

Lo Statuto della Regione Lombardia

Idee e proposte della CGIL Lombardia

CGIL



LOMBARDIA

CGIL. Sempre dalla tua parte.

Indice

Giancarlo PELUCCHI Cgil Lombardia	pag. 3
Giuseppe ADAMOLI Presidente Commissione Speciale per lo Statuto del Consiglio regionale della Lombardia	pag. 6
Vittorio ANGIOLINI Costituzionalista	pag. 9
Alessandro POLLIO Dirigente Ufficio Vice-Presidenza Consiglio regionale	pag. 13
Giuseppe ADAMOLI Presidente Commissione Speciale per lo Statuto del Consiglio regionale della Lombardia	pag. 16
Susanna CAMUSSO Segretario Generale Cgil Lombardia	pag. 19

Giancarlo PELUCCHI, Cgil Lombardia

Perché ci occupiamo dello Statuto?

La Regione Lombardia è entrata in una fase costituente: abbiamo finalmente, dopo un ritardo consistente della Regione, assistito alla ricostituzione della commissione speciale di cui Adiamoli, che ringraziamo per essere intervenuto, è presidente, e ha già cominciato a lavorare a pieno regime, ha prodotto una prima bozza, ha già fatto un giro di consultazioni, abbiamo anche avuto occasione di confrontare idee e opinioni.

La CGIL partecipa a questa fase costituente a pieno titolo; peraltro avevamo già proposto nella precedente legislatura una nostra ipotesi di Statuto, ovviamente limitata agli argomenti più attinenti alle attività sindacali e sociali, ai diritti delle persone e al ruolo di quelli che la Costituzione chiama "corpi intermedi"; non ci spingevamo a occuparci delle modalità con cui il consiglio avrebbe organizzato e organizzerà i meccanismi elettorale: abbiamo delle opinioni ma ci pareva più interessante concentrare la nostra attenzione sugli altri argomenti.

Il ritardo che citavo ha creato anche degli incidenti. Racconto questo caso perché per noi è abbastanza emblematico non solo per le materie coinvolte (il diritto alla casa a prescindere dal colore della pelle) ma anche per le modalità di relazioni tra organizzazioni sindacali e Regione (la concertazione).

Il precedente Governo, il Governo Berlusconi, aveva fatto ricorso contro la Regione Lombardia per 27 regolamenti che la Giunta aveva promulgato senza averne il potere, non avendo ancora cambiato lo Statuto, il Governo contestava alla Regione che la Giunta lombarda avesse la possibilità di fare questi regolamenti. Alla fine il Governo ha vinto, la Regione ha perso e ci siamo trovati (si sono trovati,) con 27 regolamenti inutilizzabili. Di questi una parte sono stati sostanzialmente passati così com'erano in Consiglio Regionale senza incidenti di percorso e alcuni invece hanno subito delle trasformazioni anche radicali.

Faccio l'esempio di quello sulla casa perché ha origine da un accordo sindacale. Sugli accessi, ovvero le modalità per avere una casa popolare, avevamo raggiunto un accordo con le parti sociali, con il sindacato, Confindustria, l'ANCI, le Cooperative, diciamo tutte le parti che concorrevano al tavolo dell'Assessorato alla Casa a convenire le politiche in una logica di concertazione. Era già successo che dall'accordo al tavolo dell'Assessorato alla Giunta fosse introdotta una modifica che stabiliva che i sindaci potevano modificare i punteggi per l'assegnazione delle case aumentandolo di pochino: era facoltà dei sindaci farlo per i residenti del loro Comune. L'impostazione della Giunta era stata: a parità di punteggio diamo la possibilità al singolo Comune, al sindaco, di aggiungere qualche punto in più per quelli che sono già residenti in quel Comune.

A noi non piaceva ma non abbiamo fatto le barricate perché se alla fine, a parità di punteggio, il sindaco preferiva assegnare la casa prima a una persona che aveva pagato le tasse in quel Comune per più anni, poteva persino essere comprensibile anche se non del tutto condivisibile. Nel passaggio invece dalla Giunta al Consiglio quell'accordo è stato stravolto, sono stati cambiati drasticamente sia gli indicatori che riguardavano il reddito (l'indice di povertà) sia gli indicatori famigliari, sia in particolare la questione relativa alla residenza introducendo la norma dei cinque anni di residenza o di lavoro in Lombardia. Con effetti anche simbolici imbarazzanti perché – l'esempio che continuiamo a fare – ATM, il Comune di Milano, per poter trovare conducenti dei mezzi, da anni ricorre a manodopera che recupera nel Sud Italia, in particolare in Campania: molti giovani meridionali stanno nuovamente conoscendo l'esperienza della migrazione interna. Queste persone hanno dei contratti biennali, perché questi sono i contratti che fa ATM, e non possono neanche fare domanda per accedere alle case popolari; non dico averla assegnata, che comunque è un problema poiché la dotazione di case popolari è quella che è...In realtà i vincoli erano stati pensati contro gli immigrati e i poveri a prescindere dalla latitudine. Peccato che quelle politiche (le case di edilizia popolare) siano state immaginate proprio per quelle fasce di popolazione.

In quel caso noi abbiamo fatto ricorso al TAR che ci ha dato ragione, dicendo che la legge non andava bene, dovevano cambiarla. In fretta e furia la Giunta, che nel frattempo aveva cambiato assessore alla Casa reo di aver difeso sostanzialmente l'accordo in Consiglio e di non ricorrere al secondo livello di giudizio, ha riproposto una seconda legge, se possibile peggiore della prima, nonostante la protesta e l'opinione di tutte le parti sociali, del cardinale Martini e di molti soggetti che si occupano di case e di accoglienza a Milano e in Lombardia, compreso il nuovo Assessore che interveniva apertamente contro quell'impostazione sia in Commissione che in Consiglio. abbiamo ovviamente fatto ricorso anche contro questa seconda legge.

Anche in questo caso il TAR ha accolto tutte le ragioni di critica che il sindacato avanzava e ha rinviato al giudizio della Corte Costituzionale, con un motivo in più di giudizio negativo: sostenendo che quella nuova legge era stata fatta per aggirare la precedente sentenza del TAR. Il 15 gennaio ci sarà la sentenza della Corte Costituzionale, l'attendiamo con rispetto e con attenzione.

Perché questo racconto? per dire che cosa?

La prima che è difficile (anche scrivendole) trovare delle regole che automaticamente risolvano la complessa relazione che c'è tra le opinioni dei vari soggetti sociali, il punto di equilibrio che si trova in un accordo, in un tavolo di concertazione e poi la sua traduzione in legge. Non è un problema solo lombardo, basti vedere cosa succede in queste ore sul protocollo del welfare a livello nazionale, ma è evidente che intanto per noi sindacato, per noi parti sociali, definire un equilibrio accettabile.

Noi, come Cgil, abbiamo sempre sostenuto questa tesi: è evidente che il Consiglio Regionale, o il Parlamento a livello nazionale, hanno il potere di decidere quello che vogliono: nessuno, cioè mette in discussione la potestà di un'assemblea elettiva di modificare anche il testo di un accordo con le parti sociali, ma è chiaro che i contenuti dell'accordo non devono essere stravolti.

Ho fatto l'esempio della casa perché in quel caso era evidentemente stravolto; peraltro in quel caso era un giudizio non solo del sindacato ma anche dei due assessori, prima Lio e poi Borghini che in virtù di questo giudizio troppo favorevole alle opinioni delle parti sociali sono stati poi fatti accomodare. Sicuramente Lio.

Lo diciamo perché questo nodo, per noi parti sociali e per noi sindacato, è un nodo importante: come cioè partecipano le parti sociali ai processi di definizione delle scelte della Regione. Noi ovviamente riconosciamo l'autonomia e la potestà del Consiglio e della Giunta; ambiremmo però avere un ruolo per cui, se siamo convocati e partecipiamo ad un percorso di concertazione e si trova un punto di equilibrio attorno alle singole politiche, ognuno poi provasse a difendere quel punto di equilibrio: che ci fosse un'assunzione di responsabilità, che è implicito in una logica di concertazione, ma diventa esplicito quando quelle logiche devono essere tradotte in legge.

Come partecipano gli Enti Locali? Come partecipano i cittadini? E i soggetti sociali? Sono questi gli argomenti che ci hanno spinto ad occuparci dello Statuto e a formulare la nostra proposta. Sicuramente è importante la trasparenza, è importante l'efficienza del processo legislativo ma per noi è importante anche la qualità della partecipazione. Qual è il nostro ruolo? Tendenzialmente preferiremmo deciderlo noi. Lo diciamo in termini non polemici. Per essere precisi: tenderemmo a deciderlo anche noi insieme agli altri.

A partire dai temi della sussidiarietà. Abbiamo fatto un convegno nazionale nel marzo del 2005 per definire una serie di posizioni critiche sulle ipotesi di legge sulla sussidiarietà, che in qualche modo riecheggiano anche nella discussione attorno allo Statuto.

Noi insistiamo a dire che il ruolo pubblico, la definizione di livelli essenziali di assistenza, di diritti dei cittadini, continua a essere un ruolo importante. Anche nella qualità dell'erogazione dei servizi (non sempre privato è meglio) e nella trasparenza delle spese e dei bilanci. La sussidiarietà che ovviamente non è mai neutrale – noi non siamo contrari alla sussidiarietà – si può declinare in tanti modi. Il modo più coerente

con l'idea del Presidente della Regione, con l'idea di Formigoni, a noi non entusiasma, non convince affatto. Lì si sottende una teoria dei bisogni che neanche il movimento del '77... cioè qualunque domanda è legittima: cominciate, auto organizzatevi e poi piano piano arriviamo anche noi.

La Regione chiede di definire l'ampiezza delle singole torte ma, se non ci sono conflitti, ce n'è per tutti. Qualcuno in modo maligno può sottolineare che la fetta più grossa casualmente capita a soggetti troppo marcati e troppo vicini alla Compagnia delle Opere? E' un caso.

La vera critica tuttavia rileva tuttavia che sostanzialmente quello è un modello che non parte, come invece noi chiediamo, dai livelli essenziali e dai diritti delle persone. Per questo abbiamo molta attenzione al ragionamento attorno all'ordine del giorno sull'articolo 116 della Costituzione che ha prodotto l'avvio della trattativa tra Regione e Governo sull'ampliamento di poteri della Regione stessa, l'avvio di quello che si chiama "il federalismo differenziato". Anche qui siamo interessati, non con una convinzione preconcepita: dicendo dei sì e dei no. Così come per l'OdG attorno ai temi del federalismo fiscale dell'articolo 119 della Costituzione: abbiamo articolato nei due convegni di questa primavera la nostra posizione critica e interessata.

Questi temi secondo noi stanno insieme perché servono a definire quale modello sociale: le infrastrutture, lo sviluppo, l'inclusione.

Per noi le infrastrutture non sono solo le autostrade e gli aeroporti ma sono anche quelle pratiche che hanno reso vincente l'economia lombarda nel tempo, che l'hanno resa più competitiva perché la Lombardia è sempre stata una regione di "attraversamenti", di flussi migratori: non è definibile il "lumbard" in termini etnici. Quando qualcuno ci tenta ha degli effetti così paradossali e a volte ridicoli che si commentano da soli. Mediolanum è palesemente una città di attraversamento e l'intera Lombardia pure. Allora noi vorremmo provare – per tornare allo Statuto – dentro questo lungo processo di transizione a dare il nostro contributo, avendo a cuore gli interessi dei lavoratori e dei pensionati. Non si gioca tutto in Lombardia perché esiste tutta una parte relativa all'applicazione del Titolo V della Costituzione e alla definizione delle regole e degli equilibri tra lo Stato e le Regioni che non si gioca solo in Lombardia. Per quello che ci interessa - e abbiamo oggi il piacere di avere al nostro incontro il presidente della commissione- proveremmo, l'abbiamo già fatto con la nostra proposta, l'abbiamo fatto intervenendo nelle audizioni della commissione, a organizzare il lavoro di oggi in questo modo: prevediamo un primo intervento di Adamoli di cui comunque avete la relazione della settimana scorsa alla Commissione che ci aiuterà anche dopo a recuperare gli elementi, poi l'intervento di Angiolini che è il costituzionalista che ci ha aiutato insieme alla CGIL nazionale nell'organizzazione dei convegni e nella osservazione critica dello Statuto, la bozza di Statuto, poi domande e interventi vostri e nostri, poi ancora Adamoli e conclude Camusso.

Pensiamo di fare interventi non necessariamente lunghi, è possibile interloquire in qualunque momento.

L'argomento è lo Statuto, ma per le ovvie ragioni che Adamoli ha già scritto nella sua relazione in modo sintetico e comprensibile ma che può ovviamente adesso argomentare con più forza e con più spazio, è chiaro che in questa fase costituente è come se fosse un imbuto in cui piano piano tutte le idee, i progetti e i pezzi di ragionamento che in questi anni si sono prodotti in Lombardia venissero a maturazione.

Giuseppe ADAMOLI, Presidente Commissione Speciale per lo Statuto del Consiglio regionale della Lombardia

In questo primo intervento do conto della situazione nella quale ci troviamo, del punto al quale siamo giunti e dove vogliamo arrivare senza entrare nel merito specifico di alcune problematiche che vi interessano da vicino, anche se poi nella discussione e nel successivo intervento proverò a farlo, perché sono molto interessato a conoscere il vostro parere.

Pelucchi ha parlato di fase costituente due o tre volte: magari ci fosse una fase costituente sentita, non dico dai cittadini, ma dalle forze politiche, dalle forze culturali più avvertite e dalle forze sociali. In realtà lo spirito costituente è qualcosa che noi vorremmo evocare ma che ancora non c'è e probabilmente concluderemo la fase statutaria senza averlo sperimentato.

Per questo è importante la discussione di oggi come tutte le occasioni che le forze sociali ci offrono per questa riflessione.

I tempi dello Statuto sono questi: il completamento, entro breve termine, della discussione sulla bozza che avete già in mano; la sua trasformazione entro la fine dell'anno o entro metà gennaio in progetto di legge firmato, io spero, da tutte o da una gran parte delle forze politiche; l'approvazione del Consiglio Regionale entro marzo. Quanto meno la prima approvazione, perché lo Statuto è l'unica legge regionale che necessita di due letture a una distanza non inferiore di due mesi una dall'altra.

I tempi non sono dettati soltanto dalla delibera istitutiva della commissione che noi dobbiamo rispettare, ma anche da una pronuncia della Corte Costituzionale di tre mesi fa che dice, in maniera chiarissima, rivolgendosi alle Regioni che non si sono ancora dotate di Statuto: non si può rinviare *sine die* l'approvazione dello Statuto altrimenti queste Regioni corrono il rischio di compromettere la piena funzionalità e la piena legalità delle loro attività. E' una sentenza della Corte Costituzionale che non può dare scadenze - non tocca alla Corte - ma è chiaro che implicitamente parrebbe prospettare un termine che non può andare al di là della metà del 2008.

Lo Statuto non è urgente però soltanto per questa ragione, lo è perché la Regione disegnata dal legislatore costituzionale tra il 1999 e il 2001, è completamente diversa dalla Regione del 1970-71. Allora era una Regione segmentata con alcuni poteri e alcune competenze ben delineate, oggi la Regione è istituzione politica costituzionalmente riconosciuta ed ha finalità di carattere generale.

Questo significa che oggi quando parliamo di competitività territoriale possiamo ben dire che è un obiettivo proprio dell'azione politica-istituzionale della Regione, oltre che del sistema delle autonomie locali. Le nuove funzioni regionali entrano direttamente nel merito delle politiche di sviluppo sociale ed economico.

L'importante, se questo è vero, è che non si concepisca il nuovo Statuto come una operazione burocratica, di semplice riscrittura delle regole, ma come una vera operazione politica, che non dimentichi l'efficienza, la partecipazione, i modi nuovi con i quali si può avvicinare l'istituzione ai gangli vitali della società che spesso non percepiscono l'impegno programmatico di una istituzione come la Regione.

Due sono gli assi portanti dello Statuto.

Il primo è la forma presidenziale che è stata scelta da una gran parte delle forze politiche, cioè la elezione diretta del Presidente. Sostenere che questa è l'unica forma di governo che consente la governabilità, la stabilità e l'efficienza di una Regione è, dal mio punto di vista, un errore. Devo però prendere atto, come Presidente bi-partisan della Commissione, che questo è l'indirizzo assunto dai tre quarti delle forze politiche quando ne abbiamo parlato in Commissione.

Io non sostengo affatto che l'elezione diretta del Presidente e la forma presidenziale implicino di per sé un deficit di democrazia. Dico che il deficit di democrazia si realizza però se associamo all'elezione diretta del Presidente il cosiddetto "*simul stabunt, simul cadent*", e cioè il fatto che andandosene via il Presidente per ogni e qualsiasi ragione si scioglie automaticamente il Consiglio Regionale.

Non succede così in nessuna democrazia del mondo.

Questo vincolo non è aggirabile da parte nostra: è una norma voluta quasi all'unanimità dal Parlamento italiano (peraltro quando il centrosinistra governava prima del 2000) e dobbiamo fare i conti con questa realtà.

Noi avremmo un solo modo per aggirare il *simul stabunt, simul cadent*, e cioè scegliere l'elezione indiretta del Presidente. Magari con il modello del '95, quando l'elettore sulla scheda trovava il nome del candidato, lo votava, ma poi il Consiglio regionale eleggeva il Presidente, e poteva farlo anche la seconda e la terza volta perché non vi erano ostacoli di sorta.

Nella bozza vi è dunque soltanto l'ipotesi dell'elezione diretta. Non so se i gruppi regionali manifesteranno la stessa opinione anche fra due o tre anni, quando forse il Parlamento avrà introdotto il sistema proporzionale, ma oggi in Lombardia questa è la situazione di fatto.

E allora se questo è un asse portante, l'altro asse qual è?

Non può che essere uno solo: il rafforzamento robustissimo del ruolo, delle prerogative dei poteri del Consiglio regionale, e la bozza statutaria è marcata da questo rafforzamento. Io sono persuaso che con l'elezione diretta il potere d'indirizzo politico compete al Presidente della Regione; ma va da sé che la sovranità popolare risiede nel Consiglio regionale; quindi accanto a un Presidente forte dobbiamo costruire un Consiglio regionale altrettanto forte.

Io ho conosciuto il passaggio dalla prima alla seconda Repubblica e tocco con mano oggi la crisi del Consiglio regionale. Crisi nei rapporti tra il Consiglio regionale e il Presidente con il suo esecutivo, tra il Consiglio regionale e le autonomie locali e sociali – alcune cose che diceva prima Pelucchi credo che descrivano questa situazione – e crisi nel rapporto fra Consiglio regionale e società lombarda nel suo complesso.

Ripeterò questi concetti anche martedì in Consiglio regionale, quando farò la mia relazione cui seguirà il dibattito generale.

Se qualcuno li contesta si alzi a dirlo dai banchi del Consiglio, ma credo che nessuno lo farà. Allora se partiamo da qui non si tratta di controbilanciare in qualche modo il potere della Giunta o del Presidente, come qualche volta si dice, ma immaginare un Consiglio regionale forte, diverso da quello che abbiamo conosciuto in questi anni.

Cerco di dire brevemente quali sono i punti di forza del potenziamento del Consiglio regionale:

1) la valutazione delle leggi e delle politiche innescate dalle leggi regionali. Per me la valutazione delle leggi è l'altra faccia della medaglia della funzione legislativa. E' fondamentale. Troppe leggi non vengono monitorate o vengono monitorate soltanto dall'esecutivo, questi dati qualche volta non vengono resi noti al Consiglio regionale e dunque all'opinione pubblica;

2) le intese con lo Stato sul federalismo differenziato, articolo 116 della Costituzione, vengono siglate dal Consiglio Regionale e non soltanto dalla Giunta regionale;

3) per le nomine più importanti, che competono alla Giunta regionale, è prevista l'audizione in commissione delle personalità individuate, che si conclude con un rapporto della commissione. Capite la forza deterrente che ha il passaggio in commissione;

4) le maggioranze qualificate che occorrono nell'approvazione di alcuni provvedimenti importanti, tra cui la legge del CAL, il regolamento, la legge elettorale. E' vero che con il premio di maggioranza, che probabilmente sarà confermato, la coalizione di governo ha in sé i numeri per superare anche questa soglia che di solito è di 41 su 80, però è chiaro che uno sforzo notevole deve pur essere realizzato al riguardo;

5) il potere regolamentare. Tra le ipotesi di rafforzamento del Consiglio Regionale il potere regolamentare non lo considero la più importante. Però so benissimo che da alcune forze politiche è assunto, come la cartina di tornasole di un Consiglio regionale realmente irrobustito. Se insieme mettiamo, da una parte il contenuto tecnicistico del regolamento e dall'altro il suo valore politico, il passaggio obbligatorio in commissione può essere una mediazione valida;

6) c'è poi una riserva di legge regionale per tutte le materie che hanno a che fare coi diritti civili e sociali. Non sarà facile che il Consiglio Regionale l'approvi: spero però che diventi la proposta della commissione;

7) infine c'è lo Statuto dell'opposizione che, tra l'altro, può attivare la commissione di garanzia statutaria istituita per accertare se i provvedimenti, le leggi, i regolamenti rispettano o non rispettano i principi dello Statuto.

Ultima cosa. Il cardine principale dello Statuto è la sussidiarietà.

Che cosa vuol dire sussidiarietà? Basta dire che per sussidiarietà intendiamo che le finalità pubbliche non possono essere perseguite soltanto dalla mano pubblica, ma anche dai soggetti privati non profit? Quando si dice: i soggetti privati, le famiglie, i cittadini, le organizzazioni, le associazioni possono partecipare a conseguire una finalità pubblica, dobbiamo sapere che in una Regione come la nostra, da una parte bisogna andare coi piedi di piombo, dall'altra bisogna essere anche coraggiosi perché su queste innovazioni noi giochiamo la partita di uno Statuto condiviso dalla società.

Qui viene fuori tutta la questione dell'autonomia funzionale rappresentata dalle Camere di Commercio, dalle istituzioni scolastiche, dalle Università. Ma anche dell'autonomia sociale che naturalmente voi in parte rappresentate.

Per quanto riguarda le parti sociali qualcuno dice: se facciamo un comitato dell'economia e del lavoro in Lombardia noi mettiamo in Statuto il tassello fondamentale della partecipazione alla produzione amministrativa e a quella legislativa.

C'è però anche chi dice di stare attenti, perché in questo modo noi correremmo il rischio di irrigidire le parti sociali dentro un alveo preconstituito che mal si adatta ai cambiamenti anche profondi che una società come quella lombarda realizza nel corso degli anni.

Lo Statuto in vigore è durato 35-36 anni, lo Statuto che stiamo immaginando oggi durerà probabilmente altrettanto e dunque non dobbiamo forzare situazioni, fatti, volontà dentro canali troppo rigidi.

La concertazione è qualcosa che può essere irreggimentata? O deve essere lasciata alla libera determinazione volta per volta, occasione per occasione, delle parti sociali e del governo regionale?

A proposito di CREL stiamo attenti a non fare doppioni perché noi da una parte avremo il Consiglio delle autonomie locali nel quale ci saranno sicuramente Comuni e Province e forse chissà anche le autonomie funzionali, sia pure con una importanza e con un raggio d'azione inferiore alle assemblee elettive. Noi garantiamo così la cosiddetta sussidiarietà verticale.

Possiamo fare una cosa del genere anche per le autonomie sociali?

Noi potremmo anche dire che nel Consiglio delle autonomie locali oltre alle autonomie territoriali e a quelle funzionali si possono rappresentare le autonomie sociali, e forse credo che questo sia preferibile addirittura al CREL regionale. Si tratta di una materia assolutamente aperta ed è davvero uno dei nodi più importanti che dobbiamo sciogliere.

Vi ho detto alcune cose su cui tornerò successivamente, perché è chiaro che la posizione del sindacato, della CGIL che è il sindacato più forte, può essere un fattore rilevante di riflessione e per questo vi ringrazio.

Vittorio ANGIOLINI, Costituzionalista

Qualche osservazione di merito: cercherò anch'io di attenermi al tempo assegnato non senza aver fatto una premessa. E' vero, questo non è tempo di poteri costituenti, da nessuna parte non soltanto nella Regione Lombardia, ma è tempo di ripristino della legalità e su questo io credo che l'importanza che giustamente il presidente Adamoli ha annesso allo Statuto vada ulteriormente sottolineato.

Il ritardo della Regione Lombardia, che rivendica una posizione centrale dal punto di vista della sua posizione economico-sociale nel quadro nazionale, nel fare lo Statuto è significativa di una fuga da regole stabili di legalità. L'esempio che ci ricordava Giancarlo Pelucchi l'esempio appunto di un caso, quello dei regolamenti della Giunta, in cui si è cercato di forzare la legalità esistente (poi non si è riusciti) rifiutandosi pervicacemente di arrivare a una nuova legalità. Quindi io credo che intanto dobbiamo essere tutti forze sociali forze politiche e forze della cultura, come costituzionalisti vicini a chi sta facendo questa battaglia sullo Statuto perché il nuovo Statuto ci sia. Questo è importante non soltanto perché l'ha detto la Corte Costituzionale ma per le posizioni di merito per cui la Corte Costituzionale dice che lo Statuto ci deve essere. E' un elemento essenziale di legalità della Regione.

Allora su questo sfondo io faccio alcune osservazioni che vogliono avere il massimo di spirito costruttivo rispetto alla bozza che ci è stata mostrata e comincio per la verità dal punto che è il punto di massima critica.

Questa bozza di Statuto delinea nei principi fondamentali soprattutto l'architettura della sussidiarietà quindi il quadro dei soggetti che compongono il sistema, ecco in questo quadro io credo si registri nella bozza di Statuto rispetto alle precedenti elaborazioni, le schede e così via, un livello di maturazione soprattutto riguardo alla posizione centrale che hanno anche direttamente per costituzione le autonomie territoriali nel quadro costituzionale regionale. Debbo dire che un elemento di attenuazione della chiarezza di questo disegno insieme ad altri è proprio però questa posizione delle autonomie funzionali in un rapporto paritario con le autonomie territoriali e poi ora dirò anche con le autonomie sociali.

Voglio dire solo questo da un punto di vista culturale, poi dal punto di vista politica ciascuno la pensa come vuole.

Questa categoria delle autonomie funzionali che si attaglia ad enti che in qualche modo rappresentano l'autogoverno di una categoria di cittadini, quindi appunto la scuola, l'università, gli ordini professionali, le camere di commercio e via dicendo, nasce in realtà negli anni '60 dalle elezioni tenute nei primi anni '60 da Feliciano Benvenuti all'Università Cattolica di Milano per combattere l'idea che questi enti in qualche modo associativi, che hanno una base associativa, potessero essere posti autoritariamente al servizio dello Stato. In questo senso però, badate bene, la categoria delle autonomie funzionali ha la sua funzione ed esaurisce la sua funzione sul piano amministrativo.

Io non vedo tanto una sua rilevanza costituzionale statutaria; non la vedo e non la vede per la verità neanche la Corte Costituzionale che più volte ha sottolineato la distanza - lo ha ribadito anche dopo il nuovo Titolo V - che separa gli enti locali in quanto enti territoriali dotati di organi eletti con criteri di rappresentanza politica rispetto ad ogni altro ente.

Io credo che su questo vada fatto un supplemento di riflessioni anche in rapporto poi alla posizione di quelle che si chiamano autonomie sociali.

Voglio solo fare un esempio brutale da cui partire perché altrimenti... Quando si dice nell'articolo 5 della bozza che ci sono le autonomie funzionali e le autonomie sociali entrambi soggetti di sussidiarietà compartecipati in qualche modo del sistema, cosa si vuole dire che la Camera di Commercio rappresenta gli imprenditori o i lavoratori più dei sindacati e della Confindustria? O, allo stesso modo, dei sindacati e della Confindustria? Mi parrebbe un grave elemento di confusione questo sul piano delle relazioni sociali istituzionali.

In realtà il problema è: perché la categoria degli enti funzionali esaurisce la propria funzione, perché il senso dell'autogoverno è quello di un autogoverno limitato strettamente agli interessi della categoria.

Gli Ordini professionali non devono fare altro che garantire la fede pubblica, la Camera di Commercio deve solo dare i servizi alle imprese e le certificazioni alle imprese perché se fa dell'altro, e ne pretende la rappresentanza, viola la libertà dell'autonomia sociale. Gli avvocati non sono rappresentati dall'Ordine – lascio l'esempio della Camera di Commercio per essere ancora più chiaro – sono rappresentati dalle Camere Civili dalle Camere Penali, dal Sindacato degli Avvocati, dall'Associazione Giovani Avvocati, da tutte le loro associazioni rappresentative ma non dall'Ordine.

Questo mi pare un problema serio in questa questione anche perché la questione non è di dettaglio perché si riflette su questi problemi CNEL, CREL, consiglio delle autonomie locali e così via, ma qui riguardo al consiglio delle autonomie locali io voglio dire c'è un problema costituzionale.

L'articolo 123 della Costituzione ha voluto inserire come organo necessario della Regione il consiglio delle autonomie locali e lo delinea come rappresentativo degli enti locali che inequivocabilmente sono gli enti territoriali.

Ora io credo che allargare la composizione di questo organo significa metterne fortemente a rischio il funzionamento, perché il problema essenzialmente è questo, riguardo ai criteri di funzionamento; che poi si possono rinviare alla legge, ma poi i nodi vengono al pettine. Quando si parla di enti locali – poi si può comporre la rappresentanza in vari modi: dare più peso alle grandi città, dare a tutti uguali in rapporto agli abitanti non importa - ma il criterio è un criterio di rappresentanza generale che consente poi di contare i voti e di votare a maggioranza.

Quando si inseriscono dentro le autonomie funzionali o anche le parti sociali (da questo punto di vista non cambia nulla) si inserisce un criterio di rappresentanza qualitativa che non consente questo tipo di cose; infatti tutti gli organi, sia il CNEL sia il consiglio nazionale economico sociale francese, cioè gli organi rappresentativi di categorie economiche produttive o sociali - perché quello francese ha una composizione molto più larga del nostro - non votano a maggioranza, il voto a maggioranza serve solo a definire una posizione di base a cui tutti possono aggiungersi.

Naturalmente si tratta di organi essenzialmente consultivi e propositivi, però inserire questo tipo di rappresentanza nel consiglio delle autonomie locali io lo vedo difficile dal momento che tra l'altro, a mio avviso giustamente, la bozza gli dà un grosso rilievo.

Uno dei casi in cui si rafforza la maggioranza (articolo 48) è proprio il caso in cui ci sia un parere del consiglio delle autonomie locali riferito a leggi che distribuiscono le funzioni. Che è un passaggio importante io credo dal punto di vista anche della concezione e del rapporto tra consiglio regionale e autonomie locali, però se ha questo ruolo il consiglio delle autonomie locali bisogna in qualche modo che sia espressione di queste autonomie territoriali e non vada oltre.

Da questo punto di vista io le perplessità sul CREL credo possano essere fugate in questo senso, qual è il significato del CREL? sebbene ci siano su questo voci molto critiche io credo che una rivisitazione seria della nostra esperienza del CREL nazionale non sia così negativa come viene dipinta. Una cosa è che il CREL si esprima e l'altra naturalmente che sia ascoltato. Questa seconda cosa finora è largamente mancata. Questo riguarda anche il consiglio nazionale economico sociale francese che pure è una cosa diversa perché accanto alle categorie produttive tradizionali nostre che sono di base (lavoratori autonomi, lavoratori dipendenti, imprenditori) il consiglio francese ha anche la rappresentanza del sociale, di enti volontariato che non ha connotazione economica: quindi altre cose.

L'esperienza non è una esperienza di concertazione e non lo è mai stata, questi non sono mai stati organi di concertazione, questi sono organi di elaborazione che devono servire alla Regione per meglio conoscere la realtà su cui interviene. Qui per esempio si potrebbe pensare ad un discorso serio di raccordo tra questo ragionamento sul

CREL e la valutazione dell'impatto legislativo. Io l'ho seguita da tempo, il Consiglio Regionale della Lombardia è tra quelli, com'è noto, che ha un'esperienza più ampia anche nei propri uffici su questo terreno e il limite di questa esperienza è che la valutazione dell'impatto legislativo avviene tutto su criteri interni alla logica della legge: quindi non in base ad una autonoma osservazione della realtà sociale su cui la legge ha impatto. Ed è logico che sia così perché la valutazione fatta dagli uffici giustamente è fatta in questo modo, è fatta correttamente in questo modo, non è che questa sia una valutazione scorretta però certo la valutazione anche dell'impatto legislativo fatto attraverso un organo in cui siano rappresentati in modo serio e organico e naturalmente proporzionale le diverse forze parti sociali a mio avviso è importante.

Poi c'è il problema della concertazione che a mio avviso - lo vediamo - è un altro problema. Dico lo vediamo non solo nella Regione Lombardia ma lo vediamo a livello nazionale. Il problema vero della concertazione è la certezza delle procedure perché la concertazione è un'altra cosa: è lo schema classico dell'accordo trilaterale - parti sociali e potere politico - dove il potere politico si fa garante, nella sua autonomia di decisione naturalmente; in cui il problema vero che noi abbiamo sempre avuto è di aver avuto e di avere istituzioni troppo deboli per affrontare questo tipo di approccio; perché è chiaro che se si fa un accordo e poi questo accordo viene rimesso in discussione una settimana dopo, ma forse anche un mese e un anno dopo se è un accordo di grande rilievo, la concertazione diventa un elemento disfunzionale dell'azione pubblica.

Qui vengo ad alcune osservazioni sulla forma di governo molto rapide. Molto rapide perché nell'impostazione fondamentale del ragionamento mi pare di dover essere totalmente d'accordo con il presidente Adamoli, cioè una volta scelta la via presidenziale ci mettiamo in un corridoio che è molto stretto; perché la cosa paradossale della riforma che è stata fatta della forma di governo regionale a livello nazionale è questa: tutti pensavano che sarebbe stata preferita, come poi è stata preferita da tutte le Regioni, la forma di governo presidenziale. Ma questa è in realtà quella che lascia meno spazio di manovra allo Statuto. Paradossalmente è quella che restringe molto, soprattutto con il principio del "simul stabunt simul cadent" perché quel principio è un principio delicatissimo, può anche stabilizzare il governo ma sulla base di una reciproca paura e diffidenza tra il Presidente, il suo Esecutivo e il Consiglio regionale; quindi è un sistema che può diventare molto fragile se uno dei due poli (Consiglio regionale e Presidente) non è molto forte.

Su questo sistema di governo io mi permetterei di dire intanto una cosa: la Lombardia per molti motivi ha avuto un sistema politico (almeno negli ultimi dieci anni) che ha attenuato molti dei problemi relativi alla forma di governo.

Pensiamo allo Statuto in una prospettiva più ampia e qui ci sarebbero molti problemi a cominciare dal fatto che mi pare la bozza mantiene l'idea dell'elezione del presidente della Regione a un turno solo. Ecco teniamo presente che fuori dai risultati plebiscitari che abbiamo avuto negli ultimi anni questo è un sistema di elezione che può porre molti problemi; pensiamo all'Abruzzo, pensiamo a tutti quei casi in cui si è finito con l'eleggere - grazie alla presenza del terzo candidato - un presidente che era sostanzialmente non voluto dalla maggioranza degli elettori. Questo naturalmente crea un sistema col "simul stabunt simul cadent" pericolosissimo.

D'accordo sul rafforzamento del Consiglio Regionale, mi è parso di notare se devo dire la verità una certa attenuazione di alcune proposte che c'erano nella scheda: per esempio di apertura del procedimento legislativo alla partecipazione. Forse questo non è un buon segno perché una forza del Consiglio Regionale potrebbe proprio essere nelle prassi concertativa, quindi anche nelle prassi a massima apertura alla società nel conquistarsi una posizione non solo istituzionale ma anche politica che abbia dei margini di autonomia rispetto a quelli del Presidente. In particolare sul problema della sessione di bilancio perché questo è diventato ormai, nelle moderne democrazie e nel quadro europeo, in cui ogni livello di governo ha delle compatibilità finanziarie molto

stretto, cruciale: la sessione di bilancio ha assunto un'importanza decisiva per l'impostazione di tutta la politica.

Quella fase (rendere trasparente, partecipata) significa aprire alla società ma significa anche rafforzare enormemente l'autonomia del Consiglio Regionale.

In margine a questo anche una ulteriore osservazione: attenzione ai rapporti tra Giunta e Consiglio. I rapporti tra Giunta e Consiglio comprendono anche i rapporti tra la Giunta e il suo presidente. Io qui nella bozza intravedo un rischio, quello che gli assessori abbiano una doppia responsabilità politica verso il presidente e verso il Consiglio che però si trasformi in un comodo alibi per il Presidente, cioè: a fronte di una forte polemica e scontro in Consiglio, anche con le forze della maggioranza...ti do in pasto l'assessore.

Io da questo punto di vista riflettere un pochino sul meccanismo che è stato individuato della sfiducia individuale e anche sul rafforzamento di alcuni poteri presidenziali perché: io ho capito male o addirittura l'iniziativa dei regolamenti regionali è riservata al presidente della Regione? Questa mi parrebbe una cosa enorme. Non c'è da nessuna parte; io non conosco forme di governo dove c'è una cosa di questo tipo, cioè dove i membri della Giunta...la Giunta è così poco collegiale da non ammettere nemmeno l'iniziativa dei suoi membri per i regolamenti? Mi pare una cosa fuori dal mondo: quindi questa è una cosa che merita un supplemento di riflessione perché qui bisogna tener presente che garantire la collegialità della Giunta, se si vuole la piena responsabilizzazione del Presidente per l'attività dei suoi assessori di fronte al Consiglio, è uno strumento di chiarezza delle responsabilità politiche che credo sia importante e interessi proprio anche dal punto di vista del rapporto nitido con le parti sociali.

Ultime due osservazioni, una è l'assenza della concertazione tra i principi. Ecco io credo che questo sia un elemento di una certa gravità.

L'altra assenza che mi pare grave è l'assenza di garanzie di indipendenza dalla politica dell'organizzazione amministrativa. Ricordo che su questo punto la Corte Costituzionale è intervenuta pesantemente circa il ruolo dell'organizzazione amministrativa regionale con le sentenze 103 e 104 del 2007, una dedicata ai dirigenti dello Stato e l'altra in realtà dedicata all'organizzazione amministrativa proprio delle Regioni: mi sembra un punto che meriti ancora un supplemento di riflessione. Insieme all'organizzazione degli enti che ruotano intorno alla Regione. Ecco anche lì poi la categoria degli enti funzionali entra in conflitto con le agenzie, con gli enti dipendenti, perché, mi chiedo, la miriade di Fondazioni pubbliche-private che oggi noi abbiamo dove le mettiamo in un disegno di questo tipo? La Fondazione Fiera di Milano dove sta? Tra le autonomie funzionali sì e no perché originariamente non c'è dubbio che l'Ente fieria avesse quella vocazione ma la trasformazione a cui è stato sottoposto ne cambia la natura. Diventa un'agenzia? Anche questo è dubbio e quindi qui forse un minimo di supplemento d'indagine ci vorrebbe.

Ho voluto fare solo queste osservazioni, che sono naturalmente in parte anche critiche, con il massimo spirito costruttivo perché secondo me è importante che questa cosa dello Statuto vada avanti per quanto sia possibile; questa battaglia sia presentata anche all'opinione pubblica come una battaglia di legalità perché una Regione che non ha uno Statuto vuol dire che ha rinunciato a uno strumento fondamentale di autonomia. E c'è molta ambiguità nel rivendicare il 116 e non darsi lo Statuto, ce n'è moltissima dal punto di vista della concezione dei rapporti con la società e con la garanzia dei diritti dei cittadini.

Credo che questo vada segnalato.

Giancarlo PELUCCHI, Cgil Lombardia

Sull'ultima osservazione ricordo che a noi è capitato a più di un tavolo che la Giunta ci dicesse: la vera fase costituente, non è lo Statuto ma le infrastrutture, il 116 e il federalismo fiscale. Ovviamente dal nostro punto di vista queste osservazioni critiche ti risultino di sostegno al lavoro della commissione e tuo.

C'è un po' di spazio per domande e opinioni e poi io ridarei ad Adamoli anche perché la puntualità di alcune critiche indubbiamente lo stimoleranno.

Alessandro POLLIO, Dirigente Ufficio Vice-Presidenza Consiglio regionale

Vorrei approfittare dell'occasione per esprimere alcune opinioni su alcune materie rispetto le quali la CGIL che ha già fatto delle cose meritorie – citerò fra un momento un convegno mi pare fatto un paio di anni fa con una relazione molto interessante di Vittorio Angiolini proprio sul tema della sussidiarietà – perché credo si debba in questa fase cercare di produrre quella cosa di cui parlava Adamoli all'inizio: non c'è un clima costituente.

Proviamo a vedere se su alcune questioni perché ci sono soggetti sociali o politici particolarmente interessanti e vocati a cercare di suscitare un po' questo spirito costituente...vuol dire: non le masse che chiedono lo Statuto, bensì uno sforzo di riflessione, approfondimento e anche elaborazione in termini originali rispetto ad alcune questioni di frontiera.

Due opinioni generalissime su due aspetti di quadro.

Uno. Credo che la Corte Costituzionale come spesso le capita vada un po' oltre i suoi confini perché è vera la preoccupazione, la ricordava prima Adiamoli, segnalata in una sentenza rispetto al fatto che troppe Regioni ancora mancavano all'appello dell'operazione statutaria - non sono così convinto che le conseguenze siano così teoricamente presenti, nel senso di vere e proprie violazioni di legittimità e legalità - ma credo che fosse il modo un po' rude con cui la Corte ha cercato di richiamare a un preciso dovere politico e istituzionale.

Perché da qui? Perché in oltre dieci anni di governo Formigoni della Regione Lombardia noi abbiamo assistito a un aspetto originale interessante e dobbiamo saperlo guardare per combatterlo meglio. Formigoni credo che abbia praticato una strada costituente assolutamente originale: quella di portare al limite, e talvolta oltre una prassi e cercare di farla diventare in qualche modo diritto consuetudinario.

Ci ha provato anche sulla questione tanto controversa dei regolamenti, poi arrivò una sentenza della Corte Costituzionale che tagliò la testa al toro in via definitiva, ma venne praticato questo fatto: di affermare un nuovo tessuto istituzionale, e dunque materia statutaria in senso pieno, semplicemente con la prassi operativa. Non era neanche più una prassi amministrativa ma era proprio il modus operandi di alcune categorie generali di comportamento costitutive, del modo di essere della Regione Lombardia.

Questo è un punto su cui prima o poi una riflessione che fa parte del modello Formigoni dovremmo condurla.

Mi viene in mente per esempio dell'ultimissimo tema che poneva Angiolini un momento fa del problema del rapporto dell'autonomia fra struttura amministrativa e struttura politica. Un punto chiave è la questione delle consulenze. Parlo di cose su cui molte volte abbiamo ragionato anche insieme. Punto chiave quello di cui sono i limiti e le modalità attraverso le quali si procede all'ingresso di figure dall'esterno nella funzione di dirigente ai vari livelli e come soprattutto (secondo passo) come questi rapporti temporanei si trasformano in rapporti permanenti. Governa domani mattina il centrosinistra? Potrà neutralizzare cinque-dieci figure, non le duecento o giù di lì che rispondono prontamente a un ordine politico. Non si potrà fare. Questo è quello che io chiamo costituzione materiale, quello che chiamo una sorta di diritto consuetudinario, dobbiamo guardare politicamente e istituzionalmente anche a questi aspetti.

Sulla questione del sistema elettorale non ci sono dubbi che le cose stanno come diceva Adamoli e come poi anche gli altri interventi hanno sottolineato; ci terrei a mantenere una sorta di riserva mentale, un angolino della mente: perché in realtà sta cambiando il quadro di riferimento nazionale in materia di leggi elettorali e questo potrebbe aprire gli scenari. Probabilmente oggi se le Regioni dovessero, nella loro grande maggioranza, mettere le mani nello Statuto e non invece avendolo già approvato, forse questo tema sarebbe squadernato in modo assai diverso.

Mantengo invece tutti i dubbi, ma su questo Vittorio mi è maestro, sul fatto che fosse necessitato e costituzionalmente ineccepibile sotto il profilo della logica giuridica la forza con la quale la Corte ha stabilito il principio "simul stabunt simul cadent" perché la necessarietà di quella posizione in realtà è un assioma.

Vengo al tema che mi interessa.

La CGIL un paio di anni fa ha svolto una riflessione di straordinario interesse sul tema della sussidiarietà. Mi riferisco in modo particolare - cito solo il titolo non mi diffondo sull'argomento - sul vero tema che sta sotto questa cosa, e cioè la differenza fra lo spazio pubblico e lo spazio della politica e dimensione dello spazio privato.

La confusione fra questi due piani e il rischio che l'istituzione cioè lo strumento essenziale attraverso il quale si manifesta e si sviluppa lo spazio pubblico, incontra a fronte di certe espansioni del concetto di autonomia privata. Siamo alle basi della distinzione fra il diritto pubblico e il diritto privato, non stiamo parlando di aspetti di contorno.

Quello fu un punto alto di riflessione. Propongo, pongo (non so bene quale verbo utilizzare) - dico alla CGIL perché ha alle spalle quella elaborazione, perché è un soggetto che per sua natura si presta più di altri; può farlo anche una forza politica ma penso che sarebbe più forte se lo facesse una organizzazione come la CGIL - non torna a offrire un luogo di approfondimento su questo tema perché sulla questione della sussidiarietà verticale fra istituzioni tutto sommato non c'è discussione particolare. Il punto è la sussidiarietà orizzontale, il punto è se dobbiamo andare a una riflessione che mette tutto insieme dall'autonomia privata più minuta quella del singolo individuo fino all'autonomia delle organizzazioni sociali e non differenzia tra queste, le rende tutte quante uguali nel poter in via teorica svolgere funzioni di interesse pubblico ed essere al momento stesso in modo quasi automatico un soggetto pubblico, cioè un soggetto protagonista di quello stesso spazio pubblico di cui si diceva.

Qui c'è un punto di lungo momento come riflessione politica- istituzionale e culturale. Guardate che ha a che fare con alcuni fondamenti di come poi sta insieme una collettività.

Siamo alle radici del patto tra di noi per capirsi. Non siamo da altre parti in questa riflessione. Penso che la CGIL potrebbe fare un'opera meritoria nel porre questo tema. Scalderebbe il fuoco sotto la pentola ma credo in modo molto opportuno e molto utile proprio in via di approfondimento.

Lungo questa strada - mi è chiarissima la differenza ma mi scusate così sono rapido nel fare queste riflessioni e cercare di portare questo contributo - una qualche parentela ce l'ha anche con la questione del ruolo delle autonomie sociali.

Condivido molte delle cose che ha detto Angiolini a questo proposito anche se faccio parte di una scuola molto scettica nei confronti del CREL, innanzitutto per radicato scetticismo del CNEL e siccome bene o male uno deve andare a guardare qual è l'esempio più vicino che gli può venire sottomano devo dire che non depono a rafforzare quell'argomento.

Pongo però anche qui un tema più generale: siamo sicuri che la soluzione a un certo tipo di problemi, che è quello di un rapporto fra una istituzione di tipo fondamentalmente legislativo e non amministrativo e la realtà della società italiana così come si è venuta determinando ivi compreso le sue solide case matte di auto-organizzazione sociale e di capacità di auto-rappresentanza; siamo sicuri che la strada passi attraverso una istituzionalizzazione di questo genere o non pensiamo che questo avvenga in modo più lineare perché implica anche il momento del conflitto, e penso

che in questo campo – sto cercando di ragionare in termini di sistema - il conflitto sia un dato originario e positivo in un ambiente che ha a che fare con un esercizio concreto dello svolgimento appunto delle politiche pubbliche e del ruolo di ciascuno svolge? Questo a me pare il punto di sostanza.

Lo dico in modo forse più urticante. Forse noi stiamo andando, ed è una delle derive di questa fase della storia del nostro Paese, a una sorta di Stato neocorporativo, situazione nella quale ci sono forti tratti di Stato neocorporativo. Badate che questo è un problema e potremmo fare decine di esempi.

Sulla categoria di autonomie funzionali se avessimo fatto questa discussione trent'anni fa ci avremmo messo l'IRI temo. Pensiamo a cos'era l'IRI o Intesind che serviva a fare gli accordi pilota e poi dopo si cercava di far seguire tutto il resto nel mondo produttivo rispetto agli accordi pilota di Intersind. Stiamo parlando di pezzi di storia di ciascuno di noi in fasi, momenti e ruoli diversi visto che in molti ci conosciamo da tanto. E' una esagerazione e una provocazione ma cercate di cogliere l'elemento razionale che sta dentro. Più cautela. Fra l'altro questo nasce anche dal fatto che siamo venuti progressivamente ad avere una caduta di peso delle istituzioni come tali e un aumento di peso dei singoli di queste istituzioni per via dell'elezione diretta. Primo aspetto; secondo problema che una volta si diceva polemicamente "i governi sono il comitato d'affari della borghesia". Parliamo di 70-80 anni fa. Attenzione che sotto alcuni aspetti stanno tornando ad esserlo per via di questi rapporti.

Come lo chiamiamo il governo di Formigoni? E' il governo "anche" di rappresentanza di affari oppure no? Non della borghesia ma di parte della borghesia.

Depurato dal linguaggio che ho scelto appositamente per ovvie ragioni anche di senso dell'umorismo ma questo è un problema e proprio per questa ragione c'è nello Statuto - ne parlavamo con Adamoli qualche giorno fa – se guardate l'articolo 77 (parte di destra non parte di sinistra) con l'idea di sabotare il ruolo importante che ha opportunamente ricordato Adamoli del comitato di garanzia è venuto maturando una specie di nucleo forte di tutela dei diritti di utenti e cittadini.

Suggerisco di dare un'occhiata a quella cosa perché quella è una cosa suscettibile - se c'è battaglia politica, se c'è impegno culturale e così via - di qualche espansione positiva e potrebbe essere uno dei tanti elementi di riequilibrio di tutta la situazione.

Giuseppe ADAMOLI, Presidente Commissione Speciale per lo Statuto del Consiglio regionale della Lombardia

Parto dalle ultime riflessioni di Pollio riprese anche nell'intervento di Angiolini.

Anch'io tengo in un angolo del cervello la speranza di una modificazione dell'indirizzo ormai consolidato sul sistema di governo presidenziale. Può darsi che fra qualche tempo ci siano delle condizioni a livello generale che consentano una riflessione nuova. Oggi però prendo atto che tre quarti delle forze politiche regionali sono d'accordo sulla forma presidenziale.

Io provengo dalla Margherita, oggi sono nel Partito Democratico, e anche questo gruppo regionale, a maggioranza consistente, è per questo tipo di soluzione, quindi non vi sono molte speranze per un cambiamento di indirizzo. Sulle autonomie funzionali vorrei dire ad Angiolini che non è vero che nella bozza statutaria, anche nella colonna di sinistra che è quella che io sostengo, le autonomie funzionali sono messe su una parità di piano con le autonomie territoriali.

Questa ipotesi prevede che il Consiglio delle autonomie locali funzioni ordinariamente con i Comuni e con le Province per tutte le questioni che attengono al rapporto amministrativo, economico, finanziario fra Regione ed autonomie locali quindi: risorse, finanziamenti, circoscrizioni comunali, provinciali e così via. Poi si dice che "in forma integrata con le autonomie funzionali", il CAL affronta i nodi dello sviluppo sociale ed economico; peraltro con una composizione numerica per due terzi dei Comuni e delle Province e per un terzo solo delle autonomie funzionali che sono le Camere di Commercio e le istituzioni scolastiche e universitarie.

Tenete conto che la proposta di favorire un confronto vero, reale, fra tutte le autonomie, da collocarsi in autunno in previsione proprio della sessione di bilancio, deve essere fatta in maniera da valorizzare tutto il sistema delle autonomie in modo che il livello sia il più alto possibile.

Sul CREL (Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro) ho già manifestato prima un certo scetticismo perché anche l'attività di monitoraggio evocata da Angiolini non mi basta per giustificare e per dar corpo ad un organismo che in realtà significa una burocrazia, una sede, un costo in più, senza che si possa immaginare quale influsso positivo possa avere sull'attività complessiva della Regione.

Se io dovessi oggi basarmi sugli orientamenti delle forze politiche, ancorché non ben esplicitati, dovrei dire che si va verso la formazione di due organismi, e io sui due organismi mantengo una posizione di riserva. Quando mi capita di andare in altre Regioni e parlo della Lombardia, sono molto critico sull'attività di governo, ma sul piano istituzionale cosa devo dire? Che abbiamo soltanto ottanta consiglieri regionali, che è il rapporto più basso rispetto alla popolazione in Italia e in Europa, che abbiamo soltanto sette commissioni ordinarie, che non abbiamo organi pletorici come quelli che hanno altre Regioni. La mia ambizione è quella di completare il disegno di riforma statutaria senza la moltiplicazione degli organismi, interni ed esterni. Anche questo credo sia un elemento da annotare.

Condivido molte cose dette da Angiolini, specifico soltanto alcune mie osservazioni.

Sul procedimento legislativo Angiolini ha perfettamente ragione. Fra la prima bozza, quella su cui abbiamo fatto l'audizione e questa, c'è una differenza sostanziale: è sparita la partecipazione al procedimento legislativo tipo Emilia Romagna. Perché? Quel procedimento che a me pareva davvero cogliere una novità sostanziale non è mai stato messo in atto per la difficoltà estrema di dar corso a quell'architettura che pure mi aveva affascinato. Io sarei anche lieto di discuterne ancora e magari di reinserirla nel progetto di legge, ma la ragione per la quale è scomparsa è esattamente questa.

Sulla sessione di bilancio sono assolutamente d'accordo con Angiolini.

Sulla sfiducia all'assessore cosa cambia rispetto al passato? Nel corso dell'ultima legislatura il Consiglio regionale aveva approvato una mozione di censura verso l'Assessore Corsaro. Il Presidente Formigoni non ne aveva tenuto conto, non era

nemmeno venuto in Consiglio regionale a dirci perché. Con questa formulazione noi invece diciamo che il Presidente ha l'obbligo di riferire in Consiglio il perché delle sue decisioni.

Questo non è un modo per scaricare sull'assessore una tensione che magari sarebbe meglio indirizzare al Presidente, è per dire che se il Consiglio regionale vota un documento deve poi avere una risposta nell'aula consiliare.

Sull'iniziativa legislativa e regolamentare solo al Presidente, abbiamo convenuto che tutto ciò rappresenta una razionalizzazione puramente tecnico-formale senza nessuna implicazione sul rapporto fra presidente e Giunta regionale.

Una cosa significativa è il principio della concertazione. Probabilmente lo Statuto che approveremo conterrà questo principio, quale che sia la declinazione che poi questo principio avrà, che non attiene al Consiglio regionale ma piuttosto alle funzioni di governo.

La separazione politica-amministrazione non l'abbiamo messa in Statuto semplicemente perché è già disciplinata in modo chiaro dalla legislazione dello Stato. Però se si ritiene che è bene rafforzare questo indirizzo nello Statuto, non ho nessuna difficoltà a dire che questa è una mancanza alla quale si può ovviare senza grossi problemi.

Martedì in Consiglio dirò in modo molto chiaro che l'attività regionale in questi anni è ruotata intorno al presidenzialismo senza che sia stato in qualche modo controbilanciato da quei principi di funzionamento e di organizzazione che la Costituzione in maniera esplicita mette a carico del Consiglio regionale nello stesso articolo nel quale gli affida la determinazione della forma di governo. Era chiaro che per la Costituzione la forma di governo e i principi di organizzazione e funzionamento dovessero fare corpo unico. Ma questo non è accaduto.

Dovremmo ora creare le condizioni per un Presidente, sì forte, ma dentro una organizzazione consigliare altrettanto forte, fondata sulla centralità legislativa.

Pollio ha detto molte cose che io condivido. E' chiaro che il problema della confusione fra spazio politico e spazio privato lo abbiamo di fronte giorno per giorno ed è chiaro che in questi anni è venuta materializzandosi una costituzione di fatto che adesso ci impone un compito difficilissimo di rinnovamento. Se noi avessimo fatto lo Statuto sette anni fa, ci saremmo trovati di fronte a regole che in parte non c'erano; oggi ci troviamo di fronte a regole che devono essere smontate e ad altre che devono essere introdotte. Questa è la difficoltà estrema.

Aggiungo un'altra difficoltà. Per condizioni politiche, che sono quelle che sono, la maggioranza di oggi non riesce a immedesimarsi in una funzione consiliare a 360 gradi, perché pensa di essere maggioranza oggi, domani, dopodomani. Questa è una difficilissima situazione di carattere culturale.

Quando dico ad alcuni esponenti della maggioranza, ma perché guardate le cose con l'ottica di oggi? Pensate che magari fra cinque o dieci anni potrete essere minoranza, loro sorridono.

Un ultimo pensiero, io sono d'accordo con Pollio, stiamo attenti ad istituzionalizzare le autonomie sociali, perché per quanto riguarda la concertazione noi dobbiamo lasciare alle parti sociali una libertà negoziale che non può essere, dal mio punto di vista, irrigidita dentro uno Statuto.

Molte di queste cose non le vedremo realizzate al termine della costruzione statutaria ma quando, insieme con lo Statuto, avremo la legge elettorale, il regolamento generale del Consiglio regionale e anche quelle tre o quattro leggi che debbono dare attuazione allo Statuto. La legge sul CAL, quella sulla commissione di garanzia statutaria, quella sulla difesa civica collegiale, per esempio.

Ciò che noi vorremmo fare è non soltanto approvare lo Statuto entro la prossima primavera, ma anche elaborare la legge elettorale, il regolamento generale e le leggi di attuazione nei prossimi due anni, cosicché la prossima legislatura possa davvero cominciare con un quadro di regole completamente nuove.

Però queste cose non è facile farle passare. Certe volte è come se la maggioranza dicesse: ci va bene che lo Statuto sia approvato da tutti, però deve consentire alla Giunta una libertà di manovra in qualche modo simile a quella che ha avuto fin qui. Noi queste briglie così strette non le amiamo.

Ho cercato di ragionare in termini politici e non giuridici, questo è il nodo che abbiamo di fronte. Io non sono disponibile, in ogni caso, a fare uno Statuto scolorito e poco innovativo. Non mi interessa lasciare l'impronta sullo Statuto se si tratta di un'impronta non troppo positiva. Se lasciamo le cose così come sono – voglio essere molto chiaro e le dirò martedì in Consiglio regionale – noi non avremo realizzato quel grande strumento di partecipazione e di rinnovamento istituzionale che avevamo in mente di fare un anno fa quando ho assunto la presidenza della commissione.

Susanna CAMUSSO, Segretario Generale Cgil Lombardia

Noi abbiamo il massimo rispetto e la massima solidarietà per il presidente Adamoli e per lo sforzo che sta facendo perché la Regione si doti dello Statuto. Noi in molte occasioni abbiamo sostenuto, al di là dei pronunciamenti e dei giudizi formali, che era indecoroso che la più grande Regione d'Italia non fosse in grado di dotarsi dello Statuto. L'abbiamo detto anche quando sette anni fa partì appunto il primo tentativo e noi cercammo di partecipare avanzando le nostre ipotesi.... Anche perché è evidente che man mano che è andata avanti la costituzione materiale della Regione risulta sempre più complicato ricostruire uno Statuto che determini i principi e le condizioni in un clima di totale trasparenza, autonomia e ruolo della politica che non abbia invece quello di un assetto di potere. Questioni che mettono in difficoltà anche la nostra funzione perché quel modello è un modello di accentramento, che ha cancellato molte funzioni, non solo dentro la macchina regionale: come funziona la Giunta e come funziona il Consiglio; ma a me e alle parti sociali appare chiaro che sicuramente è un modello che ha anche azzerato la funzione delle parti sociali, o che prova ad azzerare la funzione delle parti sociali.

Il modello che preferirebbe la Giunta è che se proprio c'è un'emergenza dalla quale non può uscire senza passare dal rapporto col sindacato, allora ci chiama; sennò ignora quotidianamente la nostra esistenza. Ed è per quello che io richiamo tre cose perché molte delle cose che ha detto prima Angiolini sono le cose sui cui lavoriamo da tempo insieme costruendo man mano le opinioni.

La prima. Come si esercita oggi il potere della Regione e come lo Statuto può ricondurre il potere della Regione dentro le funzioni Consiglio-Giunta-Presidente?

Delle cose che qui sono state elencate ce n'è una che sfugge: si chiama società della Regione.

Una società come Infrastrutture Lombarde SpA rappresenta la gestione di un pezzo consistente del bilancio regionale; un Consiglio a cui è sottratta – adesso la vedo dal punto di vista regionale, ma la posso vedere un minuto dopo dal punto di vista sindacato che vorrebbe discutere dell'utilizzo delle risorse – la possibilità di dire parola su un pezzo consistente delle risorse, e quindi del bilancio, è un Consiglio i cui poteri sono oggettivamente diminuiti al di là di essere opposizione o maggioranza.

Un sistema che trasforma progressivamente i punti di qualità maggiore della sanità, quelli che dovrebbero essere i luoghi di ricerca o di grande qualità in Fondazioni in cui non si capisce più qual è il punto di direzione, sia sul piano della gestione dell'azienda ospedaliera sia sul piano della gestione della ricerca, sottrae all'esercizio politico il senso e la qualità della direzione di cose strategiche. Perché: come si fa ricerca per la salute dei cittadini, non è solo un problema di gestione di un'azienda o di alcuni aspetti marginali.

Questo per fare degli esempi; poi si può tornare alla Fiera e si può andare a molti altri. La trasformazione societaria di pezzi d'esercizio del potere amministrativo regolatorio o anche programmatico di un ente come quello della Regione, secondo me è un altro elemento che dentro questo ragionamento non ci stanno. Capisco bene che fa parte di quelle chine molto difficili da risalire ma questo è sicuramente uno dei temi che si pongono.

Seconda questione: sussidiarietà. Il testo la recupera, non lo definirei così con tutto il rispetto e l'ammirazione per il lavoro svolto, in un tentativo di ricondurla a qualche principio comprensibile. Noi però non possiamo dimenticarci il disegno di legge che la Regione aveva fatto due anni fa, perché lì dentro ci sono poi tutta una serie di cose che, anche se non sono trasformate in legge, si sono trasformate nella pratica quotidiana con cui la Regione si è mossa. Pratica quotidiana, programmatica: dal piano socio-sanitario alle norme man mano prodotte. Lì c'è un'idea che non è quella dell'allargamento attraverso il sussidio dei privati, del Terzo Settore, della capacità di rispondere alla cittadinanza, ma è anche esattamente rovesciata: io amministro le risorse ed altri rispondono ai bisogni di cittadinanza. Questa è l'ineguaglianza del

diritto per i cittadini: perché vuol dire che il cittadino potrà usufruire dei suoi diritti in ragione del fatto se potrà accedere direttamente, tramite le sue risorse o in ragione dell'esistenza o meno di quel pezzettino o quel pezzettone che la Regione metterà a disposizione, di questo o quell'altro soggetto che "autonomamente" assolveranno quel diritto. Non è un principio di uguaglianza: questo è il problema fondamentale.

Dove si esercita il principio d'uguaglianza? Perché io, sulla base della Costituzione del nostro Paese, penso che la Regione come i Comuni e come lo Stato, siano chiamati a garantire i principi costituzionali tra cui c'è il principio di uguaglianza rispetto ai diritti. Questo è il nodo: per cui come viene intesa la sussidiarietà orizzontale dalla Regione, mette in forse questioni di principio che hanno bisogno di trovare spazio nello Statuto. Non parlo delle ricadute amministrative, di come ho finanziato questi o quei soggetti, ma del fatto che la singola struttura, che sul piano del principio di sussidiarietà formigoniana è una struttura che garantisce il fine di quell'ente, possa avere una sorta di potestà legislativa, almeno "derivata", e quindi vada oltre i limiti "teorici", obbligando le istituzioni a rincorrerne modalità operative, scelte, selezioni.

La sussidiarietà orizzontale, perché probabilmente la verticale è per molti aspetti più semplice, è la gestione dei passaggi di potere tra enti diversi; ma la sussidiarietà orizzontale se non determini da dove parte, rischi e secondo me in qualche caso già così è, di rovesciare il principio di cittadinanza. Insieme al rovesciamento del principio di cittadinanza arroghi all'ente legislatore, in questo caso la Regione, il diritto di decidere delle funzioni di organizzazioni autonome di rappresentanza che fino a prova contraria, essendo organizzazioni autonome di rappresentanza, sono esse stesse che devono auto-determinare quali siano i loro fini e chi vogliono rappresentare.

Dire che le organizzazioni sindacali sono soggetto di sussidiarietà è operare un cambiamento della loro funzione e del loro ruolo. Mi sto sempre riferendo al testo di legge che varò la Giunta regionale alla fine della legislatura scorsa. Questo mi pare un tema vero, allora siccome non stiamo discutendo solo di un disegno di legge, ma discutiamo dell'assetto - in questo senso: sì costituente - della Regione, dire esplicitamente che cosa voglia dire sussidiarietà e quali confini ci sono, è parlare delle funzioni dell'ente, ma è soprattutto parlare del riconoscimento dell'esercizio di cittadinanza delle persone.

E qui segue il ragionamento che faceva anche Angiolini, che non si possono mettere insieme tutte le autonomie come se fossero tutte la stessa cosa. Io trovo già la formulazione "autonomie sociali" discutibile perché richiama un assetto istituzionale che con quella modalità le parti sociali non hanno; ma al di là delle proprie pretese rispetto ai nomi, credo che ci debba essere una profonda distinzione tra la funzione delle autonomie locali (Comuni, Province e così via) e le autonomie funzionali, anche in ragione del fatto che le autonomie funzionali non sono tra di loro la stessa cosa... perché poi tutto è uguale, ma l'università non è la stessa cosa della camera di commercio, ci sono anche lì cose che vengono tutte messe in fila nello stesso modo, senza che si capisca bene che rapporto hanno con la funzione della Regione. Ma sicuramente bisogna essere espliciti sul fatto che quelle non sono funzioni che rappresentano le parti sociali. Al di là del fatto che le imprese e anche le organizzazioni sindacali vengano coinvolte nelle nomine delle giunte delle camere di commercio: non sono luoghi di rappresentanza. Io non penso di attribuire a me - organizzazione sindacale - la stessa funzione che hanno gli enti locali, in ragione del fatto che l'ente locale è rappresentante di cittadini che l'hanno eletto e ha un suffragio universale alle spalle, mentre io ho un mandato che viene dai miei iscritti che decidono liberamente di associarsi; questo rappresenta due differenze fondamentali, dal punto di vista delle funzioni e del proprio riconoscimento, perché non stiamo parlando della singola occasione ma stiamo parlando dell'assetto istituzionale e dello Statuto che ci si dà.

Come faccio io essere messa, dal punto di vista della relazione con l'ente legislatore, sullo stesso piano di chi invece è eletto sulla base del suffragio universale? Non è proponibile. Ma anche se applicassimo, come noi vorremmo, una legge sulla rappresentanza e avessimo tutti i criteri dal punto di vista del riconoscimento della

tutela dei diritti, comunque noi saremmo una libera associazione. Perché il fatto che ci venga riconosciuta la rappresentanza contrattuale non ci dà la rappresentanza derivante dal suffragio universale, quindi credo che da questo punto di vista il mantenere distinte le funzioni sia un terreno da un lato democratico, ma visto dal mio punto di vista, è anche un modo di salvaguardare la mia autonomia, la mia natura e la mia funzione: che è quella di essere libera associazione volontaria dei lavoratori che li organizza e li rappresenta e che per questo, quella funzione ha.

Ultima questione è la questione della concertazione.

Anche qui il problema che abbiamo tutti è quello di risalire la china con questa Regione che com'è noto dopo avere annunciato che andava oltre la concertazione, che faceva il parternariato, che eravamo nel suo cuore e nella sua mente, metà degli assessori ci chiamano 'triplice' e uno degli assessori di questa Regione si è vantato pubblicamente che lui non avrebbe mai avuto rapporti con la triplice e ha mantenuto il patto, non abbiamo mai avuto il piacere di vederlo. L'ultima la racconto perché credo che sia di un tale livello che rappresenti il clou della concertazione, abbiamo chiesto tutti noi, tutte le associazioni imprenditoriali alla Regione di discutere del bilancio è arrivata la seguente convocazione: "Date le numerose richieste, è convocata una sessione del patto dello sviluppo sul bilancio del 2008, l'assessore Colozzi parteciperà in videoconferenza da Roma".

Questa è tecnologia, modernità e soprattutto la prospettiva di fare un ampio e approfondito dibattito attorno al bilancio del 2008, dopo che, com'è noto, ha annunciato sui giornali di tutto e di più. In realtà è venuta meno una condizione che prima era data. Progressivamente è venuta meno. C'era anche con Formigoni ed è venuta meno da un certo momento in poi: ed è venuta meno nel momento in cui il controllo della macchina Regione da parte di Formigoni è diventata totale. Nel momento in cui i direttori rispondono a lui più degli assessori e così via, cioè nel momento in cui è proprio cambiato il fatto che da un modello che tenesse a riferimento e conto della relazione con i soggetti si è passati alla definizione del "Celeste".

Questa preoccupazione c'è e poi c'è un tema generale: come fa lo Statuto di una Regione - della Regione più importante - a non avere la concertazione come elemento che ne caratterizza la modalità di rapporto con forme organizzative, corpi intermedi chiamiamoli come vogliamo. Come viene declinata, non la pratica della concertazione, ma il concetto di concertazione nello Statuto non è del tutto indifferente: perché si possono avere le molte obiezioni, che per carità ho anch'io, ad esempio anche le mediazioni e le relazioni tra le organizzazioni sindacali rispetto al CREL, ma c'è anche il pericolo opposto. Quello che dentro lo Statuto si metta invece la definizione di questa modalità di concertazione come la modalità che regola la concertazione in prospettiva. E questa sarebbe, dal nostro punto di vista, una gabbia: non solo perché non funzionerebbe (già adesso non funziona), ma anche perché non basta il riconoscimento formale della concertazione con le parti sociali. Basta guardare le convocazioni che la Presidenza fa quando per gli Stati generali: è assolutamente evidente che lì si è perso il senso della rappresentanza.

Questo è un problema, per cui: come si declina dentro lo Statuto il termine concertazione, per noi è tema molto importante, perché riguarda appunto la rappresentanza.

Del resto il tema della concertazione ritorna in queste ore nel rapporto con il Governo. Non è attuale con la Regione Lombardia perché non c'è concertazione quindi il tema non si propone, se non nelle forme che ricordava Pelucchi, però a una Regione - e lo Statuto non lo negherà - che chiede l'ampliamento dei suoi poteri, che ipotizza il federalismo differenziato (su questo ci sono anche le nostre proposte) e parla di federalismo fiscale è chiaro che il tema del rapporto tra Governo e concertazione diventa sempre più rilevante: per la Regione stessa. Non è tema che si chiude e si risolve nel rapporto con il Governo nazionale, ma se si vuole dare spazio alla concertazione, rappresenta sempre di più un tema anche nella prospettiva di questa Regione, dei nuovi poteri e dei nuovi equilibri che sta ricercando. Allora o si pensa che

la modifica effettiva del 116, che il federalismo fiscale, porteranno con sé un altro Statuto, ma se sono questi i temi mi pare complicato pensare che facciamo uno Statuto ogni qualche anno, oppure lo Statuto deve già traguardare queste cose.

La nostra sollecitazione al fatto che la concertazione ci sia e sia definita e declinata in modo positivo, traguarda esattamente quell'obbiettivo, perché più la Regione cresce, dal punto di vista del rilievo e dei poteri, più per le organizzazioni sindacali risultano interessanti e interessate. E' essenziale che sia esplicito e chiaro qual è il rapporto con le parti sociali, la funzione che hanno, e si limitino le contraddizioni che ne possono derivare dal punto di vista della funzione di governo; quindi le sessioni, a cominciare da quelle del Bilancio, che devono essere anticipate; i percorsi preventivi. Poi appunto si può decidere di spiegare poco o tanto, ma ciò che non è possibile sono i due estremi delle possibili relazioni: cioè che non ci siano o che sia declinate nella forma del vecchio accordo con la Regione sulle relazioni. Un accordo che per noi non ha funzionato.

Noi non siamo mai intervenuti - per stile, per funzione - sulle questioni della legge elettorale e delle modalità di governo, cercando di confinare i nostri ragionamenti a tutto ciò che implicava direttamente la nostra funzione e la nostra relazione. Dopodiché l'unica cosa che penso - qui chiamo in causa una riflessione anche personale non necessariamente dell'organizzazione - credo che ci siano dei processi che stanno procedendo insieme e che la personalizzazione della politica, cioè l'elezione diretta dei singoli e l'assenza di organismi collettivi e il depotenziamento delle funzioni di governo e amministrativo attraverso la cessione dei poteri alle società e così via, siano tutti segni di un logoramento democratico preoccupante. Che vale ai vari livelli, in questo caso non è solo il tema Regione Lombardia ma riguarda anche i Comuni, in qualche caso le Province e in qualche caso anche il Governo. Da questo punto di vista se si mantiene una impostazione presidenzialista, c'è bisogno di uno straordinario rafforzamento delle prerogative del Consiglio e del fatto che le altre presenze siano vissute come prerogative, da un lato collettive e dall'altro di controllo, perché i due meccanismi che si stanno introducendo: una eccessiva personalizzazione e una de-responsabilizzazione, rischiano di tradursi anche in una svalorizzazione della funzione delle istituzioni e del loro riconoscimento. Mi è assolutamente chiaro che non può essere lo Statuto della Lombardia da solo che riesce a rovesciare un ragionamento, se il mondo della politica pensa che invece la leaderizzazione sia positiva. Penso che però le contromisure per controbilanciarla diventino essenziali e che tra la contromisure ci sia anche un grande rispetto e riconoscimento delle forme collettive di rappresentanza, che restano un grande antidoto rispetto a forme politiche che vanno sempre più verso la personalizzazione. E da questo punto di vista le organizzazioni sindacali sicuramente sono una grande forma collettiva di rappresentanza, che mantiene forme e modi comprensibili, che danno rappresentanza generale e volontaria, anziché la scelta del singolo modello di direzione generale.