



**Congresso Federale Ordinario
Assago – 1/2/3 marzo 2002**

Tesi Congressuale

“La stagione dello Statuto”

1. Premesse

La stagione per approntare il nuovo assetto istituzionale delle Regioni è ormai abbondantemente iniziata e la società e i media, attenti alla evoluzione delle nostre istituzioni, attendono ormai con impazienza il varo dei nuovi statuti regionali imposti dalla riforma costituzionale di tre anni fa.

Non solo le comunità delle regioni, nelle loro varie espressioni di associazioni e organizzazioni economiche, sociali e sindacali, attendono di conoscere quale sarà l'assetto costitutivo della loro regione, ma soprattutto il tempo che ci separa dalle nuove elezioni regionali della primavera del 2005 non consente di indugiare oltre, tenuto conto delle modalità occorrenti per il complesso procedimento di approvazione e di entrata in vigore dello Statuto.

A esso dovrà poi seguire, non solo l'adozione del nuovo regolamento consiliare attuativo dei principi statutari, fondamentale strumento di regolazione dell'organizzazione e delle funzioni dell'Assemblea legislativa regionale, ma soprattutto il varo della legge elettorale regionale, che disciplinerà il sistema elettorale secondo la sensibilità politica e le peculiarità presenti in ogni singola regione.

Qualora la regione non pervenisse all'approvazione dei menzionati documenti fondamentali, le nuove elezioni dovranno svolgersi con la supplenza dello Stato sulla base della pregressa e vigente legislazione statale.

Ciò minerebbe seriamente la credibilità delle regioni, che notoriamente hanno sempre reclamato la devoluzione di poteri statali, dimostrando così di non essere ancora mature per svolgere un ruolo da protagoniste nell'ordinamento repubblicano del nostro Paese. Per quella Regione che non si fosse dotata di quegli atti normativi, si verificherebbe una evidente sconfitta sul piano politico – istituzionale della maggioranza di governo.

Conseguentemente, è del tutto evidente che il momento per procedere alle riforme regionali è improcrastinabile, pena la caduta di credibilità delle stesse istituzioni regionali.

La Lega, che per prima ha diffuso nel nostro Paese il seme del federalismo, deve immettere nelle istituzioni regionali, che del federalismo sono la prima espressione, l'originalità delle proprie idee e una visione politica che valorizzi la peculiare originalità del popolo di ogni regione.

2. Finalità del nuovo statuto regionale

Il punto nodale che si sottopone alla decisione di questo congresso, dal quale dipende il destino di ogni Regione, è costituito dal rapporto tra gli organi regionali e, in particolare,

quello tra il Parlamento regionale e il Presidente della Regione. Si tralascia, per ora, quello con la Giunta regionale in quanto, semmai, quest'ultima è chiamata a ritrovare una propria autonomia alleggerendo la subordinazione al suo Presidente.

Tale rapporto, che nel pregresso ordinamento aveva carattere fiduciario in quanto il Presidente era espressione della stessa Assemblea legislativa, oggi è esclusivamente di tipo elettorale, con la conseguenza che all'eventuale caduta di fiducia non si possa porre rimedio senza gravi conseguenze per lo stesso Consiglio.

La norma Costituzionale del 1999 ha infatti introdotto nel nostro Paese, caso probabilmente unico nel mondo delle istituzioni legislative, un legame indissolubile tra l'Assemblea legislativa e il Presidente della Regione. La cessazione o la decadenza dalla carica di quest'ultimo infatti, comporta lo scioglimento dell'Assemblea stessa e l'indizione di nuove elezioni.

Al fine di tutelare il bene, considerato supremo, della governabilità si è voluto investire il Presidente della regione di un mandato popolare, grazie alla elezione diretta. Ciò ha creato appunto, una situazione di squilibrio ai danni del Consiglio Regionale, anch'esso espressione della volontà popolare e, per di più, portatore di tutte le differenti posizioni e volontà presenti in una determinata comunità.

Questo legame biunivoco tra gli Organi, slegato da un reale rapporto fiduciario, pone il Consiglio in una condizione di sostanziale impossibilità di esprimere atti di indirizzo rivolti alla politica svolta dall'esecutivo, tenuto conto che la stragrande maggioranza della iniziativa legislativa nasce dallo stesso organo esecutivo.

Già oggi, infatti, l'Assemblea legislativa è confinata (anche se con qualche saltuaria possibilità da parte dei consiglieri di avanzare proposte di legge o di introdurre emendamenti ai disegni di legge della Giunta), a un ruolo formale della funzione legislativa e programmatica e non anche sostanziale che renda realmente protagonista il Consiglio delle innovazioni legislative.

L'Assemblea legislativa, che costituisce il migliore interprete della complessità politica di ogni popolo regionale, nel subire il menzionato condizionamento, è relegata a un ruolo in prevalenza strumentale nei confronti di un organo esecutivo (il Presidente) che dovrebbe invece indirizzare e controllare.

La proposta statutaria dovrà essere idonea tanto a recepire la devolution, che il Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione ha recentemente proposto e fatto approvare dal Consiglio dei Ministri, quanto a delineare gli elementi costitutivi dell'assetto regionale secondo i

principi ispiratori del nostro movimento.

Lo schema di Statuto potrà così porsi come punto di riferimento per ridisegnare l'architettura istituzionale della regione volta a rafforzare l'importanza e la responsabilità politica della Assemblea regionale nei confronti dell'intera comunità regionale dei cui interessi la stessa è portatrice.

Lo Statuto è l'unica sede in cui, a meno di ulteriori modifiche costituzionali operate dal Parlamento Nazionale, si può addivenire a modalità di elezione del Presidente della Giunta diverse da quelle a suffragio universale e diretto previste dall'Art.122, comma 5 , della Costituzione per far venire meno il draconiano legame “ cessazione carica del Presidente dell'esecutivo – scioglimento dell'Assemblea legislativa “ previsto dall'Art.126, comma 3 , della stessa Costituzione.

Per tale insieme di motivazioni, si sottopongono a questo Congresso le seguenti tre ipotesi di elezione del Presidente della Giunta regionale.

3. Ipotesi dell'elezione del Presidente della Giunta Regionale

1' ipotesi

“Il Presidente della Giunta regionale viene eletto a suffragio universale e diretto qualora ottenga almeno la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi.

Qualora non ottenga la maggioranza dei voti validamente espressi, il Consiglio regionale elegge il Presidente della Giunta regionale tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti.”

Questa ipotesi, nella sua prima parte, ricalca l'attuale legge elettorale statale, consentendo nel suo secondo periodo l'elezione del Presidente da parte del Consiglio regionale. Solo in questo ultimo caso il venir meno della carica del Presidente non comporta lo scioglimento dell'Assemblea legislativa.

Devono essere mantenuti il premio di maggioranza e tutti quegli strumenti previsti dalla attuale legge elettorale per garantire la governabilità.

2' ipotesi

“Il Presidente della Giunta regionale, designato dal corpo elettorale contestualmente all'elezione dei consiglieri regionali, viene eletto dal Consiglio regionale tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti”.

In questa seconda ipotesi viene meno il draconiano legame “cessazione carica del Presidente dell'esecutivo-scioglimento dell'Assemblea legislativa”.

Anche in questo caso è necessario prevedere il premio di maggioranza che garantisca una maggioranza sufficiente per governare.

3' ipotesi

“Il capolista della lista regionale che ha conseguito la maggior cifra elettorale regionale, designato dagli elettori candidato alla elezione a Presidente della Giunta regionale, viene eletto dal Consiglio sulla base di un documento programmatico di legislatura.

Qualora venga meno il rapporto fiduciario tra il Presidente della Giunta regionale e l'Assemblea regionale, attestato dall'approvazione di una mozione di sfiducia oppure quando lo stesso Presidente cessa o si dimetta dalla carica per qualsiasi causa, l'Assemblea regionale elegge un nuovo Presidente sulla base di un nuovo documento programmatico, sottoscritto dai tre quinti dei consiglieri che rappresentano la maggioranza politica espressa dal corpo elettorale in quella data legislatura.

L'elezione del nuovo Presidente avviene entro 90 giorni dalla data della cessazione della carica a Presidente, decorsi inutilmente i quali l'Assemblea regionale viene dichiarata sciolta dal suo Presidente”.

In questa terza ipotesi si sottrae il Consiglio dal rito della “sposa indiana” (cessazione della carica del Presidente uguale scioglimento dell'Assemblea) e si garantisce che l'eventuale mozione sia a carattere costruttivo e “antiribaltone”, in quanto il nuovo Presidente deve esprimere la maggioranza politica uscita in quella data tornata elettorale.

Sempre in questa ultima ipotesi, si mantiene la stabilità dell'esecutivo, in quanto con il decorso di 90 giorni senza che sia eletto il nuovo Presidente, l'Assemblea regionale viene dichiarata sciolta.

In tutte le tre ipotesi il Presidente della Giunta regionale è rieleggibile una sola volta.

4. Elezione diretta del Presidente della Giunta

E' comunque necessario sottoporre alla valutazione del Congresso ovviamente l'ipotesi dell'elezione diretta del Presidente della Giunta secondo le modalità attualmente in vigore e, purtroppo, con il mantenimento del principio " *simul stabunt, simul cadent*"

Secondo il principio sacrosanto che il potere deve salire dal popolo, nessuna istituzione meglio del Consiglio regionale incarna tale valore.

Infatti all'interno dell'Assemblea legislativa si esprimono tutte le rappresentanze elette direttamente dal popolo. È quindi necessario dare una maggiore individuazione di quelli che saranno i compiti specifici del Consiglio regionale anche per evitare che si crei una zona d'ombra che possa far emergere dubbi interpretativi o peggio indebite ingerenze di un organo (Giunta) nel campo di spettanza dell'altro (Consiglio).

Ritengo opportuno elencare quelle che appaiono le competenze del Consiglio :

Le funzioni del Consiglio in generale.

1. Il Consiglio concorre con il Presidente della Giunta a determinare l'indirizzo politico della Regione e ne controlla l'attuazione, anche nelle relazioni internazionali e interregionali; esercita la funzione legislativa e la potestà regolamentare a norma della Costituzione e dello Statuto; esercita funzioni di raccordo con gli enti locali, le altre Regioni, lo Stato e l'Unione europea; coordina le forme di partecipazione dei cittadini all'esercizio delle funzioni regionali, nei limiti dello Statuto; adempie alle altre funzioni ad esso attribuite dalla Costituzione e dallo Statuto.
2. Il Consiglio determina [con legge] gli indirizzi generali e le procedure della programmazione regionale, ne approva gli strumenti nei casi previsti dallo Statuto o dalla legge e ne controlla l'attuazione. Il Consiglio formula le indicazioni, le proposte e i pareri mediante i quali la Regione partecipa alla programmazione nazionale.
3. Spettano al Consiglio: la elezione, sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, dei rappresentanti della Regione nella Commissione parlamentare per le questioni regionali, a norma all'articolo 11 della legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001; la elezione, a norma del secondo comma dell'articolo 83 della Costituzione, dei delegati della Regione per l'elezione del Presidente della Repubblica; la deliberazione di proposte di legge alle Camere a norma del secondo comma dell'articolo 121 della Costituzione; la deliberazione di richieste di referendum a norma degli articoli 75 e 138 della Costituzione; la formulazione dei pareri di cui agli articoli 132 e 133 della Costituzione; la istituzione di nuovi comuni e la modificazione delle loro circoscrizioni e denominazioni a norma del secondo comma dell'articolo 133 della Costituzione; la deliberazione sui ricorsi per conflitto di attribuzione concernenti le prerogative del Consiglio e dei suoi componenti.
4. Spettano inoltre al Consiglio: l'approvazione del bilancio regionale di previsione e delle sue variazioni, l'autorizzazione all'esercizio provvisorio, l'approvazione del conto consuntivo; l'istituzione dei tributi propri della Regione; l'autorizzazione, con legge, del ricorso all'indebitamento per spese di investimento e l'approvazione delle delibere relative all'assunzione di mutui; l'approvazione dei programmi concernenti le opere pubbliche e le infrastrutture di interesse regionale e i relativi finanziamenti; la disciplina dei servizi pubblici di interesse della Regione e dei relativi finanziamenti; l'istituzione, l'ordinamento e la soppressione di enti e aziende dipendenti dalla Regione; le delibere concernenti l'assunzione e la cessione di partecipazioni regionali, o la relativa autorizzazione [nei casi stabiliti dalla legge]; la nomina degli amministratori degli enti e aziende dipendenti dalla Regione, nonché dei rappresentanti della Regione in enti e società a partecipazione regionale, nei

casi previsti dallo Statuto o dalla legge; l'individuazione, con legge, delle funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale; il controllo sulla delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali disposta dalla Giunta; la formulazione dei pareri formalmente richiesti alla Regione dagli organi costituzionali dello Stato; la designazione dei componenti di commissioni e di altri organi collegiali, spettante alla Regione e non attribuita ad altri organi dal presente Statuto o dalle leggi regionali.

In questa elencazione è opportuno pure sottolineare alcuni principi:

- A) Il Consiglio diventa il punto di riferimento delle autonomie locali. Fatto questo, in un regime federalista, di grande importanza, perché una volta sconfitto finalmente il centralismo romano non si venga a creare un neocentralismo regionale ai danni delle autonomie locali.
- B) Analogamente diventa il punto di raccordo con l'Unione Europea proprio nel rispetto del principio di sussidiarietà. Raccordo che possa anche tramutarsi in un ruolo attivo nel processo decisionale delle politiche comunitarie.
- C) Esercita altresì una potestà regolamentare a norma della Costituzione e dello Statuto e nel rispetto del principio che individuerà la parte di regolamenti di sua spettanza (nelle materie di competenza della Regione, esclusa l'organizzazione dei pubblici uffici dipendenti dall'Esecutivo regionale) e senza entrare nel campo di quelli di competenza della Giunta (esecuzione delle leggi regionali, disciplina dell'organizzazione e del funzionamento della Amministrazione regionale).
- D) Nomina i rappresentanti della Regione nella Commissione parlamentare per le questioni regionali, a norma dell'art. 11 L. Cost. 3/2001.

5'

Altro punto che non potrà essere tralasciato è quello che si articola nell'approvazione del bilancio regionale di previsione, nella autorizzazione all'esercizio provvisorio e nell'approvazione del conto consuntivo. Tutto ciò quale anticipazione —e stimolo— per la introduzione del federalismo fiscale auspicato da sempre dal nostro movimento. Questo principio deve prevedere quindi la possibilità di applicare tributi ed entrate proprie in armonia con la Costituzione (da modificare).

Le somme assegnate eventualmente dallo Stato dovranno confluire nel bilancio della regione senza vincolo a specifiche destinazioni.

6'

Voglio inoltre fare un accenno su un aspetto non meno importante, cioè al fatto che la potestà legislativa regionale oggi, grazie agli sforzi e alle battaglie intraprese dal nostro movimento nella persona del segretario federale *in primis*, è sicuramente accresciuta. Si pensi infatti che nelle materie di sanità, istruzione e polizia locale le Regioni potranno finalmente dire la loro ed hanno già iniziato a farlo. Ciò sposando a pieno quella volontà di autonomia sanitaria più volte voluta e restando in sintonia con il Ministro Sirchia il quale ha recentemente affermato che “non possiamo, e in questo caso soggetto sono le Regioni, pagare tutto a tutti”.

In ambito scolastico le Regioni, e dunque i relativi Consigli nell'espletamento della loro funzione di indirizzo, potranno indicare i criteri di insegnamento generali volti alla valorizzazione della territorialità (e della storia locale) mentre relativamente alla polizia locale la potestà legislativa del Consiglio sarà indirizzata ad una rivalutazione della stessa figura in un'ottica federale che possa consentire a tale “corpo” di essere utile nella repressione di atti di microcriminalità.

7' Altri aspetti dello Statuto e conclusione

Un'ultima caratteristica dello schema di Statuto, che si ritiene doveroso evidenziare, è la previsione di una "Commissione di garanzia dello Statuto", che esprime pareri sui seguenti argomenti :

- interpretazione dello Statuto ;
- compatibilità con lo Statuto e la Costituzione dei progetti di legge e di regolamento ;
- risoluzione dei conflitti di attribuzione tra gli organi della regione;
- invasione o lesione delle attribuzioni regionali da parte delle leggi statali o altri atti o comportamenti dello Stato;
- ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo.

Si chiede quindi a codesto Congresso di dare indirizzi per la stesura dei nuovi Statuti che costituiranno la Carta fondante delle regioni adottata in conformità alle nuove regole costituzionali. Si chiede altresì di dare indirizzi in ordine alle modalità di elezione del Presidente della Giunta regionale.

Avv. Attilio Fontana
Presidente del Consiglio Regionale
della Lombardia

On. Enrico Cavaliere
Presidente del Consiglio Regionale
del Veneto