

# SUPPLEMENTO SPECIALE DEL BOLLETTINO UFFICIALE

PER LA CONSULTAZIONE DELLA SOCIETÀ REGIONALE

Iniziative legislative, regolamentari, amministrative di rilevante importanza

Pubblicazione ai sensi dell'articolo 50 "Iniziativa legislativa" dello Statuto della Regione Emilia-Romagna

VIII Legislatura

N. 150

27 marzo 2007

## PROGETTO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI CONSIGLIERI VARANI, LOMBARDI

**MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 31  
MARZO 2005, N. 13 (STATUTO DELLA REGIONE  
EMILIA-ROMAGNA)**

**Oggetto consiliare n. 2380**

## RELAZIONE

Quanto più la politica appare lontana dal Paese reale, tanto più sembra cercare di colmare tale distanza accentuando le affermazioni di principio. Tale enfattizzazione è esplosa nella recente e non conclusa stagione della produzione dei nuovi Statuti regionali. Tale annotazione non comporta necessariamente un giudizio negativo o un a-prioristico processo alle intenzioni. È connaturato all'impegno politico manifestare non solo opinioni, proposte operative ma anche posizioni ideali. Ciò fa parte della democrazia. Ma il giudizio può diventare problematico o severo, quando la politica – o meglio una parte politica – pretenda di diventare il selettore unico, estremamente interessato e parziale, di quali valori debbano diventare fondamento o premessa ai propri atti istituzionali principali, quelli che poi vengono di fatto proposti o "imposti" a tutta la collettività che si è chiamati a rappresentare e non solo a quelli che hanno manifestato consenso alla parte temporaneamente alla guida di una istituzione. In secondo luogo, esiste un problema di appropriatezza degli strumenti normativi istituzionali attraverso i quali si vogliono fissare griglie ideali fondamentali. In altre parole, un conto è – perlomeno nell'attuale assetto istituzionale italiano – la Carta ideale e giuridica fondamentale di una Nazione, che nel nostro caso e in gran parte del mondo cosiddetto occidentale è la Costituzione; altro aspetto sono diversi strumenti legislativi, quali Statuto o leggi. Entrare su questo terreno complesso e trovare equilibri e confini non è evidentemente un esercizio facile, soprattutto dopo i cambiamenti costituzionali operati sul Titolo V e nell'attuale momento di crisi politica generale. Democrazia e politica in ogni caso non sono termini neutrali. Così come non sono neutri né lo Stato centrale né le amministrazioni periferiche della "cosa" pubblica. Non è perciò pensabile e accettabile una completa destrutturazione o neutralità valoriale, in nessuno dei livelli istituzionali. In una democrazia matura, o presunta tale, è discutibile possa esistere un perfetto relativismo, ultimamente indifferente ad un universo di valori e punti di riferimento storici e culturali. Certamente nel corso della storia ideali e principi possono cambiare, ma esistono delle imponente obiettive che derivano da una storia, da un vissuto, da una comunanza culturale, umana, ideale, da secoli di tradizione e solidarietà, dall'aver attraversato, assieme in milioni di persone, glorie e tragedie.

L'ultimo Statuto regionale – oggetto della presente proposta di legge – è incorso, a giudizio di non pochi attori della partita statutaria svoltasi tra il 2004 e il 2005, in almeno due eccessi.

Per alcuni aspetti – ed è questo il primo rilievo – ha preteso di essere una sorta di piccola Carta costituzionale, accentuando questioni e principi che nemmeno la stessa Carta fondamentale ha ritenuto di dover regolate o fissare esplicitamente. Lo Statuto regionale è quindi, secondo alcune opinioni non infondate, debordato dai propri confini, pur senza incorrere esplicitamente in una sanzione costituzionale (cosa peraltro avvenuta su un aspetto tecnico secondario). In secondo luogo ha voluto rimarcare con forza un insieme di valori e riferimenti politici, peraltro da molti non del tutto condivisi, codificandoli nel Preambolo e tralasciandone nel contempo altri. L'accentuazione di determinate formule appare sempre più la tentazione di una parte politica di imporre il proprio linguaggio, rinunciando alla ricerca di rappresentare, almeno tentativamente, tutta la comunità regionale. La discussione più accesa – è noto – ha riguardato la questione delle radici cristiane, non ammesse nello Statuto dalla maggioranza che l'ha approvato in Assemblea regionale. Si tratta di una vera e propria censura, ricercata e voluta, visto che il Preambolo parla volutamente in alternativa di “patrimonio religioso”, in omaggio ad una idea di laicità che appare sempre più uno strumento politico per imporre confini di comodo, anziché una regola condivisa. Tale censura risalta a maggior ragione se si considera la notevole rassegna di fondamenti, principi, aspirazioni, “buonismi” e richiami che il Preambolo ha voluto codificare. Il tema delle radici cristiane è stato oggetto di emendamenti e di conseguenti manifestazioni palesi di voto. Non si ripercorrerà in questa relazione il lungo dibattito in materia. Nulla vieta che si possa tornare alla carica sul tema, pur apparendo improbabile al momento una revisione statutaria. Per dovere di cronaca si segnala che si sarebbe potuto anche provare a percorrere una seconda strada, per concretizzare le inflazionate professioni di laicità che vengono da più parti. Ovvero quella di ricondurre lo Statuto al suo alveo, di non essere cioè una Costituzione, depurandolo perciò da aspetti ideologici eccessivi. Questo avrebbe probabilmente favorito la convergenza delle forze politiche.

La Corte costituzionale, con la sentenza 372 del 2004, sullo Statuto della Toscana, fornisce qualche aiuto in proposito, sia pure forse con alcune concessioni che hanno sollevato perplessità. La Corte ha sì graziato lo Statuto “cugino”, ma con una valutazione interessante e che sostanzialmente si può ricondurre alla considerazione di irrilevanza non tanto culturale, politica, bensì normativa di questi Preamboli. Qualora avessero tali Preamboli, la pretesa di diventare invece prescrittivi, allora si produrrebbero problemi di incostituzionalità. Al di là della questione se la Corte sia stata più o meno troppo benevola, una citazione tratta dalla sentenza ci aiuta: «Il ruolo delle Regioni di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività, riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale e dalla prevalente dottrina – e, per quanto riguarda la Regione Toscana, dall'art. 1 dello Statuto in esame – è dunque rilevante (...). Ma la citata sentenza ha rilevato come sia opinabile la “misura dell'efficacia giuridica” di tali proclamazioni; tale dubbio va sciolto considerando che alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto, come, del resto, sostanzialmente riconosce la risoluzione n. 51 del Consiglio regionale della Toscana, deliberata contestualmente all'approvazione definitiva dello Statuto. D'altra parte, tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disci-

plina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti. Qui però non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali “a competenza riservata e specializzata”, cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque “essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione” (sentenza n. 196 del 2003). Se dunque si accolgono le premesse già formulate sul carattere non prescrittivo e non vincolante delle enunciazioni statutarie di questo tipo, ne deriva che esse esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa».

Il Preambolo è perciò tendenzialmente a rischio, se pretendesse di essere prescrittivo. Questo non significa che non possa essere dannoso o inaccettabile o, viceversa, espletare una funzione positiva. Proprio il fatto che abbia quindi una caratteristica “politica” e “culturale” – come suggerisce la sentenza – non rende perciò meno rilevante, anzi accentua e fa risaltare di più la censura operata dalle radici cristiane (giudaico-cristiane secondo altre proposte) e la scelta di riferirsi solo ad alcuni principi e non ad altri pur richiesti a gran voce da componenti politiche legittime e da soggetti sociali. Significa che la politica di parte – e il suo linguaggio parziale – tende a prendere sempre più il sopravvento. Cancellare il Preambolo, vista la sua attuale parzialità e la sua eccessiva pretesa, avrebbe potuto essere ed è tra le varie, anche se non appare molto realistico oggi, una legittima ipotesi di lavoro. In tal modo ridimensioneremmo le pretese statutarie e saneremmo, con una sorta di par condicio a posteriori, la censura voluta dalle radici cristiane, che sarebbero comunque difficilmente – per il significato universale e supremo che hanno – “abbassabili” e confondibili con alcuni altri aspetti dell'attuale Preambolo. In effetti occorre stare attenti a non declassare il significato universale ed estremamente ampio del richiamo al cristianesimo con una indifferenziata “macedonia” valoriale, con un sincretismo che talvolta finisce per confermare e non contestare un relativismo troppo diffuso, che può diventare indifferenzismo, se non addirittura nichilismo, e non fornisce alcun solido fondamento alle esigenze ideali e reali della convivenza democratica. L'ipotesi di cancellare il Preambolo non sarebbe in realtà dispiaciuta anche ad alcuni esponenti politici della stessa sinistra ed avrebbe una sua ragione laica che riporterebbe lo Statuto regionale al suo rango adeguato, cioè di non essere la Carta costituzionale. Tuttavia la proposta di cancellazione tout court – anche se oggi, come anticipato, improbabile per ovvie ragioni politiche – potrebbe suonare anche come “pensiero debole”, perciò come rinuncia ad una difesa di principio e ad un tentativo ragionevole di incontro e mediazioni su valori e ideali, per reperire un denominatore comune – minimo o massimo è da valutare – ed una bussola ideale che orienti l'azione politica e amministrativa. Questo pdl tenta quindi una nuova strada, che elimina gli eccessi verbali della premessa allo Statuto vigente, recupera le radici cristiane senza però “diluirlle” in un contesto complesso o confuso, dove rischierebbero di apparire una merce di scambio verbale per avvallare in tal modo in toto anche altri aspetti ideologici del Preambolo statutario che furono comunque contestati da parte delle forze politiche. La formulazione proposta nell'articolo unico da conto del pluralismo possibile sul piano dei fondamenti ideali e anche religiosi delle varie posizioni e non ha bisogno di richiamare un intero “Pantheon” di richiami politici e valoriali perché ritiene sufficiente e adeguato il richiamo alla Costituzione. Per certi aspetti, la proposta recupera in parte la sobrietà del Preambolo del primo Statuto regionale del '71 dove c'era un semplice e scarno richiamo ai patrimoni della tradizione laica, socialista e cattolica. Allora lo Statuto raccolse la quasi totale unanimità dei consensi. Non è avvenuto così per lo Statuto vigente.

**PROGETTO DI LEGGE**

Art. 1

*Modifiche al Preambolo dello Statuto regionale*

Il Preambolo della legge regionale 31 marzo 2005 è modificato con il seguente testo:

«La Regione Emilia-Romagna in applicazione dei princi-

pi, dei diritti e degli ideali sanciti e perseguiti dalla Costituzione Italiana e dall'Unione Europea, consapevole e responsabile del proprio patrimonio di valori, operosità e ideali, ricevuto e costruito con sacrificio e determinazione nel tempo dalle generazioni che ci hanno preceduti e dalle tradizioni popolari più vive di questa terra, siano esse laiche, umanistiche, fondate sulle radici cristiane o nate da altre fonti ideali, religiose, politiche e culturali, adotta il presente Statuto».

---

**Per annotazioni**

---



























