



ASTRID

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE SULLA RIFORMA DELLE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE
E SULL'INNOVAZIONE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

I nuovi Statuti delle Regioni dopo la modifica del titolo V della Costituzione

PREMESSA	p. 2
FONTI	p. 3
STATUTI	p. 3
PRINCIPI GENERALI E DIRITTI FONDAMENTALI	p. 3
INDIRIZZI PROGRAMMATICI	p. 6
REGIONI, UE E ATTIVITA' INTERNAZIONALE	p. 6
LIVELLI DI GOVERNO	p. 9
FORMA DI GOVERNO	p. 9
CONTROLLI	p. 14
RAPPORTI AUTONOMIE	p. 17

PREMESSA

La riforma del titolo V della Parte II della Costituzione costituisce la più grande riforma costituzionale finora approvata dall'entrata in vigore della Costituzione. Essa trasforma in radice tutto l'assetto del governo territoriale, e sovverte i tradizionali rapporti tra centro e periferia (dal position paper di Astrid "La riforma del titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione").

Essa costituisce il risultato di una lunga e complessa elaborazione parlamentare iniziata nella Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, ove fu approvato a larga maggioranza un testo il cui impianto fondamentale è ripetuto nel testo costituzionale approvato. Va sottolineato ancora che tiene conto della importante partecipazione del mondo delle autonomie: Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, Anci, Upi e Uncem - e che questa riforma ha ottenuto l'approvazione del voto popolare con il referendum del 7 ottobre 2001.

Le innovazioni apportate sono profonde e delineano un coerente disegno - (da completare con la istituzione della Camera delle autonomie) - di trasformazione dell'assetto istituzionale dello Stato, in cui si è potuto misurare la cultura politica riformatrice del centro-sinistra.

Questo disegno si sostanzia in alcune norme fondamentali che merita richiamare:

- la potestà legislativa dello Stato viene limitata alle materie indicate all'art. 117, 2° comma; mentre la legislazione su ogni altra materia non riservata spetta alle Regioni o alla legislazione concorrente Stato e Regioni;
- il superamento della costruzione piramidale dei poteri dello Stato che l'art. 114 colloca tutti a pari livello e ne sancisce l'autonomia;
- l'introduzione in Costituzione del principio di sussidiarietà - nonché di differenziazione e adeguatezza - a sostegno dell'attribuzione primaria delle funzioni amministrative ai Comuni;
- l'attribuzione di autonomia finanziaria di entrata e di spesa a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni;
- il superamento dei controlli del governo sugli atti e sulle leggi regionali;
- l'introduzione, per la prima volta in Costituzione (legge Costituzionale n.1/99), dell'indicazione cogente che le leggi regionali debbano rimuovere gli ostacoli alla piena parità degli uomini e delle donne;
- la elezione diretta dei Presidenti delle Regioni;
- l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali.

Importante e urgente è la sua attuazione. Non si tratta quindi di ritoccare gli statuti, ma di elaborare lo strumento che codifichi le modalità attraverso le quali la Regione assume il ruolo centrale che la Costituzione le assegna nell'assetto istituzionale della Repubblica, riscrivere la "carta costituzionale della Regione", le regole sulle quali costruire la "nuova regione" delineata dall'insieme delle norme del nuovo Titolo V della Costituzione, e con esse definire il nuovo ruolo della Giunta (con l'elezione diretta del Presidente), il ruolo nuovo dei Consigli a seguito della competenza legislativa generale e concorrente ad essi attribuita dall'art. 117, con la piena considerazione del superamento dei controlli centrali.

I nuovi statuti regionali dovranno quindi essere informati al rispetto e alla valorizzazione delle innovazioni portate dal legislatore costituzionale. Per questo è necessario:

- che la parte di ogni statuto dedicata all'affermazione dei principi e dei valori fondamentali venga considerata impegnativa per l'azione della Regione;
- che la valorizzazione del processo di autonomia regionale trovi la prima conferma nell'affermazione del valore dell'identità delle popolazioni di ciascuna Regione;
- e che la parte normativa dello statuto sia coerente con quegli stessi principi.

LE FONTI (in attesa del pezzo)

In materia di fonti del diritto è importante una riserva a favore dei Consigli regionali del potere regolamentare per l'attuazione delle leggi di regionali di principio e di programma (integrazione delle "regole" che toccano i diritti soggettivi dei cittadini-utenti), correlata alla attribuzione alle Giunte del potere regolamentare nelle materie concernenti l'organizzazione, il personale, l'attività contrattuale ("norme di organizzazione").

GLI STATUTI

La stagione "costituente", affidata ai Consigli regionali, può essere orientata verso una compiuta concezione federalista, non limitandosi ad una razionalizzazione dell'architettura organizzativa disegnata dagli Statuti degli anni settanta, ma estendendo la nuova disciplina verso la promozione delle collettività locali in base ai principi di coesione e solidarietà e ad un sistema di regole ispirate ai principi della sussidiarietà verticale (livelli di governo) e orizzontale (pubblico/privato).

Si tratta di cogliere l'occasione aperta dalla nuova formulazione dell'art.123 Cost., al cui interno cade il vincolo della costruzione di norme "in armonia con le leggi della Repubblica" e permane solo il limite della configurazione di Statuti "in armonia con la Costituzione".

I nuovi Statuti, se concepiti entro questa ampia cornice, indicano il percorso di edificazione di un federalismo che nasce, storicamente, dalle radici di uno Stato unitario ed è chiamato non tanto al conferimento o alla "devoluzione" di competenze dal centro ai governi locali quanto alla promozione sociale e civile della autonomia delle collettività locali.

Questo sostanziale orientamento federalistico del legislatore costituente è sottolineato dalla regola procedimentale adottata; gli Statuti sono approvati direttamente e definitivamente dalle Assemblee regionali e possono essere sottoposti a referendum confermativo; cade ogni forma di approvazione da parte del Governo e del Parlamento della Repubblica; è prevista la possibilità del ricorso diretto alla Corte costituzionale da parte del Governo.

La scelta strategica è di cogliere tutta la forza espansiva di questa nuova collocazione in Costituzione degli Statuti, all'interno del principio fondamentale posto dall'art. 5 della Costituzione della unità e indivisibilità della Repubblica.

Si può ritenere che uno spazio ulteriore per la nuova disciplina statutaria derivi dall'attuazione dei principi e delle norme del Trattato dell'Unione Europea, dal momento che (diversamente da quanto accaduto in altri Stati membri) l'Italia non ha adottato esplicite misure di adeguamento della Costituzione del 1948 al Trattato; ne derivano altri vincoli, dal momento che anche il rispetto dei principi della "Costituzione europea" è inclusa nel vincolo di una costruzione "in armonia" con la Costituzione; ma ne scaturisce anche un'area ulteriore di possibili innovazioni soprattutto in materie connesse alla disciplina del mercato e della concorrenza, ai principi di coesione, alla disciplina dei servizi economici di interesse generale.

Tenendo conto di una prima ricognizione delle proposte di nuovi Statuti già elaborate si può ripartire la materia (per raccogliere idee di sostanza e senza prefigurare la struttura normativa degli Statuti) attorno ad alcune teste di capitolo tematiche: tutela dei diritti; indirizzi programmatici; livelli di governo; forma di governo e modelli organizzativi.

PRINCIPI GENERALI E DIRITTI FONDAMENTALI

Statuto e principi generali

In quanto posto al vertice della gerarchia delle fonti regionali e approvato con una maggioranza qualificata, lo statuto costituisce un punto di riferimento per la successiva attività normativa della regione e, pertanto, la sede più adatta per la definizione di alcuni principi condivisi

che caratterizzano la comunità regionale come tale, in relazione alla sua storia, alle sue tradizioni, alla sua cultura.

Ferma restando l'impossibilità per lo statuto di diminuire (o addirittura eliminare) la portata dei principi costituzionali, e l'inutilità di una ripetizione dei principi stabiliti dalla Costituzione e da altre fonti costituzionali, la nuova formulazione dell'art. 123, facendo riferimento ai "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento" legittima l'introduzione di alcuni principi: esempi ne possono essere la promozione della pace e della cooperazione allo sviluppo con altri popoli; la promozione di una cultura dell'accoglienza e lo sviluppo di un ordinamento multiculturale; la valorizzazione e la promozione delle diverse espressioni della c.d. solidarietà organizzata e la connessa affermazione del principio di sussidiarietà orizzontale; la valorizzazione e la promozione della cultura come fattore di progresso.

Restano tuttavia preoccupazioni sulla introduzione dei principi nello Statuto, legate a possibili scontri ideologici che intorno ad essi si potrebbero aprire e a spinte centrifughe rispetto al principio/valore dell'unità nazionale. Resta anche il timore della loro inutilità, sulla base dell'esperienza degli statuti regionali degli anni Settanta, i cui valori sono rimasti sostanzialmente inattuati.

Statuto e diritti

Discorso analogo, ma non del tutto coincidente, può farsi per i diritti di libertà: qualora si ritenga che la Regione possa inserire nello statuto la garanzia di alcuni diritti, questo deve avvenire esclusivamente nell'ambito delle competenze ad essa assegnate. In ogni caso non è possibile una diminuzione in ordine ai diritti riconosciuti dalla Costituzione.

Occorre distinguere tra "categorie" di diritti: diritti di libertà classici, diritti politici, diritti sociali, diritti della "terza generazione".

Quanto ai primi va attentamente valutato in che misura l'enucleazione di un "nuovo" diritto possa confliggere con precise norme costituzionali (magari attributive di altri diritti) ovvero possa comportare l'imposizione di un corrispondente obbligo a carico di qualcuno.

Per quanto riguarda invece i diritti politici, questi si collegano strettamente agli strumenti di partecipazione che possono essere previsti e che già sono stati riconosciuti da alcune leggi, specie con riguardo alla dimensione degli enti locali. Alcuni di questi diritti sono espressamente riservati allo statuto dall'art. 123 Cost.: esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi. In questa prospettiva, il diritto di voto per alcune consultazioni potrebbe essere esteso oltre l'ambito dei soggetti legittimati (minori di anni diciotto, stranieri). Sarebbe inoltre possibile introdurre alcuni istituti previsti dalla normativa relativa agli enti locali, quali istanze, petizioni, proposte ed altro ancora.

Con riguardo ai diritti sociali, lo statuto potrebbe essere l'occasione per richiamare la regione a garantirne l'effettività anche oltre il grado di tutela garantito dal livello nazionale.

Più complesso è il problema degli strumenti mediante i quali tali diritti potrebbero essere garantiti: fermo restando che non è possibile per la regione introdurre norme penali, si dubita della reale efficacia, a tal fine, dell'intervento di appositi organi di garanzia.

La soluzione del preambolo

Considerate le difficoltà, un preambolo, sprovvisto di carattere normativo ma dotato di una importante portata simbolica e programmatica, appare la sede ideale per stabilire che la regione intende esercitare le proprie funzioni nel rispetto dei diritti (e, soprattutto, si impegna valorizzarne l'effettività), nonché per contenere i principi programmatici.

L'esperienza dei paesi le cui costituzioni sono precedute da preamboli testimonia la grande elasticità di questo strumento: i preamboli presentano la caratteristica di essere parte del testo giuridico che introducono, pur essendo sprovvisti di valore normativo diretto. Ciò non esclude che

possano contribuire ad orientare l'interpretazione delle disposizioni statutarie, né che presentino un valore simbolico e svolgano una funzione di integrazione della comunità regionale.

La parità uomo-donna

Una considerazione a parte merita, invece, il tema della parità uomo-donna. In questo caso, infatti, è la stessa costituzione che individua come finalità che le leggi regionali debbono perseguire, la rimozione degli ostacoli sulla via della parità nella vita sociale ed economica, nonché la promozione della parità di accesso alle cariche elettive.

La diretta attribuzione alla regione di questi obiettivi, ad opera della norma costituzionale, spinge a ritenere opportuna la loro presenza nel testo stesso dello statuto, e non nel preambolo, proprio per l'assenza di carattere normativo di quest'ultimo. Sembra quindi potersi qualificare come necessaria l'esplicita assunzione di tutti i contenuti del comma 7 dell'art. 117 Cost., con il conseguente impegno a legiferare per rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale e, in particolare, con la legge elettorale per promuovere la parità di accesso alle cariche elettive.

E' necessario, altresì, prevedere l'istituzione di specifici organismi di partecipazione femminile (consulte, commissioni, centri di parità) di cui vanno indicati poteri di proposta autonoma, di parere, di monitoraggio in itinere dell'impatto di genere sulla legislazione regionale, nonché i referenti istituzionali.

I principi di funzionamento della regione

Diverso discorso va fatto, invece, per i principi relativi al funzionamento della Regione, che costituiscono materia propria della disciplina statutaria, come risulta dall'art.123. Tali metodi (si pensi a quello della programmazione) debbono trovare quindi posto nello statuto, nella parte relativa al funzionamento della regione, insieme alle norme sull'amministrazione, sul bilancio e la contabilità regionali.

Le disposizioni di principio degli Statuti possono fissare linee-guida e indirizzi metodologici per la legislazione e l'attività amministrativa regionale. Laddove le norme sui "diritti" pongono "regole" fondate sulle posizioni giuridiche soggettive attive dei cittadini le norme programmatiche orientano verso obiettivi generali l'attività regionale ("programmi di scopo").

Il quadro di riferimento generale è offerto dai principi di coesione, solidarietà, sussidiarietà verticale e orizzontale, posti dal Trattato per l'Unione Europea e dalla nostra Costituzione, integrata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

E' dubbio se sia ancora utile, nell'ambito dell'evoluzione nazionale che ha abbandonato da più di trent'anni il metodo della programmazione economica globale indicativa, il riferimento (spesso adottato dagli Statuti in vigore) ad un documento generale di programmazione economico-sociale-territoriale. Si può pensare di affidare, in modo più incisivo, il compito di individuare il sistema unitario delle compatibilità ad un documento inserito nel processo di bilancio, secondo il modello del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria definito dalla legge n. 362 del 1988 per lo Stato.

Norme programmatiche di principio possono riguardare linee-guida di governo del territorio e principi per la tutela dell'ambiente e dei beni culturali; reti infrastrutturali, di trasporto e dei servizi economici di interesse generale; coesione e diversificazione delle collettività locali; sviluppo dei settori produttivi (industria, ricerca scientifica e tecnologica, servizi, commercio, agricoltura); equilibrio e struttura delle prestazioni sociali assistenziali, sanitarie, previdenziali e di formazione (Welfare regionale).

UNIONE EUROPEA E ATTIVITÀ INTERNAZIONALE DELLE REGIONI

Come è ben noto il ruolo delle Regioni nell'ambito dell'Unione Europea è andato molto crescendo ed è destinato a svilupparsi ancora.

Anche se permangono forti resistenze da parte di molti Stati membri e anche se la diversità di organizzazione interna dei diversi Stati è molto forte, resta fermo che la tendenza a riconoscere in modo sempre più significativo un ruolo specifico delle regioni (e specialmente delle regioni dotate di poteri legislativi) nell'ambito dell'Unione Europea appare ormai fortemente consolidata. La stessa Convenzione di Laeken, del resto, fa esplicito riferimento a questo problema e chiede alla Convenzione di interrogarsi sulle modalità con le quali l'Unione possa (o debba) riconoscere il ruolo delle regioni, segnatamente di quelle dotate di poteri legislativi.

D'altro canto la riforma costituzionale del titolo V ha dato particolare rilevanza al ruolo delle regioni italiane nell'ambito del rapporto tra ordinamento italiano e ordinamento europeo.

Basta ricordare a questo proposito quanto contenuto nel primo e nel quinto comma dell'art.117 così come novellato dalla citata legge costituzionale.

E' del tutto evidente, dunque che i nuovi Statuti regionali devono dare rilevanza anche a questa nuova prospettiva, definendo sia sul piano delle modalità organizzative interne sia sul piano dei rapporti tra Presidente, Giunta e Consiglio, sia sul piano dei rapporti tra regione ed enti territoriali, sia infine sul piano dei procedimenti normativi e decisionali, forme e modalità idonee.

Considerazioni analoghe possono essere fatte per quanto riguarda un'altra rilevante innovazione introdotta dalla riforma del titolo V, quella relativa alla c.d. "attività internazionale delle regioni" (cfr. in particolare art.117 u.c.).

Anche su questo piano, infatti, è ragionevole attendersi che gli Statuti intervengano, definendo le forme e i modi con i quali il Presidente, la Giunta ed il Consiglio devono intervenire e i rapporti che sussistono fra questi tre diversi organi in tutte le diverse fasi che possono caratterizzare tale attività.

L'attenzione, qui, deve essere posta essenzialmente sul ruolo riconosciuto al Presidente, ed eventualmente agli Assessori o alla Giunta nel suo complesso, nell'ambito dell'attività preparatoria dell'adozione di eventuali strumenti di carattere pattizio; sul ruolo che deve essere riconosciuto al Consiglio in ordine alla ricezione all'interno dell'ordinamento regionale degli accordi e delle intese eventualmente stipulate; sulle modalità e i limiti con i quali devono eventualmente essere coinvolti gli enti territoriali nelle diverse fasi procedurali che conducono all'adozione di accordi con altri Stati e, soprattutto, di intese con enti territoriali di altri Stati nonché all'adeguamento degli ordinamenti interni delle Regioni al contenuto di tali atti.

Modalità organizzative

In linea di massima pare evidente che le innovazioni introdotte e qui rapidamente richiamate devono avere riflessi importanti anche nell'ambito dell'organizzazione della Regione.

Tali riflessi devono riguardare tanto la Giunta quanto il Consiglio, nonché, probabilmente, anche il Consiglio delle autonomie locali.

Per quanto riguarda la Giunta, non vi è dubbio che, stante l'importanza assunta da questi profili dopo la l. cost. n.3 del 2001, è ragionevole attendersi che ogni Regione si doti, nell'ambito del proprio Esecutivo, di una apposita struttura finalizzata ad assicurare lo svolgimento delle attività preparatorie e attuative delle decisioni che la Regione è man mano chiamata ad assumere in questi settori. Si può pensare qui all'istituzione di un apposita responsabilità assessorile o di una struttura collegiale interna alla Giunta e affidata, ad esempio, ad un Assessore che assume anche la veste di Vicepresidente, anche se la soluzione preferibile sembra essere quella dell'assunzione diretta e statutariamente prevista di questa responsabilità da parte del presidente e prevedere un'apposita struttura nell'ambito della Presidenza. In ogni caso, se si può immaginare di consentire anche su questo piano flessibilità all'organizzazione dell'Esecutivo, appare comunque necessario che lo Statuto preveda esplicitamente alcuni criteri e modalità minime di organizzazione interna della Giunta.

Sul piano dell'attività consiliare pare possibile prevedere almeno una sessione comunitaria annuale stabilendo anche, sia pure in via assolutamente generale, il contenuto minimo che questa sessione deve avere. Vanno inoltre stabilite le modalità e i tempi attraverso le quali il Consiglio possa e debba essere informato delle attività eventualmente svolte dal Presidente e dalla Giunta sia nell'ambito di attività preparatorie delle posizioni da assumere nell'ambito dei processi decisionali dell'Unione (aspetto questo che può riguardare specificatamente l'attività da svolgere in sede di Conferenze sia le attività che si estrinsechino in fasi puramente preparatorie e prodromiche di futuri possibili accordi o intese con Stati esteri o con enti territoriali interni a questi Stati).

Ancora sul piano delle modalità organizzative occorre decidere se e come il Consiglio delle autonomie debba essere istituzionalmente e periodicamente coinvolto in queste attività. Analogamente a quanto previsto per il Consiglio regionale, si potrebbe pensare a una sessione annuale dedicata ai temi europei ed eventualmente anche all'attività internazionale (così come si potrebbero invece tenere distinte le due riunioni). Tutto ciò senza preclusione della possibilità di raccordi tra la Giunta (o eventualmente il Vicepresidente o l'assessore delegato) e il Consiglio delle autonomie per riferire in ordine all'attività in corso.

In questo caso ovviamente sarebbe bene prevedere sia l'iniziativa della Giunta che quella di un certo numero di membri del Consiglio.

Rapporti tra Presidente, Giunta e Consiglio

E' opportuno che lo Statuto disciplini almeno in parte le modalità attraverso le quali si forma all'interno della Regione l'indirizzo che la Regione deve seguire sia nella partecipazione alla fase ascendente comunitaria sia nell'attività internazionale.

Questo deve avvenire indicando almeno se il Presidente (o eventualmente l'assessore competente) debba sentire la Giunta prima di fissare la posizione dell'Ente in sede di fase ascendente, e soprattutto in sede di attività internazionale, così come è opportuno che si stabilisca quando e come deve essere coinvolto il Consiglio, soprattutto con riguardo all'attività internazionale.

In linea di massima potrebbe essere utile:

- a) stabilire che la Regione ha un "assessore per gli affari comunitari" che consenta alla Regione continuità di presenza nelle sedi di partecipazione alla fase ascendente (ed eventualmente anche nell'attività legata alla fase discendente), con l'onere di indicare però, almeno in linea di massima, i rapporti tra questa figura, gli altri assessori e il Presidente;
- b) che il Consiglio si doti di una propria Commissione per gli affari comunitari e internazionali (eventualmente anche dando a questa Commissione un rilievo statutario e competenze di partecipazione e di indirizzo previste in Statuto);
- c) stabilire che il Presidente informa il Consiglio ogni volta che avvia formalmente una fase di trattativa di rilievo internazionale, nonché prima della conclusione di ogni intesa o accordo, e che il voto del Consiglio è necessario comunque prima della stipula formale dell'intesa o dell'accordo.

Il ruolo del Consiglio delle autonomie

Naturalmente su questo piano molto dipende da come si costruisce in generale il ruolo (e anche la composizione) del Consiglio delle autonomie (vd. infra, capitolo sul Consiglio delle autonomie).

E' certamente necessario prevedere forme di partecipazione, consultazione e discussione anche all'interno di questo Consiglio in ordine a taluni passaggi essenziali, sia dell'attività legata alla fase ascendente e discendente sia dell'attività di rilievo internazionale. In questo caso, però, sembra importante dare rilievo anche alla partecipazione alla fase discendente.

Infatti, mentre la fase discendente vede certamente e istituzionalmente coinvolto il Consiglio regionale (salvo i problemi di fonti adottate in questa fase), il Consiglio delle autonomie locali non ha ovviamente un ruolo predeterminato in questa materia, mentre invece proprio la fase ascendente può avere un interesse forte per gli enti territoriali interni alla Regione.

Quanto poi all'attività internazionale della Regione è evidente che l'interesse che essa può avere per gli enti territoriali può essere maggiore o minore a seconda del contenuto della stessa, dei vincoli che determina, degli effetti prevedibili che essa può avere rispetto agli enti territoriali, anche se, probabilmente, in molti casi l'attività internazionale può avere un contenuto tale che la sua applicazione possa incidere anche sulle competenze proprie degli enti territoriali o almeno condizionarne in misura significativa le modalità di esercizio.

Ovviamente in questo caso si pongono anche delicate questioni di costituzionalità, ma in ogni caso, anche per prevenirle e in parte evitarle, sarebbe opportuno che venissero indicate almeno alcune modalità (e forse anche alcuni criteri di massima) che assicurino una forma significativa di consultazione di questo Consiglio prima della definitiva stipula dell'intesa o dell'accordo.

LIVELLI DI GOVERNO

La disciplina statutaria degli ambiti propri dei diversi livelli di governo, dall'Unione europea alle collettività locali, alle autonomie funzionali, si disegna come attuazione del principio di solidarietà verticale e dà luogo ad un sistema policentrico fondato sulla equiordinazione fra Stato ed enti di autonomia (art.118 Cost.).

Sia per quanto attiene ai rapporti fra Unione Europea e Regioni, sia ai rapporti tra Stato e regioni, sia, infine al raccordo fra Regioni ed enti locali, lo Statuto appare la fonte primaria rispetto al ruolo della legge statale e della legge regionale. In questo senso sembra indubbio che norme di attuazione del tipo di quelle poste dal disegno di legge del ministro La Loggia (per la prima attuazione del nuovo Titolo V) possano essere corrette e integrate dagli Statuti, con norme "in armonia con la Costituzione".

In questo senso è orientata la proposta di Statuto della regione Abruzzo che dedica un apposito Titolo agli "strumenti di raccordo" fra i diversi livelli territoriali di governo.

Una suggestiva norma di principio, che lega la sussidiarietà verticale con quella orizzontale, è posta dalla proposta Cacciari per il Veneto: "il metodo fondamentale per la realizzazione dell'autogoverno è il patto federativo", in base al quale i diversi livelli di governo, con il contributo attivo dei cittadini singoli o associati, concorrono "alla realizzazione delle politiche pubbliche".

Un particolare rilievo potrebbe acquisire la collocazione nello Statuto di norme di attuazione dell'art.117, comma ottavo, che prevede "intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione degli organi comuni". Questa norma di organizzazione può assumere importanza per l'utilizzazione delle "risorse aggiuntive" dello Stato finalizzate a "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale" ed a "rimuovere gli squilibri economici e sociali" (art.119 comma quinto Cost.), in primo luogo nelle Regioni del Mezzogiorno.

La disciplina del federalismo fiscale, sulla base di norme di principio definite con legge dello Stato (competenza legislativa esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni e di perequazione delle risorse finanziarie; riserva di legge di cui all'art.23 Cost.; principio di progressività del sistema fiscale,art.53 Cost.) o con leggi statali e regionali (coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e armonizzazione dei bilanci pubblici), può trovare la sua collocazione negli Statuti, utilizzando il principio del "patto federativo" per i rapporti Stato-Regioni e dettando una compiuta disciplina ispirata al principio di sussidiarietà per i rapporti Regioni-enti locali.

FORMA DI GOVERNO

Gli insegnamenti del periodo 1995-2000 alla base della soluzione neo-parlamentare del 1999

La forma di governo regionale aveva evidenziato sin dai primi anni i medesimi difetti assemblearistici di quella nazionale, per certi versi aggravati dall'assenza di quelle ragioni giustificatrici che sul piano nazionale avevano ritardato la costruzione di una moderna democrazia dell'alternanza.

A ridosso delle elezioni 1995, potendo intervenire solo sulla legislazione ordinaria e in modo minimale, il cosiddetto "Tatarellum" inserì comunque due significativi correttivi: destinò il venti per cento dei seggi come premio per la coalizione vincente, costruendo una "lista di coalizione" il cui primo candidato poteva politicamente essere considerato l' "indicato" alla Presidenza della Giunta, e una "norma anti-ribaltone" la quale stabiliva che in caso di crisi del rapporto fiduciario nel primo biennio della consiliatura al termine del biennio stesso vi sarebbe stato un rinnovo anticipato del Consiglio.

La concreta esperienza dimostrò la debolezza proprio di questo secondo aspetto: tutti e 15 i Presidenti "politicamente" indicati furono poi giuridicamente confermati, grazie al supporto delle maggioranze garantite, ma diversi di essi non ressero alla scadenza biennale. Terminato il periodo in cui operava la dissuasione dello scioglimento anticipato, furono costretti alle dimissioni dal diverso dislocarsi delle proprie maggioranze o con "ribaltoni" veri e propri (in qualche caso causati proprio dagli eletti nel listino regionale, col premio di maggioranza) o con diversi assestamenti interni.

A quel punto, nel 1999, la legge costituzionale n. 1/99 ne ha tratto le conseguenze trasportando sul livello regionale, sia come soluzione transitoria sia come modello a regime (sia pur derogabile, ma in quel caso affrontando un eventuale richiesta di referendum oppositivo), il modello fondato sull'elezione diretta e sul meccanismo dell' "aut simul stabunt aut simul cadent" che aveva già dato buona prova di sé in comuni e province.¹

Purtroppo i dissensi tra le forze politiche impedirono allora di trasporre pienamente il modello originario che, come previsto per comuni e province, prevede correttamente il doppio turno e quindi la maggioranza assoluta, come appare più logico in un sistema non bipartitico rispetto all'elezione diretta di un vertice monocratico che abbisogna del massimo di legittimazione. Un limite che può trovare soluzione proprio con gli attuali Statuti.

La legge costituzionale 2/2001, sulla base della positiva esperienza fatta dalle Regioni ordinarie, ha quindi riproposto l'identica disciplina per la Sicilia ed una analoga per la Sardegna, il Friuli-Venezia Giulia e per la Provincia di Trento. Margini maggiori di scelta sono stati invece previsti per la Provincia di Bolzano e per la Val d'Aosta, dove la presenza di fratture etniche e linguistiche è tale da poter suscitare obiezioni alla scelta di una forma maggioritaria che richiede come pre-condizione un certo grado di omogeneità sociale, sulla cui consistenza è apparso opportuno far decidere in loco.

E' sulla base di questa chiara e preventiva stabilizzazione della forma di governo, di riassetto del contenitore-Regione, che è stato possibile varare, senza eccessive preoccupazioni, con la legge costituzionale 3/2001 la complessiva riforma del Titolo V, che amplia in modo notevole le competenze regionali.

Vale qui riportare l'analisi della "ripartizione del potere normativo" contenuta nel paper generale sul titolo V elaborato da Astrid nel marzo 2002:

¹ Questo modello era stato immaginato, con la denominazione di "neo-parlamentare" dalla sinistra democratica francese negli anni Cinquanta per opporsi alle derive assembleari della Quarta Repubblica senza cadere nei problemi a cui conduce il modello semi-presidenziale della Quinta Repubblica (che in coincidenza di maggioranze vede super-potente un Presidente irresponsabile e invece responsabile di fronte al parlamento il Primo Ministro che ne è un esecutore; in coabitazione vede il capo dell'opposizione alla guida dello Stato).

“A partire dall’entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, e dunque con il nuovo testo dell’articolo 117 senz’altro operante, la potestà legislativa dello Stato è ormai limitata alle materie di cui all’articolo 117, 2° comma, nonché alla determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui all’articolo 117, 3° comma (oltre che a altre materie contemplate in specifiche norme della Costituzione). Con l’entrata in vigore del nuovo testo non spetta più allo Stato la competenza legislativa generale. Questa affermazione è tuttavia in parte corretta dalla constatazione che almeno alcune delle materie dell’articolo 117, 2° comma appena ricordate (come “la determinazione dei livelli essenziali” o la “tutela della concorrenza” o “le funzioni fondamentali degli enti locali”, etc.) hanno estensione e contenuti talmente generali ed intersettoriali, da consentire sicuramente allo Stato un’ampiezza di interventi legislativi assai cospicua e di carattere “generale”.

Al contrario, la potestà legislativa regionale non solo acquista il carattere di generalità e residualità in virtù dell’articolo 117, 4° comma, ma in tutte le materie di cui all’articolo 117, 3° comma, di competenza “concorrente” (meglio si direbbe “ripartita”), ha a sua volta un contenuto generale limitato soltanto dai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Si viene così a ribaltare la tradizionale impostazione dei rapporti tra competenza legislativa dello Stato e competenza legislativa delle Regioni nelle materie di legislazione concorrente che si era venuta consolidando sulla basi della prassi e della giurisprudenza costituzionale nella interpretazione del previgente articolo 117 della Costituzione. Come è noto, sulla base di quella impostazione si finiva con l’ammettere che lo Stato potesse legiferare anche “nel dettaglio”, nella migliore delle ipotesi con disposizioni legislative destinate a cedere di fronte alla eventuale entrata in vigore di leggi regionali nella materia, nella peggiore delle ipotesi riducendo gli spazi per l’esercizio della potestà regionale a una legislazione interstiziale poco più che regolamentare.”

Se invece il Titolo V fosse stato così profondamente innovato senza la previa revisione della forma di governo, ben più gravi sarebbero state le riserve giacché si sarebbero spostati poteri ad enti strutturalmente inidonei a gestirli, stanti i lunghi periodi di crisi e di impotenza decisionale da cui erano tradizionalmente afflitti. Per di più l’afflusso delle nuove competenze avrebbe probabilmente costituito un ulteriore incentivo alle crisi, a ottenere incarichi di giunta da chi ne fosse stato escluso all’inizio della consiliatura, in un circolo vizioso quasi impossibile da spezzare.

Le spinte assembleariste

Tuttavia, in nome della legittima esigenza di non comprimere oltre modo il ruolo dei Consigli, si è venuto a creare per varie spinte *un movimento di restaurazione della precedente forma di governo assembleare*, pur se presentato in modo più blando, come semplice eliminazione di rigidità ritenute eccessive, dichiarando di voler mantenere il raccordo col voto degli elettori nella scelta degli esecutivi.

Una prima linea ha cercato di sostenere la scindibilità dell’elezione diretta dal principio del *simul stabunt simul cadent* nei casi di morte e impedimento permanente (casi di scuola mai verificatisi in tutta la storia delle Regioni) per giungere a quelli (veri) di dimissioni del Presidente (praticamente tutti quelli di crisi).

Questa linea è stata sconfessata dalla sentenza n. 304/2002 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della deliberazione legislativa statutaria adottata, in seconda votazione, il 24 luglio 2001 dal Consiglio regionale delle Marche, la quale disponeva che, fino alla approvazione del nuovo statuto regionale, nel caso di morte o impedimento permanente del Presidente della Giunta regionale, il vicepresidente gli subentrasse nell’esercizio delle relative funzioni. La Corte ha, invece, sancito che tale previsione comporta una violazione dell’art. 5, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1999, segnatamente per quanto riguarda il principio della contestualità dell’elezione e della decadenza di Presidente e Consiglio.

Una seconda linea cerca invece di operare in modo conforme a Costituzione, scegliendo la deroga rispetto all'elezione diretta e ritornando al modello del 1995, che sembra promettere il Governo di legislatura (indicazione del candidato-Presidente, anche formalizzata sulla scheda) ma che, lasciando libero il Consiglio di eleggere un nuovo Presidente in caso di dimissioni dell' "indicato", apre la porta a crisi a ripetizione, allo svilimento del mandato popolare. E' la strada su cui si è mosso il Friuli-Venezia Giulia.

Il punto è che la consiliatura 1995-2000 ha dimostrato *senza ombra di dubbio che in assenza della ferrea regole della contestualità dell'elezione del Presidente e del Consiglio (e della loro contestuale decadenza), da tenere ferma soprattutto in caso di dimissioni del Presidente, si scivola fatalmente in una forma di governo assembleare*: chi promette con la sola indicazione e con qualche altro strumento di razionalizzazione di uscire dall'assemblearismo, per qualsiasi motivo lo faccia, sia che parli di "cancellierati", di "forme neo-parlamentari", sia di varie ulteriori ed infinite ingegnosità categoriali, ci riporta fatalmente a quell'esito. Per di più che ciò accada nelle Regioni che, come il Friuli o la Calabria, hanno alle spalle la maggiore instabilità e fantasia di formule di governo durante le consiliature recenti, ne è ulteriore riprova.

Se si fuoriesce, com'è necessario, dallo schema per cui gli organi consiliari e parlamentari hanno peso solo nella misura in cui abbattono i rispettivi esecutivi, e si sceglie la logica della *priorità del controllo senza sanzione immediata*, che punta su un rapporto positivo con la costruzione di orientamenti che maturano nell'opinione pubblica, o autonomamente o sulla base della stessa iniziativa nelle istituzioni, varie sono le modalità con cui declinare l'esigenza di un ruolo protagonista dei consigli, alcune delle quali già individuabili a livello di forma di governo.

Non v'è dubbio, tuttavia, che vi possa essere dialettica costruttiva solo in quanto vi sia una precisa e inequivocabile distinzione dei poteri e delle competenze.

In linea generale appare necessario un rapporto Giunta-Consiglio che valorizzi il loro legame attraverso un'informazione generale migliore (ad es. predisposizione da parte della Giunta di libri bianchi e verdi), un uso sempre più qualificato della funzione di controllo politico attraverso gli strumenti conoscitivi classici (quelli ispettivi, ma anche, per quanto riguarda l'Assemblea, quelli sulla produzione normativa e sull'analisi ex-post delle politiche pubbliche); oltre a ciò sembra utile una riorganizzazione interna degli uffici assembleari che punti a valorizzare anche il proprio auditing interno (anche per i dipendenti) e riqualifichi contemporaneamente anche gli uffici di drafting (sia di giunta sia consiliare) secondo i nuovi criteri legitematici, predisponendo altresì meccanismi automatici di informazione e rapporto tra i vari assessori e i competenti presidenti di commissione.

GLI ORGANI DELLA REGIONE

Quali funzioni dovranno allora essere riservate al Presidente e alla Giunta? E quali al Consiglio? Che ruolo gioca l'amministrazione regionale nel bilanciamento tra i diversi organi?

La Giunta

Funzioni di indirizzo

Nell'ambito degli indirizzi politici generali espressi dal Consiglio e sotto il controllo di quest'ultimo, la Giunta esercita l'indirizzo politico di governo la cui unitarietà è assicurata dal Presidente.

Delibera l'impugnazione delle leggi statali e promuove i conflitti di attribuzione informandone preventivamente il Consiglio.

Le nomine o designazioni presso enti ed organismi vari sono fatte dalla Giunta su proposta del Presidente, salvo quelle di competenza del Consiglio, tra persone aventi i necessari requisiti tecnico-professionali e le specifiche attitudini.

Salvo quanto si preveda specificamente a proposito della partecipazione alla formazione degli atti comunitari e degli accordi e intese internazionali, nonché ai procedimenti di competenza della Conferenza Stato-Regioni e agli altri organismi di raccordo, il Presidente informa tempestivamente il Presidente del Consiglio regionale, che può convocare una seduta del Consiglio per discutere gli argomenti relativi.

Funzioni normative

Esclusa l'introduzione nell'ordinamento regionale dei decreti legge e dei decreti legislativi, andrebbero previsti procedimenti consiliari che consentano di soddisfare le relative esigenze, per esempio mediante limitazioni del potere di iniziativa legislativa e di proposizione di emendamenti, mediante procedure d'urgenza, ecc.

Si può riflettere sulla opportunità di stabilire per certe materie un riparto necessario di competenza tra legge e regolamento, per esempio in materia di procedimenti amministrativi e di organizzazione.

Sui regolamenti, restando ovviamente al Consiglio i regolamenti interni attinenti all'autonomia organizzativa, funzionale e contabile del Consiglio medesimo, opzione di fondo per la spettanza alla Giunta, salvo vedere se alcuni tipi vadano riservati al Consiglio o, comunque, richiedano interventi di qualche tipo del Consiglio (lasciando da parte i problemi specifici dei rapporti con il diritto comunitario, da esaminare separatamente, si può pensare ai regolamenti di delegificazione e, ove se ne ammetta l'esistenza, ai regolamenti indipendenti).

Funzioni organizzative

Partendo dal principio della distinzione politica/amministrazione, si pone l'interrogativo se per tale scelta vada utilizzata la fonte statutaria o quella legislativa. Pare preferibile la seconda soluzione, mettendo in statuto qualche principio sull'amministrazione.

Ferma l'autonomia organizzativa del Consiglio – salva restando l'esigenza di non porre ostacoli alla mobilità del personale tra tutti gli uffici regionale (ed escludendo quindi trattamenti economici privilegiati) -, ci si deve domandare se sia il caso di prevedere una legge di principi sull'organizzazione e/o sugli atti consiliari di indirizzo riguardanti modelli e funzioni delle strutture organizzative.

Per il resto la disciplina organizzativa andrebbe affidata a regolamenti della Giunta, che dovrebbero lasciare spazi di potere organizzativo ad atti non regolamentari (degli organi politici e/o dei dirigenti).

Con regolamento della Giunta sono stabilite anche le sue modalità di organizzazione e funzionamento in conformità a quanto previsto dalla legge.

Il Presidente della Giunta

Rappresenta la Regione ed assicura l'unità dell'indirizzo politico di governo.

All'inizio del mandato presenta al Consiglio il programma di governo deliberato dalla Giunta. Il regolamento del Consiglio disciplina le modalità della discussione e la sua conclusione.

Nomina e revoca i componenti della Giunta, nel numero stabilito in conformità a quanto previsto dalla legge, e attribuisce loro gli incarichi, dandone comunicazione al Consiglio nei cui confronti risponde della loro attività.

Previa deliberazione della Giunta, presenta annualmente al Consiglio per l'approvazione gli atti di programmazione generale con i relativi strumenti di bilancio, in conformità a quanto previsto dalla legge.

Propone le nomine e designazioni di competenza della Giunta.

Potere di rinvio delle leggi? Eventualmente previsto solo in conformità al parere di un organo di garanzia (comunque da escludere una deliberazione della Giunta).

Vincolo di ineleggibilità

Infine vi è la questione dell'ineleggibilità del Presidente ad un terzo mandato che si presenta come opportuna per almeno due ragioni. Anzitutto perché una volta adottata e mantenuta per sindaci e presidenti di provincia è difficile negarla ad un livello superiore di governo, pur se ciò ha come controindicazioni una certa deresponsabilizzazione nel periodo finale di governo e un vincolo alla libertà di scelta degli elettori per il governo della Regione (non comunque per la rappresentanza). In secondo luogo, e più in generale, perché se le ampie competenze esigono stabilità ed efficienza e queste ultime caratteristiche, nella debolezza del sistema dei partiti, debbono essere vertebrate da un principio rigido quale quello del "simul stabunt simul cadent", pena la caduta nell'assemblearismo, almeno per cinque anni se non addirittura per dieci, si impone come riequilibrio quello di una limitazione temporale che di per sé comporta la circolazione delle classi dirigenti e un'apertura della competizione politica. Cosa che, soprattutto nei rami bassi dell'ordinamento, dove l'apprendimento della politica istituzionale è più agevole, rappresenta una linfa preziosa per l'intera Repubblica, nel senso lato in cui essa è intesa nel nuovo Titolo V.

L'Amministrazione regionale

La Regione esercita funzioni amministrative e si dota dei relativi apparati nei soli casi in cui ne sia necessario un esercizio pubblico unitario a livello regionale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e adeguatezza.

Ai compiti delle strutture amministrative deve corrispondere una adeguata allocazione di risorse e poteri organizzativi.

Le strutture amministrative operano per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dagli organi di indirizzo, salvo i casi in cui la legge preveda, in relazione a specifiche esigenze dei compiti da svolgere, condizioni di particolare indipendenza.

L'amministrazione regionale è organizzata, sulla base dei principi stabiliti dalla legge, da regolamenti e atti amministrativi o di diritto privato in modo che sia assicurata la permanente funzionalità ai compiti da svolgere, e la verifica, attraverso adeguati strumenti, della efficacia, efficienza ed economicità.

La legge determina le modalità di preposizione agli uffici dirigenziali, i compiti e le particolari responsabilità dei dirigenti.

L'amministrazione regionale opera al servizio dei cittadini secondo criteri di semplicità, celerità, collaborazione, responsabilità unitaria dei procedimenti.

L'attività amministrativa si svolge secondo i principi della trasparenza, del contraddittorio dei diretti interessati, della partecipazione dei portatori di interessi diffusi, dell'uso proporzionato dei poteri autoritari.

Contro gli atti dell'amministrazione regionale gli interessati possono proporre ricorso amministrativo nei termini, secondo le modalità e con gli effetti stabiliti dalla legge regionale. Agli organi preposti alla decisione sono assicurate le condizioni di particolare indipendenza di cui si è detto in precedenza.

Il ruolo del Presidente della Regione e della giunta è ruolo di esecuzione delle scelte amministrative della Regione e di direzione delle funzioni amministrative che lo Stato espressamente le delega al fine di "assicurarne l'esercizio unitario". Il Consiglio esercita la potestà legislativa con l'ampiezza, nonché la complessità, rilevate in precedenza e questa funzione dà ad esso un ruolo relevantissimo nella ripartizione dei poteri tra gli organi della Regione. Tuttavia al Consiglio stesso vanno attribuite anche altre funzioni, quali:

- *la verifica della qualità della regolazione attraverso la revisione delle leggi e dei regolamenti, anche nazionali;*
- *un ruolo vincolante (?) nella determinazione dei ricorsi alla Corte costituzionale per i casi*

previsti dall'art. 127 cost.;

- *l'approvazione di tutti i regolamenti salvo quelli riconducibili strettamente all'attività esecutiva e all'organizzazione della Giunta;*
- *la previsione di strumenti conoscitivi da assegnare al Consiglio al fine di consentire la verifica dell'attuazione da parte della giunta degli atti adottati.*

Opposizione e maggioranza

Più specificamente, rispetto alla forma di governo, in primo luogo è da valorizzare il ruolo dell'opposizione consiliare e delle ulteriori minoranze, visto che in una forma neoparlamentare la prima distinzione è maggioranza-opposizione più che giunta-consiglio: i consiglieri che non si riconoscono nell'indirizzo politico di maggioranza dovrebbero poter *eleggere e rinnovare durante la legislatura il capo dell'opposizione*, dotato di un preciso status, quanto a prerogative, soprattutto nei lavori dell'Aula. (vd. Su tale aspetto, il paper di Astrid su Bipolarismo e democrazia maggioritaria).

Questo elemento può incentivare i candidati risultati perdenti per la Presidenza, soprattutto quelli che abbiano sfidato i Presidenti uscenti ottenendo comunque un buon risultato, a restare in Consiglio quali leader dell'opposizione, anziché uscirne per altre cariche di rilievo regionale o nazionale, perché l'istituzionalizzazione di un ruolo in Consiglio darebbe comunque loro la possibilità di adempiere bene a un mandato popolare comunque ricevuto. Ciò potrebbe anche favorire la scelta di candidati per le elezioni successive all'interno del Consiglio uscente, dopo averne magari sperimentato le doti nel ruolo di capo dell'opposizione nella parte finale della consiliatura, col vantaggio di disporre di conoscenze già sperimentate interne all'organo che si vuol guidare dalla Giunta. Il leader dell'opposizione e/o minoranze consiliari qualificate dovrebbero altresì poter decidere circa l'attivazione di strumenti quali commissioni di inchiesta del Consiglio e indagini conoscitive in Consiglio e in commissione (ferma restando, evidentemente, la possibilità di richieste anche da parte di consiglieri della maggioranza).

L'opposizione, in misura maggiore, e quindi anche le ulteriori minoranze, dovrebbero chiaramente disporre di staff e risorse tecniche autonome, non dipendenti da decisioni della giunta e neanche della maggioranza consiliare. Più in generale nello Statuto, come premessa per ulteriori normative legislative (soprattutto di legge elettorale) e regolamentari dovrebbe essere prevista accanto alla soggettività tradizionale dei singoli gruppi consiliari anche quella della maggioranza, dell'opposizione e delle ulteriori minoranze (se anch'esse plurali) come entità federative complessive, con una certa flessibilità perché ciascuna di tali realtà possa decidere a inizio di ciascuna consiliatura quali prerogative esercitare in modo singole e quali in modo aggregato.

In secondo luogo è da attivare il controllo della maggioranza sull'attuazione del programma da parte della Giunta con la previsione di tempi e modi certi. La configurazione della forma di governo neo-parlamentare non rende infatti superflui vari momenti di esposizione del programma e di sue eventuali correzioni e aggiornamenti di fronte al consiglio. Un conto è infatti il programma elettorale, basato necessariamente su poche e semplificate discriminanti politico-programmatiche, che lega solidalmente per la legislatura maggioranza e Giunta, un altro è la sua specificazione puntuale quale può e deve avvenire nella sede consiliare secondo scadenze prefissate. Questo tipo di controllo è altresì favorito dalla introduzione della incompatibilità tra consiglieri e assessori, che si presenta come logica in un sistema di governo di legislatura e funzionale per evitare di ricoprire un duplice ruolo che in entrambi i casi dovrebbe essere assorbente.

Inoltre, a bilanciamento dei poteri così redistribuiti, nel caso di istituzioni di organismi regionali di garanzia, è altresì da prevedere il voto limitato da parte dei consiglieri e una scadenza temporale più lunga di quella del mandato consiliare, preservandone così effettivamente la natura garantistica.

Bilancio e controllo

Se resta ferma la disciplina del 1999 il riequilibrio fra Consigli regionali e Governi regionali può essere costruito attraverso la disciplina delle fonti del diritto, del processo di bilancio, dei controlli (intesi come misurazione e valutazione dei risultati della gestione).

In materia di procedimento e struttura del bilancio il modello è offerto dalla legge Ciampi (legge n.94/97), a sua volta ispirata al “Result Act” USA del 1993 (amministrazione Clinton). La struttura programmatica del bilancio, per “missioni” e “programmi” (da ultimo adottata in Francia da una “loi organique” dell’agosto 2001) è il momento in cui l’assemblea elettiva definisce le “politiche pubbliche” e le linee-guida della gestione, la cui attuazione è affidata al governo e all’amministrazione regionale.

In materia di controllo è essenziale l’abbandono definitivo del modello del controllo preventivo di legittimità su atti (definitivamente accantonato con l’abrogazione degli articoli 125 e 130 della Costituzione del 1948) per costruire un ordinamento del controllo inteso come misurazione e valutazione dei risultati, in primo luogo volto a verificare l’effettiva attuazione delle “politiche pubbliche” decise con il bilancio programmatico regionale. Gli organi di controllo, configurati dallo Statuto, sono da concepire come strumento “ausiliario” indipendente funzionalmente legato ai Consigli regionali.

CONTROLLI

E’ esclusa la possibilità di reintrodurre, dopo l’abrogazione degli articoli 125 e 130, qualunque forma di controllo preventivo (con effetti impeditivi dell’efficacia) sugli atti amministrativi della Regione e degli enti locali.

Per le Regioni e Province a Statuto speciale si pone il problema di modifiche concordate orientate nella stessa direzione, ai sensi dell’art.10 della legge costituzionale n.3/2001. La fonte può essere identificata in norme di attuazione con la consueta procedura di consenso Stato-Regione.

Controlli di portata nazionale sul rispetto dei vincoli del patto di stabilità e crescita europeo possono tradursi nella verifica contabile/finanziaria dei consuntivi delle Regioni e dell’insieme degli enti locali da parte della Corte dei conti a livello nazionale. La materia, in parte già disciplinata dalla legislazione statale, dovrebbe essere oggetto di nuova regolazione con legge statale (materia di legislazione concorrente sul coordinamento finanza pubblica e materia di legislazione esclusiva sulle funzioni fondamentali-controllo- degli enti locali).

Queste funzioni di auditing finanziario contabile dovrebbero essere strutturate in termini di “ausilio” alla Commissione bicamerale di cui all’art.11 l.cost.n.3/2001. Si potrebbero definire collegamenti con la disciplina sanzionatoria posta dall’Unione Europea a tutela del patto.

Il controllo sulla gestione dei governi e delle amministrazioni regionali è una funzione essenziale dei Consigli. Questa impostazione esige, come premessa maggiore, una disciplina statutaria delle procedure e della struttura di bilancio secondo lo schema della legge Ciampi (l.n.94/97). L’effettiva incidenza del ruolo dell’Assemblea si lega alla istituzione di un servizio bilancio come tecnostruttura specializzata (secondo l’esempio delle due Camere del Parlamento).

La disciplina del controllo sulla gestione regionale non può ritenersi definita dalle leggi statali precedenti la legge costituzionale n.3/2001. La materia può essere definita, in primo luogo, nella sede propria dello Statuto; ovvero può essere disciplinata da un nuova legge statale (coordinamento finanza pubblica) ovviamente con la procedura rafforzata di cui all’art.11 della legge costituzionale n.3/2001.

Nel merito lo Statuto potrebbe configurare il controllo sulla gestione in termini di valutazione dei risultati delle politiche di bilancio e dell’efficacia ed efficienza dei servizi resi ai cittadini.

Le soluzioni alternative possibili (Autorità indipendenti regionali; Sezioni regionali della Corte dei conti integrate) devono, comunque, essere caratterizzate dalla titolarità della funzione di riscontro-verifica attribuita al Consiglio, sia in termini di esame dei programmi di controllo, sia come sede di valutazione degli esiti del controllo eseguito.

Le legge statale può disciplinare l'integrazione delle Sezioni regionali della Corte dei conti da parte di rappresentanti dei Consigli regionali, designati con modalità definite con leggi regionali.

Il controllo sulla gestione degli enti locali è affidato alla rete dei controlli interni nell'ambito della autonomia statutaria dei Comuni, delle Province e delle Comunità montane.

Il Consiglio regionale può disciplinare, nella sede propria dello Statuto, il controllo sui risultati della gestione degli enti locali per quanto attiene alle "politiche pubbliche regionali" a partire dalle risorse regionali destinate a queste politiche e con riguardo ai servizi finali resi ai cittadini. Questo controllo può essere di norma "di secondo grado" rispetto al riscontro dei controlli interni.

La configurazione costituzionale dell'autonomia degli enti locali suggerisce l'affidamento di queste funzioni di "metacontrollo" alle Sezioni regionali della Corte dei conti (mentre sarebbe dubbia la ammissibilità di questo ruolo per autorità indipendenti regionali).

Organo regionale di garanzia statutaria

La nuova configurazione dello statuto regionale, conseguente alla legge costituzionale n. 1/1999, rende necessario garantirne la supremazia rispetto alle altre fonti (leggi e regolamenti) regionali. Le garanzie esistenti non possono essere ritenute soddisfacenti. Riguardo alle leggi regionali, la garanzia è fornita dalla Corte costituzionale, ma il giudizio principale sulle leggi regionali può essere attivato (ed *ex post*) soltanto dal governo, che non ha alcun interesse a far rispettare un atto ormai interamente regionale, come lo statuto. Riguardo ai regolamenti regionali, la scomparsa dei controlli amministrativi e l'ampliarsi dello spazio dei regolamenti regionali rendono necessario trovare nuovi strumenti per controllare il rispetto dello statuto da parte di tale fonte.

Occorre una forma di garanzia interna all'ordinamento regionale, come conseguenza del carattere interamente regionale ormai rivestito dallo statuto.

Diventa quindi necessario chiedersi quali ostacoli di ordine costituzionale potrebbero sussistere alla istituzione di un organo della regione chiamato ad esercitare tale funzione: alla creazione, in altri termini, di una sorta di "corti costituzionali regionali".

Un primo aspetto potrebbe essere costituito dall'esistenza di un "numero chiuso" di organi regionali, per cui sarebbe inibita la creazione di organi diversi da quelli enumerati nel testo costituzionale. La Corte costituzionale ha da tempo precisato (sentenza 48/1983) che non esiste tale *numerus clausus*, aggiungendo però che la previsione di organi ulteriori, rispetto a quelli individuati dall'art.121 Cost., non deve condurre a sottrarre agli organi necessari le funzioni loro costituzionalmente attribuite: la creazione di un organo che controlli la conformità allo statuto di leggi regionali non è certo tale da comportare la sottrazione della potestà legislativa al consiglio, mentre la spettanza della potestà regolamentare non è definita dalla costituzione.

Né la possibilità di creare organi di garanzia statutaria è preclusa dalla riserva allo stato dell'ordinamento giudiziario che caratterizza gli stati regionali, riserva nettamente affermata in passato dalla Corte costituzionale (sentenza 43/1982) e che permane anche a seguito della riforma del titolo V Cost. (art.117, lettera l): è infatti ben chiara nel nostro ordinamento la differenza tra funzione giurisdizionale e funzione di controllo di costituzionalità, come la stessa Corte costituzionale non ha mancato di rilevare (ordinanza 536/1995). In tal modo, è superata anche l'obiezione che potrebbe discendere dal divieto di istituire giudici speciali, di cui all'art.102 Cost., non venendo qui in questione la creazione di un organo di natura giurisdizionale.

Maggiori problemi pone invece il principio della unità della funzione di controllo di costituzionalità, espresso nella unicità dell'organo competente ad amministrarla, affermato dalla Corte costituzionale (sentenze 38/1957 e 6/1970) in riferimento all'Alta Corte per la Regione siciliana. Al di là delle peculiarità proprie di quest'organo (basti pensare alla sua composizione paritetica, alla competenza a giudicare le leggi siciliane in riferimento non solo allo statuto speciale ma anche alla costituzione, a quella relativa al controllo sul rispetto dello statuto speciale da parte delle leggi e dei regolamenti statali) la Corte costituzionale è stata chiara nel sostenere che l'art.134 Cost. ha istituito la Corte costituzionale come unico giudice della legittimità delle leggi, statali o regionali, sia pure giustificando tale esigenza in base al principio di rigidità della costituzione e alla connessa necessità di uno sviluppo organico e coerente delle norme costituzionali. Affidare il controllo sul rispetto dello statuto regionale, oltre che alla Corte costituzionale, anche a una corte costituzionale regionale, con il potere di annullare leggi e regolamenti regionali contrari allo statuto, comporterebbe una inevitabile (anche se parziale) sovrapposizione tra i due organi: è ben vero che l'organo regionale di garanzia userebbe come unico parametro lo statuto, e non la costituzione, ma non è possibile escludere dal campo di azione del giudice delle leggi il rispetto dell'art.123 Cost. da parte delle leggi regionali, attraverso la interposizione dello statuto. Organi diversi sarebbero pertanto chiamati ad usare uno stesso parametro senza che l'ordinamento preveda alcun rimedio per superare gli inevitabili conflitti (così, riguardo all'Alta corte, sentenza 38/1957).

Il principio della unità della giurisdizione costituzionale (collegato nella sentenza 6/1970 al carattere unitario dello stato, anche se articolantesi in un largo pluralismo di autonomie) preclude, quindi, la creazione di vere e proprie corti costituzionali regionali, chiamate ad annullare leggi e regolamenti regionali per contrasto con lo statuto.

Peraltro, tale considerazione non ostacola la creazione di organi regionali di garanzia posti in una posizione di indipendenza dal circuito dell'indirizzo politico regionale, che svolgano forme di controllo di tipo preventivo, inserendosi nel procedimento di formazione delle leggi e dei regolamenti regionali, pronunciando non tanto sentenze, preclusive della promulgazione della legge o dell'emanazione del regolamento (sul modello del *Conseil constitutionnel* francese), quanto pareri, che possano, se del caso, essere superati dai soggetti politici regionali (sul modello dei Consigli consultivi delle Comunità autonome spagnole).

Lo statuto dovrebbe disciplinare:

- a) la posizione dell'organo di garanzia rispetto al circuito dell'indirizzo politico regionale: soltanto se esterno a tale circuito (collocato in posizione di indipendenza) questo può svolgere una reale funzione di garanzia;
- b) la composizione: la funzione di garanzia potrebbe essere assicurata solo da un organo formato da esperti in discipline giuridiche, eletti dal Consiglio regionale con una maggioranza qualificata, tale da richiedere la partecipazione delle opposizioni;
- c) i soggetti legittimati a ricorrere: se lo statuto è il momento in cui il pluralismo regionale trova il suo equilibrio, dovrebbero essere legittimati proprio i soggetti del pluralismo (minoranze consiliari, enti locali);
- d) le conseguenze delle pronunce: non ci pare ci siano ostacoli a richiedere, nel caso di una legge regionale in contrasto con lo statuto, una nuova delibera legislativa del Consiglio regionale (anche a maggioranza assoluta);

All'organo regionale di garanzia potrebbero essere attribuite, oltre al controllo su richiesta della conformità allo statuto di leggi e regolamenti regionali, anche altre funzioni:

- a) pareri su atti della giunta regionale (funzioni analoghe a quelle del Consiglio di Stato, in sede consultiva);
- b) controllo sull'ammissibilità dei referendum regionali.

RAPPORTI CON LE AUTONOMIE

Il rapporto regione-enti locali è un tema, almeno potenzialmente, assai conflittuale, i cui esiti sono in gran parte determinati a livello nazionale.

Tuttavia, due aspetti di questo rapporto dovranno trovare posto nello Statuto regionale.

Un primo aspetto si collega al fatto che oggetto dello Statuto sono i principi di funzionamento della Regione: quindi, vanno collocati nello Statuto una serie di principi di funzionamento che attengono ai rapporti con gli Enti locali.

Al riguardo, un primo gruppo di disposizioni statutarie dovrebbe:

- a) determinare le regole sulla base delle quali la regione dà attuazione all'art.118 cost. ed organizza le funzioni amministrative;
- b) individuare i principi che presiedono alla determinazione degli ambiti territoriali per l'esercizio delle funzioni;
- c) definire i rapporti tra legislazione regionale e regolamenti locali per l'esercizio delle funzioni.

Un secondo gruppo di disposizioni dovrebbe individuare gli istituti che possono dare effettività ai principi costituzionali che qualificano l'autonomia come valore di relazione tra ordinamenti improntato al criterio della leale collaborazione.

A tal fine, occorre introdurre disposizioni aventi ad oggetto:

- a) il coordinamento (attività di indirizzo e coordinamento; esercizio potere sostitutivo; ridefinizione del sistema dei controlli);
- b) la collaborazione (istituzionale e funzionale);
- c) l'articolazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Il Consiglio delle autonomie

Un secondo aspetto si collega al nuovo ultimo comma dell'art. 123, introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001: la disciplina del Consiglio delle autonomie locali, che costituisce oggi un contenuto necessario dello statuto. Lo statuto deve disciplinare natura, composizione e ruolo del Consiglio delle autonomie, nella prospettiva di dar vita ad un unico soggetto di rappresentanza in ambito regionale del sistema delle autonomie locali.

Nella legislazione regionale vigente esistono oggi tre modelli:

- a) la maggior parte delle Regioni ha provveduto a creare una conferenza Regione-enti locali, presso la giunta regionale, sulla falsariga della conferenza Stato-Regioni: si tratta di organi misti, ai quali partecipano rappresentanti sia della Regione sia degli enti locali, (sindaci e presidenti delle province, di solito nominati dalle associazioni degli enti locali o individuati direttamente dalla legge regionale istitutiva). La presidenza dell'organo spetta al presidente della giunta regionale, che provvede anche alla sua convocazione e alla determinazione dell'ordine del giorno;
- b) tre Regioni a Statuto ordinario (Lombardia, Toscana, Umbria) e una Regione a Statuto speciale (Valle d'Aosta) hanno creato un consiglio composto di soli rappresentanti degli enti locali, concepito quindi più come sede di partecipazione alle decisioni regionali che come sede di concertazione; in alcuni di questi consigli sono presenti anche rappresentanti dei consigli comunali e provinciali, e non solo degli esecutivi. I rappresentanti degli enti sono sempre elettivi; il presidente è nominato dal collegio al proprio interno;

- c) entro questo secondo modello, un discorso a parte deve essere fatto per l'esperienza della Toscana: il consiglio delle autonomie locali, istituito con la legge regionale n. 22 del 1998, poi sostituita dalla legge regionale n. 36 del 2000, si colloca infatti presso il Consiglio regionale e ha come principale funzione quella di partecipare al procedimento legislativo; il parere contrario del Consiglio delle autonomie su un disegno di legge approvato dal Consiglio può essere superato da quest'ultimo soltanto attraverso una nuova approvazione a maggioranza assoluta.

Tra i vari modelli già esistenti appare opportuno privilegiare quest'ultimo, in modo che il Consiglio delle autonomie si ponga quasi come una "seconda Camera" rispetto al Consiglio regionale. Il Consiglio regionale potrebbe in tal modo divenire il soggetto principale del dialogo con gli enti locali della Regione.

Va sottolineata l'opportunità della collocazione del Consiglio delle autonomie, presso il Consiglio e non presso la Giunta.

Aspetti problematici

D'altra parte, è stato osservato che il Consiglio delle Autonomie, qualsiasi interpretazione se ne dia, rischia di acquisire una posizione problematica, di dubbia legittimità o di sicura marginalità. Ove esso fosse inteso come sede di rappresentanza territoriale, finirebbe con il sovrapporsi al Consiglio Regionale: ma se fosse invece disegnato come luogo di rappresentanza delle "classi" di enti locali, si sovrapporrebbe alle associazioni di detti enti, che mai come in questo periodo hanno dimostrato un'intensissima volontà (e capacità) di azione e coordinamento dei soggetti rappresentati.

Che fare allora del Consiglio delle Autonomie? Forse farne un CNEL a livello regionale? Anche se la risposta fosse affermativa, ciò postulerebbe a sua volta la domanda, se sia davvero necessario istituire una, venti e più repliche di un "originale", che è tutt'ora alla ricerca di un'identità soddisfacente.

Le difficoltà non si fermano qui. Ai profili di ordine generale enunciati, se ne aggiungono altri, più specifici e non meno determinanti.

E' chiaro che le Regioni stanno scegliendo per se stesse un ruolo di intervento "leggero ma forte": un ruolo, cioè, di coordinamento incisivo, mediante "leggi ordinamentali", "grandi leggi" e forme di programmazione. Anzi, è ben noto come gli enti locali contestino vivacemente l'azione regionale, soprattutto di alcune Regioni, accusandola di essere improntata ad una forma di "neocentralismo".²

Dunque, la necessità, la qualità e la misura di tali luoghi dovrebbero determinarsi anche a seconda dell'incisività dell'azione regionale nei confronti degli enti locali. Tuttavia, la questione è resa più incerta dalle interpretazioni contrastanti dell'autonomia che il nuovo testo della Costituzione riserva agli enti locali.

I termini del dilemma sono noti: gli artt. 114, II comma e 117, VI comma introducono a beneficio degli enti locali una competenza oppure una riserva di attività normativa? E che qualificazione spetta allo Statuto locale? Risposte ben argomentate, ma estremamente audaci sono arrivate ad esiti alquanto originali, per i quali la competenza normativa locale sarebbe oggetto di una vera e propria riserva e gli enti locali sarebbero ormai in condizione di adottare anche atti aventi

² Recentemente (sent. n. 110/2001), la Provincia di Vicenza – in questa prospettiva – ha addirittura azzardato un intervento davanti alla Corte costituzionale in un conflitto tra Stato e Regione Veneto, senza mantenere la propria costituzione sino alla decisione finale, ma ottenendo comunque che il proprio reclamo contro la Regione restasse iscritto in un passaggio della motivazione in fatto. L'insolito "siparietto" illustra la serietà delle tensioni latenti e la necessità che esse si compongano in appositi luoghi istituzionali, piuttosto che in estemporanee iniziative giudiziarie.

rango primario nella gerarchia delle fonti, che appare ormai un “Castello dei destini incrociati”, in cui Costituzione, leggi e interpreti si rincorrono senza trovare alcun punto di stabile convergenza.

Più ampia è l'autonomia locale, meno profondo potrà essere l'intervento regionale, minore dunque si rivelerà l'importanza del Consiglio delle Autonomie. S'immagini che qualche Regione decida – con coraggio e spirito di sincero autonomismo – di codificare una formula del genere: *“l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane è disciplinata dagli statuti e dai regolamenti di detti enti”*. Ebbene, un simile sistema regionale non potrebbe certo essere accusato di ‘neocentralismo’, qualora attribuisse al Consiglio delle Autonomie funzioni meramente consultive: perché esse finirebbero, se correttamente intese, ad avere ad oggetto solamente decisioni di effettiva e specifica inerenza al sistema regionale in sé.

Diverso sarebbe il discorso ove l'ordinamento regionale ponesse le premesse, o lasciasse lo spazio per interventi incisivi nel campo proprio dell'autonomia locale: così accadrebbe, ad esempio, nel caso che si volesse approvare un “TUEL regionale” (per le materie esterne alla lett. p dell'art. 117, II comma Cost.) o che ci si riservasse di stabilire con legge regionale non solo le funzioni degli enti locali, ma anche le specifiche modalità di funzionamento dei medesimi in relazione alle competenze attribuite. La scelta – che potrebbe andare incontro a censure di incoerenza, se non proprio di incostituzionalità – richiederebbe allora un ruolo ben più determinante del Consiglio delle Autonomie, paragonabile a quello della Commissione Bicamerale Integrata di cui all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

A tacere del fatto che, inoltre, il ruolo del Consiglio delle Autonomie in sede regionale deve coordinarsi con quello delle sedi centrali di raccordo (principalmente, la Conferenza Unificata e la Bicamerale Integrata), apparendo – almeno in qualche misura – il peso del Consiglio inversamente proporzionale a quello degli altri istituti.

L'incertezza del nuovo testo costituzionale dovrebbe essere compensata da un più di buona volontà e cooperazione da parte dei livelli di governo interessati: questo sicuramente nella fase di prima applicazione del nuovo Titolo V, e probabilmente anche in futuro. Dopotutto, concetti come l'associazionismo (anche incentivato o coatto) tra enti locali, le intese tra soggetti pubblici ed il coordinamento di strutture ed attività hanno ormai attinto un rilievo fondamentale, se non proprio costituzionale.

Natura e composizione del Consiglio delle autonomie

Queste sono le premesse, i punti pregiudiziali. Da esse, è possibile ora discendere alle questioni più immediatamente attinenti alla natura ed alle funzioni del Consiglio delle Autonomie.

Quanto alla composizione del Consiglio, i nodi da sciogliere sono almeno due. Va detto che si condivide, in linea di principio, l'idea che l'organo in questione non debba essere pletorico, pena uno scadimento della sua attività con danno dell'intero sistema regionale e della funzionalità dello Statuto.

Come selezionare, allora, i rappresentanti degli Enti Locali?

Il primo punto è: quali enti staranno nel Consiglio? Una soluzione razionale appare quella di assegnare un seggio a ciascuna Provincia ed a ciascun comune Capoluogo di Provincia (oltre che alle Città metropolitane, se e quando verranno ad esistenza), ripartendo gli altri seggi tra ‘classi’ di Comuni (grandi, medi e piccoli, o anche solo medi e piccoli), affidando il compito di designazione dei rappresentanti delle diverse classi all'Anci ed all'Upi (ed all'Uncem, se si ritenga di ammettere anche le Comunità montane). È soprattutto qui che emerge la possibilità che il Consiglio si sovrapponga alle associazioni nel ruolo di rappresentanza regionale degli enti. Paradossalmente ma non troppo, le associazioni degli enti locali finirebbero con l'essere vere e proprie *cerniere del sistema politico nazionale*, che collegherebbero la rappresentanza dei rispettivi livelli di governo sia al centro (nella Conferenza e, probabilmente, nella Bicamerale), sia alla periferia (nei Consigli delle Autonomie). Potrebbe forse essere il giusto premio ed il migliore riconoscimento del dinamismo dimostrato di recente da queste associazioni, che si troverebbero in una posizione paragonabile a

quella dei sindacati e dei partiti.

Il secondo punto è quali organi degli enti staranno nel Consiglio: gli esecutivi (Sindaci etc.) o le assemblee (Consigli)? Probabilmente la seconda soluzione è preferibile, in quanto gli esecutivi hanno già voce in capitolo nelle Conferenze nazionali: in questo senso, d'altronde, sembra muoversi anche il Parlamento nei lavori per l'istituzione della Bicamerale integrata. E ciascun organo consiliare esprimerà un solo rappresentante, oppure ne esprimerà più di uno, in modo da dare voce anche all'opposizione? Qui l'esigenza di evitare una rappresentanza pletorica gioca un ruolo notevole di contrappeso alle ragioni della rappresentatività.

L'altra fondamentale questione è se ammettere nel Consiglio anche classi di autonomie diverse da quelle territoriali. *Ad avviso di chi scrive*, questa è un'opportunità che merita di essere colta e discende dalla natura di *genus* dell'"autonomia locale", che raccoglie al suo interno autonomie di diverso tipo. Mi riferisco, ovviamente, alle autonomie funzionali e a quelle sociali: non è questa, tuttavia, la sede per adeguatamente intervenire in questo senso, anche in ragione di alcune perplessità sollevate sulla nozione ampia di autonomia locale, che include ma non equivale a quella di autonomia territoriale.

Ad ogni modo, le incertezze sulle categorie potranno senz'altro essere troncate dall'esercizio della potestà statutaria della Regione, ossia del potere di delineare da sé la propria forma di governo: certo, appare oggi molto più evidente che in passato il ruolo degli enti esponenziali di interessi e comunità, dopo la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà e persino dell'autonomia degli istituti di istruzione.

Inevitabilmente, qualora si aderisse all'impostazione qui proposta, sorgerebbe il problema dell'identificazione degli enti legittimati ad esprimere rappresentanti. La soluzione più semplice, ossia l'identificazione nominativa, non appare la più flessibile e democratica: meglio sarebbe allora esprimere caratteri più oggettivi (es.: le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative; le confessioni religiose che abbiano concluso intese con lo Stato; gli istituti scolastici con oltre X alunni ecc.). Si dovrebbe poi tenere conto che le fluttuazioni nel possesso dei requisiti potrebbero riflettersi in variazioni dei soggetti legittimati a stare in Consiglio: si potrebbe anche pensare che nello Statuto siano individuati non i soggetti legittimati a stare nel Consiglio, ma quelli competenti a designare od eleggere – anche collettivamente – alcuni componenti del Consiglio.

Le funzioni del Consiglio delle autonomie

L'ultimo nodo è, ovviamente, quello delle funzioni. È forse questo il punto più critico, posto com'è all'incrocio di quelle linee di trama del sistema istituzionale delle Regioni e della stessa Repubblica, di cui s'è detto.

Sembra che la tendenza generale sia a limitare, in ogni caso, la competenza del Consiglio alle materie oggetto di decisione regionale e di interesse locale. Immaginiamo in questa sede che l'attività regionale di interesse locale si svolga su di una serie di piani: grandi leggi di governo di singoli settori; regolamenti amministrativi di integrazione di dette leggi (specie ove – come di regola accade – le funzioni siano attribuite agli enti locali, sicché il regolamento finisce per porsi al confine della potestà normativa di questo ultimi); atti di programmazione regionale.

Ebbene, occorre sapere quali di queste tipologie di atti dovranno passare nel Consiglio delle Autonomie: tutte? Solo le leggi? Solo gli atti normativi? Solo gli atti amministrativi? In linea generale, si deve osservare che il Consiglio delle Autonomie potrebbe trovarsi, ove si scegliesse la formulazione più ampia, nella singolare condizione di interloquire sia con la Giunta sia con il Consiglio, seguendo sia l'approvazione delle grandi leggi, sia la loro integrazione regolamentare, sia la loro gestione amministrativa (a livello di programmazione, o almeno così dovrebbe essere).

D'altronde, va considerato che la legislazione più recente – si pensi alla l. n. 328 del 2000 – attribuisce grande rilievo ai piani e programmi dell'attività amministrativa: tanto che talora si è parlato di delegificazione regionale proprio per intendere il passaggio di una serie di decisioni dall'area legislativa (ma sarebbe da dire: normativa) a quella programmatoria. Escludere il

Consiglio dall'interlocuzione su questo tipo di atti vorrebbe dire sminuire considerevolmente il ruolo di tale organo.

A parte gli oggetti, occorre poi definire i contenuti dei poteri del Consiglio: parere facoltativo? Parere obbligatorio? Parere semivincolante, con aggravio procedimentale (i.e.: o mero veto sospensivo o necessità di approvazione della legge a maggioranza assoluta o qualificata)? Parere vincolante? L'ultima opzione, che sottende l'interpretazione più estensiva del ruolo del Consiglio, finisce per l'istituire una sorta di bicameralismo regionale. D'altronde, non è facile prevedere e stabilire quale genere di aggravio procedimentale si possa avere, in relazione agli atti adottati dalla Giunta.

In conclusione, il Consiglio delle Autonomie si pone all'incrocio di molte difficoltà e debolezza, che dipendono non solo dalla laconicità del testo costituzionale, ma principalmente dalla struttura complessivamente oscura e aperta del disegno della forma di governo regionale. Perciò questo istituto, che pure non appare di primo acchito il nodo più importante del dibattito statutario in corso, merita una considerazione attenta e decisioni ben ponderate, assunte sulla base di premesse chiare e svolte in modo coerente e consapevole.

Difetti di progettazione del Consiglio non solo potrebbero determinare disfunzioni del sistema nazionale, ma costituirebbero anche la perdita di un'occasione preziosa per dare una maggiore unità al "sistema policentrico esplosivo" [PIZZETTI]. Ed è evidente che, allo scopo, occorre non tanto andare in cerca dei frammenti di meccanismi ormai irrimediabilmente distrutti, ma piuttosto concentrare le energie in costruzioni ben calcolate e innovative... non senza qualche audacia.