



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

## Seconda Sessione del Congresso delle Regioni

Intervento di

Attilio Fontana  
Presidente Consiglio Regionale Lombardia

sul tema :  
“Stato di avanzamento del processo di riforma degli Statuti regionali”

Palazzo Montecitorio  
Sala del Mappamondo  
29 giugno 2001

Penso di dover essere abbastanza sintetico, perché la relazione è stata distribuita, ma anche perché non è che questa relazione introduca delle novità particolari, sono argomenti dei quali tutti abbiamo già discusso, sui quali la Presidente Amati ieri ha già parzialmente relazionato.

Credo di dover sottolineare che il primo punto importante per il futuro dei Consigli regionali sia quello di una grande capacità legislativa. Bisogna riappropriarsi in maniera determinante e determinata della capacità legislativa e, aggiungo, di una capacità legislativa di alta qualità, deve essere alta legislazione, e da questo punto di vista si può già anticipare uno dei punti fondamentali: per poter svolgere questo compito bisogna avere anche un'alta qualità di struttura, bisogna modificare, implementare quella che è oggi la struttura dei nostri Consigli, che sicuramente soffre rispetto a quella delle Giunte, e così facendo noi dobbiamo essere veramente la parte, da un punto di vista legislativo, più propositiva e più capace di dare una concreta risposta alle esigenze del territorio.

E' inutile sottolineare le odierne situazioni nelle varie Commissioni. Non noto, avendo letto attentamente i lavori svolti nelle singole Regioni, una particolare effervescenza di iniziative, mi sembra che tutte le Commissioni abbiano iniziato faticosamente, senza particolare entusiasmo questo lungo ed importante lavoro.

Affronto poi il problema del dualismo tra Giunta e Consiglio per ricordare come questo dualismo debba trovare una risposta assolutamente forte, perché si deve evitare che si continui a rimanere in questa situazione di squilibrio tra i due poteri. In questa mia relazione dico che l'assenza di questo bilanciamento, alla lunga può portare anche a problemi per gli stessi "governatori".

Cito quanto ha dichiarato il prof. De Rita: "Il mancato riequilibrio dei due poteri, la mancata presenza di un Consiglio regionale forte accanto ad una Giunta regionale sicuramente forte può comportare delle conseguenze negative anche per la capacità di proseguire in questa attività da parte dei *governatori*".

Credo poi che si possano iniziare ad esaminare i punti fondamentali che dovranno essere trattati dai singoli Statuti. Ho notato ho voluto sottolineare con grande rilevanza, come una parte fondamentale degli Statuti dovrà essere dedicata al principio della sussidiarietà, al rapporto che dovrà esistere tra la Regione e i vari enti locali. Credo che questo debba essere fondamentale, anche perché la sussidiarietà è qualcosa di cui si parla con grande entusiasmo da tempo, ma che ben pochi, culturalmente, sono riusciti ad acquisire come fatto. E la sussidiarietà, se non si inizia a studiarla, ad affrontarla e capirla rischia di diventare un boomerang clamoroso, perché anziché creare dei benefici per la cittadinanza rischia di creare delle duplicazioni, delle complicazioni, delle confusioni.

Io credo nella sussidiarietà, credo fondamentale che si sviluppi questo principio, ma credo che per fare ciò debba essere studiata, assimilata, acquisita, proprio perché è qualcosa di particolarmente importante, e credo quindi che all'interno degli Statuti si debbano individuare, studiare e approfondire i rapporti che dovranno esistere tra la Regione e i vari enti locali.

Per quanto riguarda questo tipo di interlocuzione, io dico che il Consiglio debba essere il punto di riferimento per tutti gli enti locali. Già adesso, per esempio, nella regione Lombardia esiste la Conferenza delle autonomie: io ho ribadito e ripetuto che ogni tipo di

richiesta, di necessità, di esigenza di interlocuzione debbano essere trovate nel Consiglio regionale.

Per quanto riguarda altri punti ho evidenziato il controllo che sarà la funzione fondamentale che dovrà assumere il nostro organismo Consiglio regionale nei confronti della Giunta. Ho anche evidenziato alcuni dei mezzi attraverso i quali ci dovremo servire per poter verificare questo controllo. Credo che un altro argomento importante sia la necessità di realizzare anche a livello telematico un collegamento continuo e costante tra la rete del Consiglio e la rete della Giunta. Io credo ci debba essere un'unica rete, una sorta di Intranet proprio per fare in modo che in qualunque momento ciascun consigliere possa venire a conoscenza di qualunque tipo di delibera, di qualunque tipo di stato di avanzamento delle attività che si stanno svolgendo nella Giunta.

Ho poi accennato al fatto che bisognerà ridefinire il concetto di "interrogazione", ridefinire il concetto di "interpellanza" e prevedere un question-time per fare in modo che si possano verificare delle risposte più immediate. Molte volte alle interrogazioni si risponde quando l'esigenza della richiesta è un pochettino superata: io credo che dovremmo prevedere, invece, una assoluta immediatezza tra la richiesta e la risposta.

Introduco poi un argomento estremamente delicato, quello dei regolamenti. Io non sono assolutamente convinto che tutta la materia regolamentare debba essere necessariamente trasferita in carico alle Giunte, anche perché se accettassimo questo principio credo che nello spazio di poco verremmo completamente privati anche della potestà legislativa. Voi sapete meglio di me che la differenza che esiste, in molti casi, tra regolamento e legge, è sottile come un capello di un bambino, per cui sarebbe gioco facile, per la Giunta, spacciare per materia regolamentare quella che in realtà è materia legislativa. Credo però che si debbano fare delle distinzioni. Ci sono certi regolamenti che devono essere di competenza della Giunta per una questione di speditezza e per una questione anche di necessità, perché una volta che il regolamento attiene a una legge regionale approvata dal Consiglio, io ritengo che sia giusto che il regolamento stesso rimanga in capo alla Giunta. Diverso è quando con il regolamento si vanno ad affrontare materie nuove, per esempio regolamenti di attuazione di leggi comunitarie, nel qual caso il discorso cambia, perché con il regolamento si possono dare delle impostazioni e delle interpretazioni che credo non debbano necessariamente competere alla Giunta.

Facoltà di delegificazione ed elaborazione dei testi unici. E' un argomento che affronto e dico che, come Regione Lombardia, lo posso affrontare con una certa soddisfazione, nel senso che ho letto da più parti come le proposte che vengono avanzate siano quelle di lasciare questa materia di competenza della Giunta con un minimo di controllo da parte del Consiglio. Questa materia in Lombardia è già stata affrontata, la Commissione ha già esaminato il percorso, e contrariamente a quanto or ora ho detto, in Lombardia esiste invece un percorso assolutamente analogo a quello di una legge ordinaria, con esclusivamente dei binari privilegiati, dei percorsi privilegiati per quanto riguarda la effettiva riscrittura. Abbiamo cioè fatto una divisione fra parte compilativa e parte modificativa. Per la parte modificativa o integrativa c'è la necessità di un rispetto del percorso tipico della legge, mentre per quanto riguarda la parte compilativa, quella che non determina nessun tipo di modificazioni quando è la riscrittura effettiva di articoli precedenti e quando la riscrittura degli articoli non può essere considerata modificativa,

perché magari assemblare due articoli diversi può modificare in qualche modo. Per poter stabilire se si tratta di parte modificativa o di parte compilativa ci vuole l'unanimità della Commissione. Se la Commissione all'unanimità ritiene che quella è una parte esclusivamente compilativa, allora non passa all'esame, se non formale, del Consiglio; per tutte le altre parti si deve invece seguire la strada ordinaria.

Ho poi introdotto un tema che può forse sembrare provocatorio ma che invece ritengo debba essere sottolineato, proprio per dare incidenza a quella fase di indirizzo di cui abbiamo parlato. Sappiamo tutti cos'è il programma del Presidente della Giunta, sappiamo che è un programma sottoscritto in sede elettorale, sappiamo che è un programma che viene approvato dagli elettori che hanno fatto questa scelta.

Comunque, nei poteri di controllo del Consiglio c'è anche la possibilità di accertare se con certe delibere la Giunta non si allontani da questo programma e io dico che se per caso ciò si dovesse verificare, debba essere prevista una sorta di possibilità di veto, altrimenti il controllo fine a se stesso lascia il tempo che trova, cioè dire "abbiamo accertato, cara Giunta, che stai allontanandoti dal programma" senza poter fare niente, è un esercizio assolutamente superfluo, è il dire "ti diamo una bacchettata sulle mani, ma intanto fai quello che vuoi". Io credo invece che ci debba essere una possibilità d'intervento diretta da parte del Consiglio, con la possibilità di porre il veto su certe cose di questo genere.

Il secondo concetto che introduco, è che forse il programma non necessariamente debba essere considerato come una Bibbia assolutamente imm modificabile, perché si possono verificare delle esigenze che quando venne predisposto non erano prevedibili. Credo che per poter andare ad incidere sul programma iniziale del Presidente della Giunta ci debba essere, necessariamente, la partecipazione del Consiglio regionale. Se il programma rimane immutabile, quello è il programma approvato dai cittadini, quello è il programma del Presidente, quello è il programma al quale ci si deve attenere, ma nel momento in cui si verificano necessità di modificare il programma, soltanto il Consiglio regionale, che ha una rappresentanza a 360 gradi, può essere delegato a modificarlo.

Accenno poi alla presenza di un organo terzo — è da studiare se debba essere terzo inteso nel senso di estraneo alla nostra struttura o se debba essere inteso all'interno della nostra struttura: penso si debba propendere per questa seconda ipotesi, un organo misto fra membri nominati dal Consiglio e della Giunta — penso che debba poter intervenire tutte quelle volte che si creino dei contrasti interpretativi fra Giunta e Consiglio. E' l'ipotesi classica, nel caso in cui si verifichi un contrasto nel definire una certa materia oggetto di regolamento o di legge. Ci deve essere qualcuno che decide chi ha torto e chi ha ragione.

Poi ho accennato anch'io alla ipotesi di modificare quella parte della disciplina transitoria introdotta dalla legge 1/99 che comporta la caduta del Consiglio nel caso di scelta diversa e libera del Presidente della Giunta. E' chiaro che su questo argomento non bisogna nascondersi dietro un dito, perché nella cosiddetta "prima Repubblica", quando i governi cadevano nel 90% dei casi non erano messi in minoranza, ma facevano capire al Presidente del Consiglio che era necessario che lui si dimettesse se non voleva essere sfiduciato, quindi è chiaro che questa ipotesi potrebbe poi verificarsi anche in una situazione di questo genere. Però credo che non si possa neppure mettere sotto scacco il Consiglio da scelte del Presidente della Giunta.

Fra l'ipotesi della nomina di un Presidente e di un Vicepresidente e l'ipotesi di una diversa modalità di nomina del sostituto del Presidente, sono per l'ipotesi che in questo caso debba intervenire il Consiglio, cioè non credo che sia opportuna la nomina di un "pacchetto" iniziale Presidente e Vicepresidente, innanzitutto per una questione di ovvi equilibri politici, perché non dobbiamo nasconderci dietro il dito: sappiamo che tutte le coalizioni cercano di mantenere un equilibrio nella distribuzione degli incarichi, se venisse nominato un Presidente di Forza Italia e un Vicepresidente di An, probabilmente ci sarebbe qualcosa che porterebbe a rendere più difficile la dimissione o l'allontanamento del Presidente di Forza Italia per farne subentrare uno di An, così come sarebbe squilibrata la nomina di un Presidente o di un Vicepresidente dello stesso partito. Poi perché credo che una sostituzione di questo genere, nel momento in cui il Presidente è nominato direttamente dal popolo, va benissimo che sia lui; il sostituto, per una questione temporanea credo che debba essere individuato dal gruppo di partiti che ha la maggioranza ma debba essere necessariamente nominato dal Consiglio regionale.

Credo che questi siano gli argomenti che possono essere oggetto di discussione, anche se credo, per concludere, che l'ultimo fondamentale argomento sia quello della legge elettorale sulla quale c'è stato qualche accenno. Io credo che la nomina diretta del Presidente sia, nonostante tutto, ancora la scelta più opportuna; credo che sia la scelta più opportuna, anche se non dobbiamo escludere aprioristicamente l'ipotesi di una diversa opportunità, valutando anche il prosieguo dei rapporti che riusciremo ad avere con i Presidenti delle Giunte proprio nella redazione di questo Statuto.

Concludo dicendo che ritengo opportuna una discussione approfondita, perché da una discussione approfondita nasceranno una serie di altri motivi, di problemi, una serie di altre possibilità di risoluzione di alcune delle maggiori difficoltà che affrontiamo. Ritengo che questo argomento debba essere sempre più all'attenzione di tutti i Consigli regionali, di tutti i consiglieri regionali in maniera bipartisan. Credo che la tutela del Consiglio e la tutela delle prerogative del Consiglio sia qualcosa che deve interessare non soltanto la maggioranza ma la maggioranza e la minoranza in maniera assolutamente identica, perché ritengo che sia fondamentale, per il rispetto della democrazia, che venga ridato spazio e che vengano riequilibrati i poteri tra il Consiglio e la Giunta.