



Poteri, Potestà, Partecipazione **La possibile riforma degli articoli 116 e 117 della Costituzione**

seminario nazionale

18 maggio 2007

Sala Buoizzi, Camera del lavoro di Milano, Corso di Porta Vittoria, 43

Relazione di Giuseppe ADAMOLI Consiglio Regionale della Lombardia. Presidente Commissione Speciale per lo Statuto

Io parlerò di Lombardia e ne parlerò in termini politici, da persona che vive la Regione dentro l'istituzione. Parlo di una Lombardia che, per l'applicazione dell'art. 116, sta facendo un percorso che ha qualche importante peculiarità di carattere istituzionale, ma forse ancor più di carattere politico.

Ha destato interesse, sorpresa in alcuni, polemica in altri, l'intesa raggiunta fra una parte importante dell'opposizione e la maggioranza di Formigoni. Dico subito che l'orizzonte politico di questo accordo è chiaro. Opposizione seria e ferma su tutto, ma politica *bipartisan* su tre filoni: Statuto e regole, infrastrutture, e poi le materie che si ricapitolano sotto il titolo del federalismo.

È stato grazie a questa impostazione che dall'Ulivo regionale è partito un impulso forte, decisivo, per il cosiddetto "tavolo Milano e Lombardia", che ha come protagonista il governo Prodi.

Protagonista di un grande sforzo di innovazione di governo in una realtà lombarda che fa dell'innovazione nell'industria, nell'economia, nella società, meno nell'amministrazione pubblica, il suo profilo più importante.

Per rendere più chiaro il quadro menziono i passaggi più importanti di questo itinerario.

Luglio 2006. Documento su infrastrutture e federalismo per il "Tavolo Milano e Lombardia".

L'approvazione da parte di DS e Margherita causa un'aspra rottura con le altre forze della sinistra. Forse ci sono stati errori tattici, atteggiamenti troppo sbrigativi in questa fase, ma non è il caso di parlarne adesso.

Ottobre 2006. Documento Alitalia – Malpensa – infrastrutture in un'ottica autonomistica. Con una mediazione faticosa e difficile si raggiunge l'unanimità delle forze politiche e si ricompone l'unità dell'Unione.

Novembre 2006. Una due giorni del Consiglio regionale su Statuto – Regionalismo differenziato e federalismo fiscale mette ancora in evidenza una larghissima convergenza fra maggioranza e opposizione. Persiste però una forte, anche se costruttiva, dialettica con una parte della sinistra.

5 marzo 2007. Elezione unanime del Presidente e dell'UDP della Commissione per la riforma dello Statuto, della Legge elettorale e del Regolamento. Si mette fine ad un tira

e molla estenuante durato un anno e mezzo sull'ipotesi di un presidente che fosse espressione dell'opposizione. Il Presidente Formigoni comunica alla stampa che qualche giorno prima se n'era parlato ad Arcore, con Berlusconi e Bossi.

Quanto sia paradossale questa circostanza per chi si proclama federalista non c'è bisogno di sottolinearlo. Resta il fatto che Formigoni non ha ceduto nel braccio di ferro con la Lega che di questa presidenza aveva fatto una bandiera che non voleva mollare.

3 aprile 2007. Risoluzione sull'applicazione dell'art. 116 con voto contrario di Rifondazione, dei Comunisti Italiani e di tutto il Centrosinistra sul capitolino della sanità.

Questa puntigliosa, anche se stringatissima ricostruzione serve per capire cosa stiamo facendo e dove stiamo andando.

Intanto dico subito una cosa. Questi passaggi in Consiglio Regionale sono stati tra i pochi davvero interessanti che hanno suscitato un dibattito vero, sanguigno. Questo dimostra l'urgenza delle nuove regole statutarie per riportare dopo parecchio tempo l'Assemblea (che oggi è in crisi d'identità) al centro dell'attività politico-amministrativa della Regione. Ho sempre avuto timore del progressivo affermarsi di una costituzione materiale forgiata da provvedimenti e comportamenti decisi dallo strapotere della Giunta e della maggioranza politica fuori dal Consiglio Regionale.

Visto che il tema di oggi è "Poteri, Potestà, Partecipazione" dico che una riflessione andrà pur fatta sulla conferma o no dell'elezione diretta del Presidente di una Istituzione legislativa come la regione e in particolare della Lombardia. Che è altra cosa dai comuni e dalle province, che hanno funzioni esclusivamente amministrative con il loro fulcro strutturale negli esecutivi.

È un tema controverso, scottante, esplosivo, ma appartiene al potere statutario che la Costituzione assegna alla regione. Sarebbe un errore dare per scontata, senza discuterne a fondo, l'attuale forma di governo solo perché le altre Regioni che si sono già dotate di uno Statuto hanno fatto così.

Torno all'argomento principale. La linea che abbiamo seguito viene da lontano. Viene ovviamente dalla riforma del Titolo V del 2001, su cui non spendo una parola, se non per dire che una parte della sinistra era fin d'allora contraria sia in Parlamento sia nella battaglia referendaria.

La nostra linea viene anche dal *referendum* vinto sulla cosiddetta *devolution*, che però in realtà era un *referendum* sullo stravolgimento della Costituzione. Era stato convogliato allora un messaggio fuorviante per comodità di entrambi gli schieramenti. Il centrosinistra voleva il voto facile del centrosud enfatizzando il No alla *devolution*. Il centrodestra voleva il voto facile di una parte importante del nord enfatizzando il SÌ alla *devolution*. A farne le spese, come troppo spesso accade, è stato il grosso del centrosinistra in Lombardia e Veneto con la vittoria del sì alla riforma. Dico la verità. Se fossi stato in Parlamento non avrei votato la *devolution*, soprattutto perché abrogava l'art. 116, cioè la più profonda innovazione del Titolo V. Ma se si fosse trattato solo della *devolution* non avrei fatto campagna elettorale attiva per il NO.

Molti di noi hanno votato no alla devoluzione nel nome del federalismo, non del suo contrario, il federalismo sia pure incerto, incompleto, criticabile della riforma del 2001.

Non è senza significato che nell'aprile del 2006, prima delle elezioni politiche, e dunque ben prima del *referendum*, DS e Margherita chiedono in Lombardia con una mozione, mai discussa peraltro, l'attuazione del regionalismo differenziato.

Sull'art. 117, richiamato dal sottotitolo di questo incontro, dico solo che sono favorevole, come la gran parte delle forze politiche, a riportare in capo allo Stato le reti di comunicazione, l'energia, forse le professioni, e a restringere il campo delle materie concorrenti. Oggi è troppo esteso e penalizza un'azione legislativa e amministrativa seria ed efficace con rischi di controversie infinite.

Riguardo alla nostra risoluzione del 3 aprile sulle maggiori forme di autonomia, io sostengo che c'è, lì dentro, un sufficiente grado di "ragionevolezza autonomistica" in linea con lo spirito dell'art. 116.

Alcuni punti sono pacifici, scontati, per esempio la regionalizzazione del corpo forestale. Altre formulazioni possono avere difetti, imperfezioni. E' possibile ipotizzare forse qualche dubbio su qualche sconfinamento di competenza. Affaccio due casi.

Per la giustizia di pace si può arrivare fino al reclutamento regionale dei giudici? Per la ricerca scientifica, fatta nelle università e in Istituti di ricerca di carattere nazionale, è in armonia con la Costituzione una competenza esclusivamente regionale? Il dibattito politico e tecnico-giuridico serviranno a chiarire queste ombre.

Sulla sanità invece vorrei fare una considerazione molto diversa. Nessuno del centrosinistra ha approvato questo punto. Io che l'ho letto e l'ho riletto non ci trovo nulla di pericoloso e di stravolgente. Non l'ho votato perché evocativo della *devolution* e le materie del *referendum* non rientravano nelle premesse politiche concordate all'inizio del processo: una impuntatura ideologica, inutile e fuori quadro, della maggioranza politica, proprio per questo una piccola rivincita arrogante e senza logica costruttiva.

È come se il pollice del potere si fosse alzato e avesse intimato: "Voglio, posso, comando". Detto questo, le sacrosante battaglie di opposizione sul cosiddetto "modello lombardo di sanità" si giocano sul versante dei contenuti alternativi, non su queste formule organizzative di poco spessore.

Il problema dell'attuazione del 116 è un altro in Lombardia, ed esiste già oggi in concreto con il regionalismo standard. È il problema della funzione amministrativa che compete anzitutto al Comune, mentre da noi siamo sempre sul filo di una invasione regionale. Una pratica che con le maggiori forme di autonomia regionale potrebbe sorpassare una soglia patologica.

Su questo piano conteranno certamente le regole statutarie che ci daremo, ma anche la vigilanza delle autonomie locali, e perché no? delle autonomie sociali e funzionali. Soprattutto i Comuni dovrebbero far sentire più forte la loro voce.

Vengo ad una domanda decisiva e poi concludo.

Che possibilità reali ci sono che il governo di centrosinistra asseconi la spinta autonomistica proveniente dalla Lombardia?

Vorrei rispondere che ce ne sono tante. Razionalmente purtroppo non posso, perlomeno nei tempi brevi che sarebbero auspicabili. Cito soltanto due motivi. Primo: il federalismo fiscale dell'art. 119 conoscerà un'elaborazione faticosa, incerta, lunghissima. Il Ministro competente, Linda Lanzillotta, è venuta a dirci che dobbiamo avere pazienza. Non dubito del suo impegno energico e sincero al riguardo, ma l'orizzonte temporale per una piena realizzazione del federalismo fiscale deve racchiudersi in questa legislatura regionale, non può andare oltre.

Secondo: l'esito del *referendum* sulla *devolution* ha convinto una parte del Paese e una parte delle forze politiche a considerare archiviato il tema del regionalismo avanzato, non solo di quello differenziato. Bisogna sconfiggere questa opinione. Tutto ciò in Lombardia è essenziale per chi vuole riconnettersi con la società.

Noi in ogni caso abbiamo soltanto iniziato un percorso.

Il Presidente Formigoni ha ricevuto il mandato di avviare il negoziato col governo. L'esito di questo negoziato tornerà in Consiglio Regionale per l'approvazione, prima di approdare in Parlamento, là dove serve una maggioranza qualificata.

Quale allarmismo, quali paure si possono ragionevolmente nutrire? Personalmente ne ho una sola. Che la montagna partorisca il topolino. Che all'insegna di un malinteso solidarismo interregionale e nazionale si continuino a produrre mostri, come i *deficit* sanitari di regioni anche forti come il Lazio, che poi tutti noi siamo chiamati a ripianare senza ragione alcuna.

Le ultime parole le dedico ad una riflessione tutta politica.

Il centrosinistra lombardo ha perso alla grande tre elezioni regionali di fila: 1995 – 2000 – 2005. C'è un nostro ritardo culturale che a me pare incontestabile. Non ci sorge il dubbio che c'è qualcosa che non va, che riguarda anche il nostro approccio con le questioni istituzionali? Che siamo recepiti come prigionieri di una logica troppo centralista e statalista? Troppo legati ad una burocrazia improduttiva ed invasiva?

Il Governo Berlusconi in cinque anni non ha prodotto nulla, pagando, fra l'altro, la contraddizione fra la spinta padana e la contospinta di AN.

Ma non è questo il punto. Abbiamo sconfitto il secessionismo padano. Abbiamo sconfitto la *devolution* che, con la clausola dell'interesse nazionale, non avrebbe prodotto peraltro guasti irreparabili.

Adesso è necessario, è urgente un riposizionamento culturale sui temi dello Stato regionale, su ciò che vuol dire per il sistema regionale produrre una serie di effetti innovativi in armonia con il nuovo Titolo V.

Mi è accaduto spesso di farmi una domanda che si sono fatti in molti.

Regioni, rivoluzione tradita? Probabilmente sì. Le cause sono tante e comuni fra Regioni e Stato. Il costo eccessivo della politica può essere in parte messo a carico dei vari sistemi regionali affetti da fenomeni di bulimia burocratica e organizzativa e di potere.

La sussidiarietà, per esempio, specie in Lombardia, è predicata benissimo e praticata male. Avara con i Comuni e le Province, generosa con gli amici degli amici e così via. Le cause sono tante. Certamente il disegno costituzionale è stato attuato in modo timido, incerto, altalenante, non ha mai goduto di un alveo convincente di legislazione nazionale.

Io metto una grigia uniformità regionale, e questo è il punto, tra le cause principali della delusione dei regionalisti convinti. Per istituzioni dotate di autonomia legislativa l'uniformità è stata eccessiva, frenante, a volte paralizzante. Le Regioni, diverse fra loro in modo profondo, sono state fra loro troppo uguali, ingessate da leggi cornici che in realtà erano leggi di dettaglio.

In Consiglio Regionale ho espresso una preoccupazione di questo tipo anche per quanto riguarda l'attuazione dell'art. 116. Rispetto a chi dice che le Regioni devono muoversi coralmemente, io sostengo che il regionalismo differenziato deve restare differenziato. Conta oppure no la forza delle singole Regioni nelle forme particolari di autonomia? Certo che deve contare. La forza sociale, economico-demografica, culturale, istituzionale, insomma la storia di una Regione.

E quanto maggiore è questa forza, tanto più grandi saranno i suoi oneri economici per il fondo di solidarietà interregionale.

Ma questo è un altro discorso che non posso aprire adesso.

Oggi abbiamo l'occasione per un salto di qualità enorme, per una discontinuità nella vita delle Regioni. Correggiamo l'art. 117, su cui c'è una condivisione amplissima e positiva, ma attuiamo tutte le potenzialità del 116. È il modo per mettere tutte le Regioni di fronte alle proprie responsabilità aiutando tutto il "sistema paese" a crescere con equilibrio.

Giuseppe

Adamoli