

VERSO IL NUOVO STATUTO REGIONALE

di

Donato Grieco

BASILICATA REGIONE *Notizie*

Suscita non pochi interrogativi il fatto che nella nostra regione il dibattito e il confronto politico-istituzionale sui temi del nuovo Statuto stenta a prendere quota. A parte la percezione netta dell'assenza di quella forte tensione politica e ideale, forse irripetibile, che accompagnò la prima fase costituente dell'istituto regionale, con un forte coinvolgimento della società civile, oltre che dei partiti e del sistema delle autonomie locali, meraviglia la sostanziale afasia del sistema politico rispetto ai ben più importanti scenari di cambiamento disegnati dalle recenti novelle costituzionali che finalmente aprono prospettive istituzionali per il radicamento di un regionalismo più maturo e strutturato in grado di segnare il superamento di un sistema politico-istituzionale a struttura centralista e dar vita ad uno stato federale moderno, condizione necessaria anche se non sufficiente per attrezzare il nostro paese a reggere la doppia sfida della competizione globale e della integrazione europea. Lo stesso intenso e qualificato lavoro che sta producendo l'autorevole Commissione Speciale per lo Statuto non ha echi esterni, non riesce a "bucare" le mura del Palazzo, contribuendo ad accreditare la tesi, sicuramente sbagliata, che la riscrittura dello statuto è faccenda tutta interna al ceto politico, facendo così cadere a sfondo quello che è il fine ultimo di tale impegno che è quello di fissare regole nuove per rendere più fluido e fecondo il processo decisionale politico della nostra regione.

Le note che seguono vogliono concorrere a dare un contribu-

to per meglio focalizzare l'attenzione sulla reale posta in gioco e sulle potenzialità che la nuova autonomia statutaria offre innanzitutto alla comunità regionale, per recuperare un confronto e un contributo dialettico che porti a riscrivere uno statuto il più largamente condiviso.

A nessuno può oramai sfuggire che un assetto istituzionale bicefalo, fondato sulla sommaria di assetti tipici degli stati centralisti e degli stati di autonomia, articolato in un Parlamento costituito da due camere con competenze paritarie, con una robusta amministrazione ministeriale, sia centrale che periferica, con una pletrica rappresentanza politica, espressa da 1000 parlamentari, da oltre 8000 consigli comunali, da 108 consigli provinciali, da 20 consigli regionali, per di più in un contesto di crisi radicale del rapporto fra politica e cittadini, con una caduta vertiginosa della sua rappresentatività sostanziale, è un sistema che andava ripensato alla radice con molta serietà, con molta coerenza e con molta organicità.

La bussola del cambiamento rispetto a questo disastroso contesto istituzionale doveva orientarsi su due obiettivi di fondo: restituire autorevolezza al governo centrale e valorizzare l'autogoverno locale rendendolo più efficiente.

Obiettivi ragionevolmente perseguibili attraverso:

1. un riparto di funzioni legislative e amministrative fra Stato federale e Regioni che escludesse forme di concorrenza e sovrapposizioni;
2. integrazione del sistema regionale nel Parlamento,

attraverso la istituzione di un Senato federale rappresentativo della Comunità regionale, investito della funzione di codecisione sulle materie di interesse delle istituzioni territoriali;

3. attribuzione alle Regioni delle funzioni di riorganizzare il sistema delle autonomie locali, garantendo le stesse autonomie locali attraverso la costituzione di Consigli Regionali delle Autonomie, da affiancare ai Consigli Regionali, definendo meglio il profilo delle Regioni come reale e forte strumento di integrazione dei poteri locali;

4. l'integrazione della Corte Costituzionale con giudici eletti dal Senato delle Regioni;

5. riforma della forma di governo nazionale opportunamente rafforzata, al fine di evitare una evidente asimmetria fra governi regionali forti e governo nazionale debole: una forma di governo autorevole come bilanciamento e contrappeso ad uno spinto federalismo.

Le novità costituzionali introdotte, purtroppo, anche se significative, disegnano uno scenario istituzionale zoppo, dimezzato, in quanto eludono un principio cardinale della scienza costituzionale che impone che le modifiche istituzionali siano sistemiche e che quindi non possano farsi a fette, a spezzoni, pena il rischio di apportare un rimedio peggiore del male che si vuole contrastare.

L'incapacità del ceto politico a trovare soluzioni condivise per modificare i "rami alti" del sistema, ha portato lo stesso a potenziare le autonomie degli Enti Locali e delle Regioni, come innovazione istituzionale compensativa, innovazione che

da sola però non può reggere, se non si procede con urgenza a porre mano contestualmente ad una riforma del centro del sistema ormai non più rinviabile, pena il suo complessivo collasso.

La nuova autonomia statutaria riconosciuta alle Regioni, pertanto, esce come schiacciata e compressa da due vistosi limiti: da un lato ancora debole e indefinita appare la identità regionale rispetto allo Stato, amputata di una sua componente essenziale, rappresentata dall'integrazione del sistema regionale nel Parlamento; dall'altro un governo quasi nullo delle regioni sul sistema delle autonomie locali, il cui ordinamento è rimasto nella competenza statale, e per di più con una contestuale esaltazione delle autonomie locali culminata nella costituzionalizzazione di un autonomismo paritetico.

Le Regioni, dunque, si avviano alla nuova stagione costituente con queste importanti limitazioni, piuttosto sottaciute e sottovalutate, mentre contestualmente monta una enfasi palingenetica collegata alla riscrittura dello Statuto.

Le Regioni devono sicuramente accettare la sfida e cogliere tutte le opportunità che la nuova autonomia statutaria può generare, ma non devono cessare di sottolineare che gli Statuti non sono costituzioni e che le potenzialità dello Statuto sono rigorosamente interne all'orizzonte ordinamentale, se non organizzativo, delle stesse regioni.

Sul piano strettamente giuridico, infatti, l'autonomia statutaria riconosciuta con le nuove leggi costituzionali non permette di ridefinire la forza e il

ruolo delle Regioni verso lo stato, né quello delle Regioni verso il sistema delle Autonomie locali.

Bisogna realisticamente sottolineare che l'autonomia statutaria concessa ci permette solo di "rimettere ordine" nella casa e riordinare i ruoli dei diversi attori regionali.

Ciò significa che i realistici obiettivi perseguibili con il nuovo Statuto sono quelli di definire regole capaci di rendere funzionale e funzionante il circuito decisionale e il sistema dei controlli della Regione, funzioni che bisogna correttamente attestare sui due baricentri dell'istituzione regionale, vale a dire il Consiglio Regionale e il Presidente della Giunta.

Solo su questi obiettivi possiamo e dobbiamo rendere conto: gli statuti possono e devono dettare le condizioni istituzionali per un buon funzionamento del processo di governo a livello regionale, sapendo che sulla funzionalità futura delle Regioni si giocano le sorti del federalismo e della riforma della Stato.

Fare delle istituzioni regionali uno snodo efficace del sistema politico amministrativo diventa obiettivo cruciale per poter gestire adeguatamente il significativo trasferimento delle funzioni operate con la riforma del Titolo V della Costituzione.

Vincere questa sfida attraverso la strutturazione di un sistema di governo regionale stabile e democraticamente forte può costituire una condizione ineludibile perché si ponga mano a creare anche a livello nazionale un governo autorevole e la riforma del Parlamento in senso federale.

I NODI CRUCIALI DELLA REVISIONE STATUTARIA

La sussidiarietà presa sul serio

Ma i nuovi spazi di autonomia statutaria, pur nei limiti sopra evidenziati imputabili al livello nazionale che ancora evidenzia una pervicace cultura centralista ancora dominante sia nei partiti politici che nei sindacati e nella classe dirigente burocratica, che hanno da sempre avvertito la realizzazione di un vero e maturo regionalismo, pongono sfide anche alla stessa Regione.

La riscrittura dello Statuto deve essere anche il banco di prova del ripensamento del modo di essere e di porsi della Regione non solo nelle sue articolazioni interne ma anche nei suoi rapporti con il sistema delle autonomie.

Quanto ai rapporti interni il nuovo Statuto è chiamato a rivitalizzare e riattualizzare le regole del circuito democratico, vale a dire a ricostruire nuove relazioni fra il corpo elettorale regionale, il Consiglio Regionale, il Presidente della Regione, la Giunta Re-

gionale e l'organizzazione burocratica.

Quanto ai rapporti esterni essi investono le nuove relazioni della Regione verso il mondo delle autonomie locali, di quelle funzionali e dei corpi intermedi presenti nel contesto regionale.

Sotto questo ultimo profilo c'è da rimettere la parola fine al neocentralismo regionale. Le forti innovazioni introdotte con le leggi Bassanini e con il processo del federalismo amministrativo a Costituzione invariata non sono più un "optional" per la Regione, dal momento che il principio di sussidiarietà ha trovato una copertura costituzionale.

In termini più concreti le novità introdotte con la riforma del Titolo V della Costituzione fanno sì che ormai le amministrazioni pubbliche a fini generali sono solo quelle regionali e locali, mentre gli apparati statali potranno dedicarsi solo ai compiti e settori tassativamente previsti dalla legge. Tutto ciò comporta una rilettura del ruolo ancora oggi svolto dalla Regione, dal



Consiglio Regionale della Basilicata. La sede di via Anzio a Potenza.
(Foto: O. Chiaradia)



Castelmezzano.
(Foto: O. Chiaradia)

momento che con il nuovo art. 118 si rompe il parallelismo fra funzioni legislative e funzioni amministrative, nel senso che la funzione amministrativa va per conto suo, non segue l'allocazione della funzione legislativa. Ciò comporta un vero e proprio ribaltamento dell'allocazione dei compiti gestionali e in genere della funzione amministrativa: essa non è più radicata verso l'alto, ma dall'alto è fatta arrivare verso il basso, è una funzione che trova il suo habitat naturale nei comuni e solo in quanto vi siano esigenze che non trovano in quella dimensione il modo per essere soddisfatte si sposta progressivamente verso l'alto (Comuni associati, Provincia, Regione, Stato). Non solo: la costituzionalizzazione della sussidiarietà orizzontale comporterà anche la opzione che l'allocazione delle funzioni amministrative e la gestione dei servizi può essere affidata non solo ai livelli pubblici sopra detti ma anche a privati e al cosiddetto terzo settore.

Una declinazione rigorosa della

sussidiarietà, scelta affidata allo Statuto, comporterà come conseguenza che in via di principio l'amministrazione regionale non dovrebbe più esserci o perché il termine non è più appropriato (trattandosi essenzialmente di unità di staff al servizio delle funzioni di governo) o perché non si giustifica, limitandosi ad alcuni uffici o servizi destinati all'espletamento di quei compiti residuali o che impegnano la gestione a livello regionale, perché non adeguatamente gestibili agli altri livelli istituzionali pubblici (province, comuni associati) o privati.

Appare chiaro come una rigorosa applicazione del principio di sussidiarietà cambia il ruolo della Regione, che sarà veramente ente di governo, che si eserciterà attraverso le funzioni di indirizzo, di programmazione e di controllo, tra le quali essenziale sarà quella della raccolta e del rilancio dei flussi informativi.

Di grande rilievo sarà l'attività di regolazione che spetterà alla Regione, almeno in misura

proporzionale all'effettiva messa in opera delle politiche di privatizzazione e liberalizzazione dei compiti di gestione, nonché quella di interfaccia all'amministrazione periferica dello Stato il cui riordino in alcuni settori sembra privilegiare la dimensione regionale (istruzione, beni culturali, Prefetture).

Una tale scelta rigorosa e coerente provocherà ovviamente profonde ricadute sull'attuale assetto organizzativo regionale, con la necessità di avviare con urgenza una riconversione del personale in servizio nonché la selezione di profili professionali nuovi a supporto del nuovo ruolo affidato alla Regione.

Appare chiaro, inoltre, che una scelta rigorosa in tema di sussidiarietà comporterà che lo Statuto espressamente preveda strumenti di garanzia adeguati (oltre al Consiglio delle autonomie locali, occorre istituire una Commissione per le garanzie statutarie).

La forma di Governo

Punto cruciale oggetto della revisione statutaria è la scelta della forma di governo regionale. La riscrittura dello Statuto su questo punto farà incrociare numerose linee di frattura. La rotta di collisione non sarà solo fra i due poli, ma all'interno di essi, fra piccoli e grandi partiti. E la questione è delicata perché non ha solo un puro valore politico, ma pone in evidenza anche numerose questioni tecnico-giuridiche sottostanti a tale scelta.

Con riferimento alla forma di governo vi è una condivisione generalizzata di principio che la sua individuazione passa attraverso la ricerca del giusto punto di equilibrio fra esigenze

di governabilità e stabilità dell'esecutivo e funzioni di rappresentanza del Consiglio Regionale. Ne consegue che il giusto punto di equilibrio postula l'autorevolezza ed il ruolo autonomo sia del Presidente della Giunta (e della stessa Giunta) sia del Consiglio Regionale, in quanto entrambi legittimati dal voto popolare. La forma di governo transitoria delineata dal legislatore costituente, modificabile però con lo Statuto, è la proiezione della lenta transizione del nostro sistema istituzionale dalla "centralità delle assemblee" a forme di governo ad esecutivo forte o dichiaratamente presidenziale. Una transizione che, data la difficoltà politica a fare le riforme dei rami alti del nostro sistema istituzionale, si è mostrata di fatto praticabile solo muovendo dalla periferia verso il centro e passando, appunto, per il livello regionale, con tutti i limiti che tali tatticismi dimostrano sul piano sistemico.

Orbene, nella forma di governo transitoria, sicuramente esce appannata la centralità dell'assemblea consiliare: il Consiglio, infatti, perde il potere, tutto politico, di creare il governo regionale, eleggendone i membri; viene conservato il potere di abbattere l'esecutivo, ma è esercitabile solo da un Consiglio "kamikaze", disposto ad estinguersi esso stesso per cancellare l'esecutivo (*simul stabunt, simul cadent*); i consiglieri perdono molte delle speranze di diventare assessori regionali, perché questi possono essere scelti anche al di fuori del Consiglio; quelli dei consiglieri che entrano in Giunta vedranno attenuarsi il loro peso politico perché il



Pisticci.

Presidente della Giunta non è più un *primus inter pares*, il coordinatore di un organo collegiale; la stessa collegialità della Giunta è un principio che vacilla di fronte al ruolo e all'investitura del Presidente.

Il Consiglio perde il potere di effettuare le nomine dei vertici delle strutture amministrative dipendenti dalla regione, potere che non può non essere attratto dal Presidente, perché è il Presidente che risponde agli elettori delle "performan-

ces" amministrative. Infine il consiglio perde il monopolio normativo, perché i regolamenti non sono più una riserva consiliare, ma passano all'esecutivo; ma anche il significato della funzione legislativa entra in crisi, perché il sistema delle fonti normative muta in relazione alle forme di governo.

La riprova di tale assunto è data dal fatto che il legislatore costituzionale, avendo prefigurato un sistema di governo

transitorio di tipo presidenziale, abrogando il modello di governo regionale di tipo assembleare, ha anche abrogato la sua prima e più evidente proiezioni sul sistema delle fonti: vale a dire l'esclusività del potere normativo in capo al consiglio regionale. La ratio di tale disciplina è chiara: sarebbe stato del tutto inutile introdurre l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, rendere la formazione della Giunta autonoma dal Consiglio, rendere il Presidente responsabile dell'attuazione del programma, se poi la guida politica e l'amministrazione della Regione restassero interamente soggette alla volontà del Consiglio e alle norme da esso dettate.

La questione della rottura del monopolio normativo del Consiglio Regionale, che si attaglia solo alla forma di governo parlamentare (dove appunto il potere esecutivo dipende da quello legislativo), non è questione tecnica ma ha forti ricadute politiche che vanno seriamente ad intaccare anche l'unica competenza forte rimasta al

Consiglio che è quella delle leggi regionali.

La legge regionale non è infatti l'unico possibile fondamento di legalità su cui può operare l'esecutivo regionale (cosa che avviene a livello nazionale). Il principio di unità dell'ordinamento giuridico fa sì che la legge statale e anche la stessa normativa comunitaria possono costituire la base legale sufficiente all'azione amministrativa e regolamentare della Regione, senza la necessità dell'interposizione della legge regionale.

Ciò pone l'esecutivo regionale nella condizione di emanare i propri regolamenti per l'attuazione delle norme statali e comunitarie senza attendere la legge regionale.

L'unico ostacolo giuridicamente valido a tale facoltà potrebbe essere proprio la riserva di legge regionale inserita nello Statuto.

Ora nello Statuto possono introdursi riserve di legge o riserve di regolamento consiliare, ma ciò potrebbe causare rallentamenti nell'azione dell'esecutivo imputabile al Consiglio.

Infatti la riserva di legge o di regolamento da parte del Consiglio innesterebbe un meccanismo di forte tensione fra esecutivo e consiglio, nonché un fattore di deresponsabilizzazione dell'esecutivo, che non sarebbe più padrone dei tempi e delle modalità della sua azione, e che avrebbe un alibi nell'imputare al Consiglio i ritardi nell'attuazione del programma.

In assenza di riserve di legge, la concorrenza fra regolamento dell'esecutivo e legge del Consiglio sarebbe piena, con uno scenario prevedibile che l'esecutivo potrebbe provvedere con regolamento all'attuazione delle leggi statali o degli atti normativi comunitari ma con la possibilità, per il Consiglio, di intervenire con legge ad abrogare i regolamenti incompatibili. Come può evincersi il problema delle fonti non è solo un problema tecnico, ma riguarda gli strumenti con cui opera la decisione politica, e deve essere regolato con estrema coerenza e rigore in rapporto alla forma di governo che si sceglie.

Orbene, in materia di forma di governo, "de iure condito", vi sono due possibilità: o il modello presidenziale o il ritorno al regime assembleare.

Il primo modello, proposto come regime transitorio ma modificabile con il nuovo Statuto, è interamente rivolto all'obiettivo di assicurare la massima governabilità e stabilità dell'esecutivo, ma sicuramente comporta il rischio di un affievolimento tale del ruolo del Consiglio da far dubitare dell'utilità della sua stessa esistenza. L'elezione diretta del Presidente della Giunta non può dirsi bilanciata dalla possibilità di un



Bambini.
(Archivio fotografico del Consiglio Regionale della Basilicata, foto A. Laurino)

voto di sfiducia da parte del Consiglio che porta anche lo scioglimento di quest'ultimo: la sequenza prefigurata dal sistema induce infatti a condizionare il voto di sfiducia come uno strumento concretamente non praticabile, tanto più in presenza della diminuita influenza dei partiti politici sui loro rappresentanti nelle istituzioni.

In buona sostanza l'elezione diretta del Presidente della Giunta, unita alla possibilità di un voto di sfiducia da parte del Consiglio che comporta però lo scioglimento dell'organo sfiduciato, pregiudica irrimediabilmente l'autonomia del Consiglio e lo relega ad un ruolo subordinato rispetto al Presidente della Giunta.

Lo squilibrio fra le esigenze di stabilità e governabilità da un lato e rappresentatività dall'altro, che il modello transitorio recepisce ed evidenzia, ha indotto a proporre soluzioni finalizzate a trovare un giusto punto di equilibrio fra le due esigenze, ipotizzando un modello che marchi una netta distinzione di ruoli fra Presidente della Giunta e Giunta da una parte e Consiglio Regionale dall'altra: un organo per governare (Presidente) e un organo per controllare chi governa (Consiglio Regionale), con pari investitura popolare.

Secondo questa parte della dottrina l'organo con funzioni di controllo, proprio perché possa esercitare efficacemente questa funzione, pure in presenza di una maggioranza rinforzata della coalizione che sostiene il Presidente della Giunta, deve essere messo nelle condizioni, almeno potenzialmente, di poter sfiduciare il Presidente stesso, senza incorrere nella paralizzante conseguenza del proprio scioglimento.

Si propone pertanto che il Presidente della Giunta che cessasse dal proprio incarico a seguito di sfiducia costruttiva votata dal Consiglio, dovrebbe essere sostituito, per il prosieguo della legislatura, da un nuovo presidente eletto dal Consiglio. Le possibili alternative (promozione del Vice-Presidente della Giunta o nuova elezione diretta del Presidente della Giunta) confliggono però nel primo caso

con una legittimazione del Vice-Presidente che deriva da un presidente sfiduciato e, nel secondo caso, con le possibili implicazioni conseguenti al mancato scioglimento del Consiglio, come per il caso in cui il nuovo Presidente della Giunta eletto dal popolo potrebbe essere sostenuto da una coalizione diversa da quella maggioritaria presente nel Consiglio rimasta invariata.

Ma, comunque, tale soluzione



Panorama di Potenza.
(Foto: O. Chiaradia)

contrasta con l'attuale formulazione costituzionale sulla forma di governo transitoria, essendo ivi prevista che l'eventuale caduta del Presidente della Giunta travolge comunque anche il Consiglio Regionale.

Questa conseguenza si può evitare in un solo modo: non prevedere l'elezione diretta del Presidente della Giunta da parte del corpo elettorale, ma solo una mera designazione, così come avvenne con la legge elettorale del 1995.

Se questa fosse la scelta, che è peraltro concessa allo Statuto di fare, il Presidente designato si presenta in Consiglio con il suo programma di governo: se il programma di governo viene approvato, il Presidente designato si intende nominato dal Consiglio; nel caso opposto decadono (o subito o dopo un secondo tentativo) sia il Presidente designato che il Consiglio eletto e si ritorna ad una nuova consultazione elettorale. In tal caso anche una eventuale sfiducia costruttiva votata dal consiglio nel corso della legislatura non comporterebbe anche lo scioglimento del Consiglio. Né appare conciliabile con l'attuale normativa l'ipotesi di mantenere l'elezione diretta sia del Presidente della Giunta che del Consiglio, eliminando la possibilità del voto di sfiducia, mentre nel caso di dimissioni volontarie del Presidente o di impedimento permanente potrebbe subentrare il Vice-Presidente o un nuovo Presidente nominato dal Consiglio. Tali ipotesi contrasterebbe con l'art. 126 commi 2° e 3°. Né paiono avere maggiore pregio alcune ipotesi che si limitano a prevedere una serie di "contrappesi" alle competenze legate al Presi-

dente della Giunta, in assenza di meccanismi elettorali nuovi rispetto a quelli provvisoriamente vigenti. I contrappesi immaginati sono i seguenti:

- a) obbligo per il candidato alla Presidenza di depositare, insieme alla presentazione della candidatura, anche il programma della coalizione ed i nominativi degli assessori;
- b) approvazione consiliare del programma di governo del Presidente da parte del Consiglio, al fine di rendere corresponsabile il Consiglio nella realizzazione del programma, senza che la mancata approvazione equivale a sfiducia;
- c) parere del Consiglio al Presidente sugli assessori da lui scelti;
- d) possibilità di sfiduciare singoli assessori, con la conseguenza che il Presidente li deve revocare o spostare;
- e) comunicazione al Consiglio delle nomine degli organi degli enti istituiti dalla Regione, nonché dei massimi dirigenti regionali;
- f) statuto delle opposizioni previsto nelle linee generali nello Statuto e trasferito nel Regolamento interno.

Sono contrappesi virtuali perché o privi di effetti giuridici o perché sono giuridicamente incompatibili con la forma di governo presidenziale. Allora che fare?

È opinione dello scrivente di affrontare la questione della forma di governo con realismo e nello stesso tempo con una forte tensione innovativa specie per quanto concerne il ruolo da assegnare ai nuovi Consigli Regionali.

I modelli presidenziali o a esecutivi forti, infatti, non sono nati come nostalgie per il "tiranno". Tale scelta di neces-

sità è innanzitutto da ricollegarsi alla crisi e alla frantumazione del sistema politico-partitico.

Con la scomparsa di un vero e proprio sistema di partiti, inteso come sistema capace di rappresentare le domande e tradurle in alleanze durevoli di governo, non c'è altro rimedio alla crisi della democrazia dei partiti che introdurre meccanismi di legittimazione diretta delle "leaderships" di governo. In buona sostanza l'elezione diretta dei Presidenti è perciò una compensazione tecnica di legittimazione dei governi territoriali in costanza di una crisi politico-partitica.

Persistendo tale condizione la legittimazione diretta delle "leaderships", almeno quelle dei governi territoriali, diventa inevitabile.

Il rafforzamento degli esecutivi a scapito delle assemblee è inoltre il frutto di una nuova tendenza sociale diffusa che vede la politica sempre meno caratterizzata dalla funzione della mediazione e sempre più caratterizzata nella sua funzione decisionale (veloce nel procedimento e determinata nel contenuto).

L'evoluzione politico-istituzionale nelle democrazie consolidate occidentali porta oramai ad un generalizzato radicamento di un modello di democrazia competitiva, con il progressivo abbandono del modello di democrazia consensuale.

È, altresì, noto che il modello di democrazia dominante, quello cioè competitivo, sposta il suo centro di gravità dalle istituzioni rappresentative (come il Parlamento, i consigli comunali, provinciali e regionali, sedi privilegiate delle rappresentanza) sugli

esecutivi, sedi privilegiate della decisione.

Tale evoluzione politico-istituzionale trova la sua ragione d'essere nella necessità di governo di società sempre più complesse, realizzabile attraverso due strumenti: la stabilità dei governi e la rapidità delle decisioni.

Appare chiaro che questi obiettivi entrano in rotta di collisione con la rappresentanza, così come è stata intesa e praticata nel nostro paese. Da ciò l'ineludibile esigenza di una profonda riforma degli organi della rappresentanza.

Il doppio circuito di legittimazione popolare introdotto nel modello regionale transitorio dalle leggi costituzionali, se confermato in quanto capace di perseguire obiettivi di stabilità e governabilità, valori istituzionali irrinunciabili, necessita di una riforma profonda dell'attuale ruolo dei Consigli Regionali.

Rifondare il ruolo dei Consigli Regionali

Il compito cruciale affidato alla Statuto nel complicato compito di salvaguardare le ragioni della stabilità e della governabilità con quella della democrazia, è quello di una radicale revisione del ruolo dei Consigli Regionali.

Essi sono chiamati ad un cambiamento delle modalità di esercizio delle proprie funzioni che dovrà essere radicale; *poche leggi, nessuna compartecipazione nelle scelte organizzative e gestionali dell'esecutivo, ma un'attività sistemica di controllo e di impulso*. E non appare scontato che tutto ciò comporta una diminuzione del ruolo politico dei Consigli. Valga, per tutte, l'enorme peso politico che ha il

Senato americano, che è l'esempio più evidente del grande potere che una assemblea efficiente ha in un sistema presidenziale.

Ma questo nuovo ruolo dei Consigli va disegnato e caratterizzato in termini di radicale discontinuità con la prassi presente e passata. In questa prospettiva bisogna che i Consigli Regionali abbandonino ogni tentazione "rivendicazionista":

"la centralità delle assemblee" su cui si sono modellati i vecchi statuti, non regge più. A meno che lo Statuto voglia ritornare a scelte assembleari, bisogna partire realisticamente dal dato che il sistema ha due "centralità", perché due sono gli organi che hanno legittimazione popolare: il Consiglio e il Presidente della Regione.

La piena accettazione di tale premessa comporta conseguen-



Lauria.
(Foto: O. Chiaradia)

ze rigorose. La prima conseguenza è quella che lo Statuto ponga un numero essenziale di riserve di legge e nello stesso tempo fissi un numero adeguato di riserve di regolamento a favore dell'esecutivo.

Senza definire nello Statuto tali riserve l'attività regolamentare dell'esecutivo sarebbe in ogni momento sostituibile dalla legge, fonte superiore e a competenza generale.

Bisogna evitare ciò che succede a livello nazionale, in cui si registra una continua rincorsa fra delegificazione e rilegificazione, dove i testi unici e le leggi-quadro durano lo spazio di un mattino.

Ma quello che conta in primo luogo è che bisogna fissare una riserva regolamentare a favore dell'esecutivo in un ambito delicato quale è quello dell'organizzazione dell'amministrazione e delle procedure amministrative.

L'elezione diretta del Presidente e il potere di nomina e di revoca dei "suoi" assessori, la fiducia diretta che il presidente riceva dal corpo elettorale verso il quale è responsabile e

risponde politicamente, sono tutti elementi che obbligano e spingono verso una rigorosa attribuzione al Presidente del potere di organizzare e disciplinare la macchina amministrativa regionale. Ma affinché la riserva regolamentare a favore dell'esecutivo non sia scritta solo formalmente, è necessario che lo Statuto, fissati con chiarezza gli ambiti di competenza fra legge e regolamento, introduca nel procedimento di formazione delle leggi un meccanismo di garanzia del rispetto di attribuzione, un meccanismo che operi ovviamente prima della deliberazione finale della legge.

Controllo preventivo che ben può essere affidato statutariamente ad un organo arbitrale di garanzia, incaricato di dirimere in via preventiva gli eventuali conflitti di competenza.

Un secondo elemento di discontinuità nel nuovo ruolo del Consiglio deve essere l'abbandono da parte dello stesso della prassi consociativa e della contrattazione delle decisioni che spettano all'esecutivo.

Tale scelta non deve essere vissuta come una "capitis deminutio" del Consiglio, se il venir meno della cogestione verrà compensata e controbilanciata con *il potere del Consiglio di esigere la trasparenza dell'amministrazione, della gestione, delle scelte, dei risultati.*

Fissate le coordinate della discontinuità i cardini su cui costruire il nuovo ruolo del Consiglio sono fondamentalmente tre: rilanciare la funzione legislativa del Consiglio; rafforzare la funzione di controllo; potenziare le funzioni della rappresentanza attraverso un nuovo ed idoneo sistema informativo.

Rilanciare la funzione legislativa

Sotto questo profilo va preliminarmente contrastato un luogo comune secondo il quale il potere effettivo di una assemblea legislativa sia calcolato in ragione della quantità di leggi che produce.

Come non è più vero che il fulcro del potere del Consiglio debba essere la funzione legislativa.

Nei trenta anni di vita le Regioni hanno prodotto una quantità imponente di norme, al punto che oggi c'è una crescente spinta verso la semplificazione normativa e la delegificazione. Ce n'era veramente bisogno? In parte la legge ha praticamente sostituito la produzione normativa per via regolamentare e perché i due strumenti normativi erano a titolarità dello stesso organo (il Consiglio Regionale) le Regioni hanno scelto di fare molte leggi e soprattutto molte leggi e pochi regolamenti. Ciò significa che i Consigli Regionali hanno lavorato molto, ma



Cantiere edile.

(Archivio fotografico del Consiglio Regionale della Basilicata, foto O. Chiaradia)

male, e anche la qualità tecnica delle leggi prodotte è, nella media, molto bassa.

L'appiattimento della produzione normativa regionale sulla legge, ha creato una forte instabilità della stessa legislazione, perché le poche leggi importanti e innovative sono state erose sistematicamente dalla successiva caotica massa di leggi di settore.

La drastica riduzione numerica delle leggi regionali, conseguente alla regolamentazione prodotta dall'esecutivo, dovrebbe produrre due risultati: una maggiore stabilità delle leggi e una migliore qualità della legislazione.

Come non bisogna dimenticare che i Consigli Regionali hanno usato spesso la legge come strumento con cui cogestire l'amministrazione regionale: nulla impediva alla legge di regolare gli aspetti più di dettaglio dell'amministrazione regionale, di inventarsi tortuosi procedimenti amministrativi, talvolta tanto complessi da risultare ingestibili.

Quanto alla centralità della legge fra le competenze consiliari bisogna considerare che negli ultimi anni il sistema delle fonti normative nel nostro ordinamento si è terribilmente alterato e complicato.

Nel nostro paese lo schema delle fonti comprende, in ordine discendente, gli accordi internazionali, le norme dell'unione europea, la legislazione nazionale, la normativa emessa dalle autorità indipendenti, la legislazione regionale, i regolamenti nazionali e regionali, oltre alla fonte definita "soft law" (normativa morbida) con rilevanza giuridica, come i codici di autoregolamentazione certificati, gli

standard tecnici, i contratti standard internazionali.

Tutta questa pluralità di fonti normative, gerarchicamente sovraordinate, sottrae oramai alla legislazione regionale la produzione delle grandi leggi ordinamentali, che oramai lo stesso Parlamento nazionale produce poco, sostituito in larga parte dalla normativa europea.

Spetterà alle Regioni la produzione di leggi di azione, che puntano ad obiettivi determinati ed a risultati specifici.

In questo mutato quadro di riferimento bisogna rilanciare la funzione legislativa del Consiglio sapendo che la forza di una assemblea non si misura con il *numero di leggi prodotte*, ma con la capacità di produrre *leggi utili e scritte bene*.

Le leggi sono utili se chi scrive lo fa interpretando i bisogni della collettività cui sono destinate, vale a dire se svolge a pieno la funzione rappresentativa di cui è investito.

Le leggi sono fatte bene se chi le scrive si dota di apparati tecnici adeguati e accetta di seguire i suggerimenti, anche se dovessero qualche volta suonare come limitazione alla libera fantasia del politico.

Anche di questo lo Statuto dovrà occuparsi: un Consiglio che abbia a cuore il proprio ruolo non può prescindere dal dotarsi di apparati competenti e dal rispettarli.

Nel procedimento legislativo lo Statuto deve focalizzare molto l'attenzione prevedendo forme di "*presidio*" della qualità della legislazione, dall'applicazione dei principi di drafting alla generalizzazione dell'analisi di fattibilità e di impatto della regolazione.

Rafforzare le funzioni di controllo

È questa la funzione cruciale che i nuovi Consigli devono assumere ed esercitare con rigore per almeno tre buone ragioni:

1) con l'estendersi del processo di trasferimento di funzioni dal centro alle Regioni, le politiche regionali interesseranno in modo sempre più penetrante settori importanti della vita collettiva. In tale contesto è necessario che il Consiglio assuma come funzione propria e qualificante di organo della rappresentanza quella di chiedere conto dell'attuazione e dei risultati ottenuti dalle politiche regionali;

2) l'elezione diretta del Presidente della Giunta e l'attribuzione del potere regolamentare agli esecutivi hanno conferito maggiore legittimazione e maggiore potere agli esecutivi regionali. Nella logica della democrazia liberale, ad un maggior potere dell'esecutivo deve fare da contrappeso un maggiore e incisivo controllo che parte dell'organo della rappresentanza;

3) la minore produzione legislativa dell'Assemblea (la maggior parte delle quali promosse su iniziative della Giunta) e il potere regolamentare sostanzialmente nella titolarità dell'esecutivo, comporta che il Consiglio assuma come compito fondamentale quello di chiedere conto alla Giunta sulla loro attuazione e sui loro effetti sociali.

Declinare in modo innovativo la funzione di controllo del Consiglio nello Statuto regionale, come attrezzare una struttura interna al Consiglio che sia in grado di dare un supporto efficace a tale funzione, diventa essenziale.

L'inutile ritualità dell'attuale controllo esercitato nelle forme del sindacato ispettivo, per lo più confinato alla dialettica esecutivo-opposizione, non regge più. È fondamentale che il Consiglio riscopra le funzioni del controllo politico sull'esecutivo: l'attenuazione del collegamento fra esecutivo e la "sua" maggioranza in assemblea, pone le condizioni per un rilancio del controllo consiliare. Infatti con l'elezione diretta del Presidente della Regione, alla dialettica fra maggioranza e minoranza, interna all'Assemblea, si affianca e si sovrappone, con una nuova rilevanza, una seconda dialettica istituzionale, vale a dire quella fra Assemblea e Presidente, per cui la maggioranza consiliare non avrà più interessi così distinti da quelli della minoranza.

Bene farebbe lo Statuto a prevedere, per esempio, un parere sulle nomine dei vertici amministrativi, per dare occasione ai consiglieri di sottoporre ad un severo esame le candidature, riscontrarne le qualità personali e professionali; bene farebbe lo Statuto a prevedere verifiche periodiche e capillari sulle "performances" amministrative. Ma non è meno fondamentale che il controllo abbia il "formato" della comunicazione moderna, perché i consiglieri possano percepire che si stanno rivolgendo all'intera platea degli elettori. Strumenti come il "question time" possono corrispondere meglio a queste esigenze.

Rilanciare il sistema informativo

Un'Assemblea consiliare che funzioni è un'assemblea che conosce le cose. Per conoscere le cose bisogna che i consiglieri

dispongano di strutture informative e di elaborazione, di strumenti di indagine, di possibilità di acquisire atti.

Si sa che gli organi elettivi sono responsabili nei confronti degli elettori.

Se nelle Regioni due saranno gli organi elettivi, entrambi dovranno rispondere al corpo elettorale. Per che cosa deve rispondere il Presidente della Regione è a tutti chiaro: risponde dei risultati della sua azione di governo. Ma il Consiglio di che cosa risponde? Ciò di cui il Consiglio e le sue componenti saranno chiamati a rispondere non è certo la quantità di leggi prodotte (se mai è il contrario) ma la loro qualità; che la qualità delle leggi è connessa alla capacità di interpretare i bisogni collettivi, oltre che alla capacità di costruzione tecnica dei testi normativi; che la capacità di rispondere ai bisogni collettivi dipende dalla conoscenza di essi e degli effetti delle politiche pubbliche realizzate nel passato.

Da ciò la particolare attenzione che lo Statuto dovrà prestare all'organizzazione degli apparati tecnici e conoscitivi di cui dovranno disporre i Consigli Regionali. Da ciò l'attenzione che lo Statuto deve indicare all'organizzazione della informazione e della partecipazione.

Questa è una sfida importante che lo Statuto deve affrontare: *"posizionare il Consiglio e strumentarlo in modo da farne il centro di raccolta della domanda della società civile e del sistema delle autonomie e della trasformazione di questa domanda in impulsi e proposte politiche"*.

QUALCHE CONSIDERAZIONE FINALE

Le note che precedono non hanno l'ambizione di aver messo a fuoco i mille problemi che si dovranno affrontare con la riscrittura dello Statuto, ma solo di aver posto l'attenzione sui nodi più cruciali sul piano politico-istituzionale. In questa prospettiva valga l'autorevole insegnamento di uno studioso dei problemi regionali, Roberto Bin, che ammonisce così i costituenti: *"gli Statuti, come le costituzioni, non sono meno "leggi" delle leggi e dei regolamenti. Essi si valutano non sulla base di quante belle parole spendono per annunciare i nobili principi della democrazia, della partecipazione, della sussidiarietà. Si valutano invece per la misura in cui riescono a porre regole capaci di rendere funzionale il circuito decisionale e il sistema dei controlli, nonché di anticipare la soluzione dei problemi e dei possibili conflitti."*

La stagione costituente che si apre per le Regioni si chiuderà felicemente solo a condizione che gli Statuti riescano in questo loro compito. Sì, ci sono importanti scelte da compiere circa la forma di governo e il sistema elettorale: la gamma delle soluzioni possibili è relativamente ampia. Ma di una cosa sono convinto, che la qualità del prodotto finale non dipenderà da quale soluzione si sarà prescelta, ma dalla coerenza con cui gli Statuti la strumenteranno, perché ogni incoerenza sarà pagata duramente in termini di inefficienza e di contenzioso".

È un insegnamento che ci sentiamo di condividere in toto e che giriamo per competenza ai nostri costituenti.