



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

Seconda Sessione del Congresso delle Regioni

Relazione di

Attilio Fontana
Presidente Consiglio Regionale Lombardia

sul tema :

“Stato di avanzamento del processo di riforma degli Statuti regionali”

Palazzo Montecitorio
Sala del Mappamondo
28 giugno 2001

La legislatura che si è aperta nel 2000 (anno che chiude un periodo significativo di storia delle Regioni, trent'anni di un'istituzione da rivedere, da modellare secondo le nuove esigenze di una società in forte evoluzione) è nata nel segno di una fase costituente da tempo attesa, una fase che si propone grandi e profondi cambiamenti verso la nascita o ri-nascita di Regioni che acquistano un nuovo ruolo e una nuova identità. E qual è la funzione che dovrebbe contraddistinguere i nuovi enti regionali, le nuove Regioni siano esse indistintamente a statuto ordinario o a statuto speciale? E' senza dubbio il potere di legiferare, è la funzione parlamentare. In un quadro di riforme istituzionali di portata nazionale, con una risistemazione dei compiti tra i diversi livelli dell'amministrazione pubblica, alla Regione spetta in primo luogo il compito di fare leggi, di esercitare il controllo e i poteri di indirizzo, lasciando l'aspetto amministrativo agli enti locali e allo Stato, per le materie di necessaria competenza centrale.

Le Regioni rinasceranno rispettando la propria vocazione originaria, una vocazione "tradita" da decenni di mancate riforme, di statalismo esasperato, di un'organizzazione dello Stato che ha privilegiato il centro rispetto alle periferie, al territorio. Le Regioni rinasceranno come luogo che legifera avendo come riferimenti i cittadini (il popolo) e una terra, intesa come spazio geografico e come città, paesi e come insieme di istituzioni. E' questo il primo punto fermo, lo scenario cui devono guardare i parlamenti regionali, con le commissioni consiliari, che si trovano a sviluppare le proprie proposte di riformulazione delle carte costitutive delle Regioni, proposte che finora si sono fermate a un livello di dibattito preliminare. In generale, infatti, le Regioni ordinarie hanno scelto la strada organizzativa - in alcuni casi prevista dal regolamento interno del Consiglio - dell'istituzione di una commissione speciale o straordinaria. E nella quasi totalità dei casi le commissioni si sono occupate delle modalità di avvio della discussione oppure di organizzare studi o confronti con esperti, così come è accaduto in Lombardia. Ma oggi, a un anno di distanza dai primi insediamenti, terminata la stagione elettorale, un dato appare come inequivocabile: dopo il tempo della riflessione, dell'approfondimento, si apre il tempo della concretezza.

Cari amici Presidenti, cari consiglieri, credo dobbiamo essere tutti consapevoli che questo momento storico sia da considerare privilegiato, unico, al fine di operare con puntualità e concretezza sulla via delle riforme.

Dico di più: si è ormai aperto l'ultimo spazio, l'ultima opportunità per una sostanziale rivisitazione strutturale e funzionale dell'ente che tanto abbiamo a cuore, la Regione appunto. L'ultimo spazio: è la sensazione, ne ho la certezza,

di tutti noi che abbiamo il desiderio e la convinzione di porre mano al cambiamento con la speranza di vederlo compiuto.

Purtroppo il dibattito, anche recente, su questo tema ha registrato interventi che riducono le grandi tesi sul tappeto. Riproponendo la questione che, con un'espressione forse superficiale ma efficace, possiamo definire del dualismo tra la Giunta e il Consiglio, si è voluto minimizzare o ridimensionare l'importanza e il ruolo del Consiglio regionale. Ebbene ai Governatori, e in particolare a quei Governatori che chiedono più poteri credendo di risolvere così il problema delle Regioni, vorrei dire alcune cose, vorrei rivolgere alcuni pensieri, invitandoli ad affrontare insieme un lavoro serio, faticoso ma interessante, il lavoro per ridare identità alle Regioni. Cari Governatori, non può esistere una compiuta democrazia senza un equilibrio tra il potere esecutivo e il potere legislativo, senza un bilanciamento di poteri differenti ma comunque essenziali. Come ha osservato con arguzia il professor De Rita, tra l'altro, "l'accentuata tendenza alla decisionalità dei Presidenti" può essere controproducente per gli stessi Presidenti, la cui figura potrebbe "soffrire" per un legame col corpo elettorale somigliante a una delega, per un difetto di democrazia che verrebbe istituzionalizzato. Il processo di elaborazione degli Statuti dovrà perciò tentare di risolvere un duplice obiettivo: una Giunta e un Consiglio forti, autorevoli, con ruoli e competenze distinte. Il Consiglio dovrà svolgere il proprio compito con assoluta autonomia dalla Giunta ma per il fine comune del raggiungimento degli obiettivi che sono stati sottoscritti in sede programmatica. E credo che un Consiglio propositivo debba rappresentare uno stimolo e un aiuto alla Giunta stessa nello svolgimento dei compiti amministrativi. Se questi sono gli obiettivi, è chiaro che ci aspetta un lavoro impegnativo, che necessita del tempo sufficiente ma che -è il caso di sottolinearlo- nello stesso tempo non può essere rimandato. Un compito difficile. Non sono previste scorciatoie, anche se qualche intervista di questi tempi non aiuta certo a impostare nel migliore dei modi il cammino. Il riferimento riguarda anche qualche mio collega del Consiglio della Lombardia, che ha sollevato una polemica giornalistica parlando di Consiglio "desaparecido", di Regione in crisi d'identità. Devo dire che l'individuazione del tema di discussione è perfetta, ma è senza dubbio carente lo svolgimento delle argomentazioni. E questo perché si riporta sempre tutto sul piano politico, sulla contrapposizione tra le parti e quindi se la Regione è in crisi d'identità la colpa è di chi la governa. Il giusto approccio al problema è un altro, perché la questione dell'identità delle istituzioni interessa chi ha vinto le elezioni e chi le ha perse. Bisogna allora essere propositivi, darsi da fare tutti -maggioranze e opposizioni- per affrontare e risolvere la questione in una moderna ottica bipartisan, individuando soluzioni e strumenti idonei

Qual è perciò allo stato attuale, a questo punto del lavoro svolto nelle diverse commissioni, l'insieme delle proposte che appaiono condivisibili, largamente condivisibili, soprattutto in riferimento al Consiglio regionale?

Innanzitutto l'applicazione del principio di sussidiarietà, intesa sia in senso verticale che orizzontale: il Consiglio, luogo delle rappresentanze, deve diventare autentico punto di riferimento per gli enti locali. Deve quindi favorire e potenziare gli strumenti di partecipazione (sia dei consiglieri che dei cittadini) ai processi decisionali e promuovere conoscenza e informazione sull'attività della Regione. Da potenziare sono quindi gli spazi dove è possibile il confronto come possono essere le commissioni. La grande rete degli amministratori locali, gli stessi cittadini devono inoltre essere più informati su quanto avviene in Regione, sullo sviluppo dei processi decisionali. E questo compito deve riguardare il Consiglio in modo molto maggiore di quanto non avvenga oggi.

Relativamente poi alla rimodulazione dei rapporti con la Giunta spiccano alcuni temi:

Il controllo: Da adeguare alle moderne esigenze è la funzione parlamentare di controllo, semplificando ma restituendo importanza all'istituto delle interpellanze e interrogazioni e prevedendo il question time. Giunta e Consiglio devono poi essere due Palazzi reciprocamente aperti, i cui lavori devono essere conosciuti in tempo reale. Da questo punto di vista, una soluzione assolutamente necessaria è costituita da un forte e funzionale collegamento informatico.

I regolamenti: non possono essere di esclusiva competenza della Giunta, vanificando seppure in parte il potere legislativo del Consiglio. Qui occorre fare un lavoro di specificazione, di individuazione degli ambiti delle rispettive competenze, delle diverse tipologie di regolamento (regolamenti di delegificazione, di attuazione o di integrazione di leggi regionali o normative statali o comunitarie). Allo stesso modo occorre approfondire in modo definitivo la proposta della decretazione d'urgenza o legislativa avanzata da più parti e rispetto alla quale autorevoli voci del Congresso delle Regioni si sono già pronunciate respingendo un'ipotesi che viene ritenuta di portata costituzionale e non semplicemente statutaria. Questa via -come ha detto efficacemente il mio collega Louvin- sarebbe una "pericolosa scorciatoia".

La facoltà di delegificazione e di elaborazione dei testi unici: il compito deve rimanere in capo al Consiglio pur prevedendo delle corsie privilegiate tali da agevolarne il percorso qualora l'intervento di delegificazione sia particolarmente semplice (per esempio: trasformare una serie di articoli in un unico articolo senza modifiche del testo).

La possibilità di pronunciamento da parte del Consiglio (potremmo definirlo un potere di veto) qualora la Giunta si stia allontanando dal programma votato dai cittadini. E' anche vero che il programma non deve essere considerato un testo

immodificabile: può certamente capitare che, per esigenze di adeguamento a problematiche sorte o sviluppatesi .. ~ imprevedibilmente, si debbano progettare delle correzioni. Anche in questo caso il Consiglio deve poter intervenire, discutendo e approvando le eventuali modifiche.

Va poi studiata la Possibilità che esista un organo "terzo" (un'authority, una commissione di vigilanza?) in grado di dirimere i contenziosi che potrebbero sorgere tra Giunta e Consiglio, cosa che potrà capitare in ambito interpretativo di norme di diversa natura.

Da modificare è poi naturalmente la norma che lega il destino del Consiglio a quello del Presidente eletto direttamente. La caduta o le dimissioni del Presidente, infatti, non possono significare anche la caduta di un Consiglio comunque eletto dal popolo. E' necessario perciò prevedere una correzione: o assegnando poteri reali a un Vice Presidente che potrebbe sostituire il Presidente dimissionario oppure investendo della sostituzione il Consiglio stesso. E questa soluzione appare preferibile. Ma qui tocchiamo l'argomento della legge elettorale, uno dei tre capisaldi della Grande Riforma che nei prossimi mesi vogliamo realizzare. Statuto, Norme elettorali, Regolamento interno (per rendere snelli ed efficienti i lavori assembleari pur garantendo i diritti delle minoranze) devono costituire un "corpus" perfettamente funzionante, privo di ambiguità interpretative, pronto a rendere concreta ed effettiva la devoluzione dei poteri che lo Stato centrale dovrà favorire.

Ci attende dunque, come dicevo, un compito difficile, anche faticoso, che potrà essere adeguatamente affrontato sulla base di due condizioni:

a) L'esistenza di motivazioni forti, motivazioni che ho ricordato e che sono riassumibili nella necessità di ridare identità all'istituzione Regione alla luce delle novità normative e sociali già evidenti e del cambiamento istituzionale che dovrà avvenire. E' questo che darà un senso vero, autentico a questa legislatura, al nostro impegno di consiglieri regionali in questi anni.

b) La difesa e la promozione delle prerogative del Consiglio. Il Consiglio regionale, il parlamento della Regione, deve continuare ad avere una effettiva autonomia funzionale e contabile e deve essere semplificata la possibilità di modificarne la struttura organizzativa per rispondere alla necessità di svolgere tutti i suoi compiti. Sono questi i presupposti di garanzia affinché possa svilupparsi con efficacia il lavoro di riforma, di importanti riforme, che vogliamo portare avanti ottenendo risultati reali. E' la base di un Consiglio luogo delle rappresentanze, la casa degli eletti dai cittadini, il punto di riferimento istituzionale di Comuni, Province, enti e organismi sparsi sul territorio ma non dimenticati sul territorio.

