario. E' il mio auspicio ed il mio impegno.

Giuseppe Adamoli