

# **La nuova autonomia statutaria**

*di Roberto BIN*

## ***Relazione al Convegno ISSiRFA "Regionalismo in bilico"***

Roma, 30 giugno 2004

Vorrei iniziare da un quadro di sintesi che ci rappresenti lo “stato dell’arte” attuale nel lungo processo di formazione dei nuovi Statuti regionali. Nella Tabella che segue è riprodotto la situazione dei lavori delle Regioni (ordinarie) al 31 agosto 2004<sup>1</sup>:

***Fig.1 Statuti – Lo stato dell’arte al 31 agosto 2004***

---

<sup>1</sup> Si è preferito aggiornare i dati rispetto a quelli presentati nella relazione tenuta il 30 giugno 2004.

<b>REGIONE</b>	<b>STATO</b>	<b>ULTIMO PASSAGGIO FORMALE</b>	<b>DATA</b>
*ABRUZZO <sup>2</sup>	In attesa II.a deliberazione	CR – approvato in I.a lettura	20.07.04
BASILICATA	Riassegnazione a gruppo di lavoro <	Testo licenziato in Commissione	22.12.03
*CALABRIA <sup>3</sup>	In attesa di promulgazione	CR – approvato in II.a lettura	14.07.04
CAMPANIA	Discussione in CR	Testo licenziato in Commissione	13.10.03
*EMILIA R	In attesa II.a deliberazione	CR – approvato in I.a lettura	01.07.04
*LAZIO	In attesa di promulgazione	CR – approvato in II.a lettura	03.08.04
*LIGURIA	In attesa II.a deliberazione	CR – approvato in I.a lettura	27.07.04
LOMBARDIA	Bozza tecnica	Proroga della Commissione	17.03.03
*MARCHE	In attesa II.a deliberazione	CR – approvato in I.a lettura	22.07.04
MOLISE	Esaurite le consultazioni	Testo elaborato in Commissione	30.10.03
*PIEMONTE	In attesa II.a deliberazione	CR – approvato in I.a lettura	06.08.04
*PUGLIA	In vigore	Statuto promulgato	13.05.04
*TOSCANA	Impugnato dal Governo	CR – approvato in II.a lettura	19.07.04
*UMBRIA	In attesa di promulgazione	CR – approvato in II.a lettura	29.07.04
*VENETO	Presentato in Consiglio regionale	Testo licenziato in Commissione	18.06.04

\* Sono contrassegnate con l'asterisco le Regioni che presentano un testo di Statuto che ha già raggiunto un certo grado di formalizzazione: a questi testi è limitata l'analisi che segue.

<sup>2</sup> Il nuovo Statuto era già stato approvato in prima lettura dal Consiglio regionale il 30 dicembre 2003, ma poi è stato oggetto di revisione a seguito della sent. 2/2004 della Corte costituzionale: l'Abruzzo aveva infatti optato per una soluzione simile a quella calabrese

<sup>3</sup> La Regione Calabria aveva già approvato il nuovo Statuto in seconda lettura il 31 luglio 2003, ma il Governo lo aveva impugnato davanti alla Corte costituzionale, che ne aveva dichiarato illegittime alcune disposizioni con la sent. 2/2004.

Come a tutti è noto, solo una Regione, la Puglia, è arrivata felicemente in porto: nel maggio scorso lo Statuto pugliese è stato promulgato, senza che il Governo trovasse nulla da obiettare. Altrettanto non è accaduto a Calabria e Toscana, i cui Statuti (approvati definitivamente dai rispettivi Consigli, rispettivamente, il 31 luglio 2003 e il 19 luglio 2004) sono stati, per motivi del tutto diversi, impugnati dal Governo<sup>4</sup>. I Consigli regionali di Calabria (per la seconda volta, a seguito della sent. 2/2004 della Corte costituzionale), Lazio ed Umbria hanno nel frattempo chiuso i lavori con la seconda approvazione dello Statuto, mentre Abruzzo (che ha dovuto ritornare indietro dopo la sentenza della Corte, dato che aveva seguito la strada aperta dal primo Statuto calabrese), Emilia-Romagna, Liguria, Marche e Piemonte hanno raggiunto il primo voto di approvazione.

Sembra dunque che la “stagione statutaria” stia finalmente volgendo al termine in molte Regioni, e che l’approvazione finale di buona parte degli Statuti – e delle leggi elettorali che ad essi sono strettamente correlate – possa avvenire entro questa legislatura.

Insomma, a quattro anni di distanza, la situazione non è più tanto scoraggiante quanto lo era ancora pochi mesi fa. Ma il merito di questa impennata è forse più della Corte costituzionale che delle

---

<sup>4</sup> Nei giorni in cui questa relazione veniva scritta, si è aggiunta l’impugnazione dello Statuto dell’Umbria: di essa però non si è potuto tenere conto.

assemblee regionali. È significativo che solo dopo la sentenza 2/2004 le Commissioni incaricate di elaborare la proposta di Statuto siano riuscite a sbloccare i propri lavori. Ristabilendo ciò che già era ovvio, ossia che la Costituzione non consente false elezioni dirette del Presidente della Giunta regionale in deroga al principio “*simul stabunt, simul cadent*”, si può dire che la Corte abbia effettivamente dato l’avvio alla fase statuente vera e propria, favorendo gli accordi politici necessari alla formulazione degli Statuti, così da alimentare la speranza di chiudere i lavori entro la legislatura.

Chiudere entro la legislatura è un obiettivo politico che si pongono quasi tutte le Regioni e che spiega, almeno in parte, il fenomeno a cui accennava Antonio Ruggeri alla fine della sua relazione, cioè la sostanziale omogeneità degli Statuti. Sta succedendo esattamente quello che era accaduto negli anni Settanta, ai tempi dell’approvazione dei primi Statuti regionali: che il timore di subire l’impugnazione da parte del Governo ed il rischio di incorrere in una sentenza negativa della Corte, faccia sì che le Regioni preferiscano non rischiare, “scegliendo” di procedere lungo vie tranquille e già in qualche modo “certificate”. Forse questa è anche una scusa, ma è anche senz’altro la conseguenza dell’aver perso ben quattro anni in chiacchiere pressoché inutili. Se si è arrivati ad oggi con un unico Statuto in vigore, ciò è dovuto all’*impasse* più assoluta in cui ha condotto la questione della c.d. “forma di governo regionale”, questione ridotta essenzialmente al problema di come evadere dalla regola costituzionale del “*simul-simul*”. Dal momento in cui la Corte Costituzionale ha negato che da quella regola si possa evadere, se non rinunciando all’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, si è forse perso – si è detto da molti – un importante pezzo di autonomia statutaria, ma si è incominciato a scrivere davvero gli Statuti.

Nulla di nuovo, ancora: se pensiamo che nel 1970 le Regioni avevano chiuso i lavori per lo Statuto in pochi mesi, che perfino la Calabria e l’Abruzzo, sconvolte dalla rivolta, già nel marzo del ’71 avevano tuttavia varato lo Statuto, mentre oggi, a distanza di quattro anni, in molte Regioni ci si trova ancora in acque piuttosto alte, ci rendiamo conto che la differenza è segnata, forse, proprio dal diverso grado di

autonomia e di capacità di esercitarla. L'autonomia statutaria delle Regione nel Settanta era minima, il suo esercizio ha richiesto un lavoro ridotto e, quindi, tempi assai brevi; oggi l'autonomia è molto più ampia, forse più ampia della capacità di cui dispone l'attuale classe politica. La pretesa riduzione dell'autonomia statutaria, imputata alla sentenza della Corte costituzionale, ha dunque riequilibrato la situazione e reso possibile la chiusura della fase di progettazione degli Statuti: ora vedremo con quali risultati.

2. Ho esaminato gli Statuti approvati o in via di approvazione cercando di individuarvi costanti, variazioni e innovazioni. Debbo dire che la lunga discussione in commissione e in Consiglio a cui i testi sono stati sottoposti ha prodotto qualche effetto positivo: sono infatti sparite molte delle perle che minacciavano di decorare i "preamboli" e le norme di principio. Siccome questi quattro anni non potevano passare senza che nulla fosse fatto, i Consigli regionali e le commissioni speciali per lo Statuto avevano prodotto notevoli pagine di lirica giuridica sui principi fondamentali e le norme programmatiche. Ma nel corso della discussione tutto è divenuto più sobrio: sarà forse perché anche le parole e le locuzioni sono ormai "politicamente schierate" secondo la lettura italiana del "bipolarismo", per cui alla fine si è capito che era meglio sottoporre i testi ad un'opera di smerigliatura piuttosto che bloccarli in difficili alchimie linguistiche. Qualcosa è però rimasto. Per esempio, è rimasto il lirismo carducciano del preambolo della Regione Liguria (che per altro ha approvato uno Statuto di grande sobrietà)<sup>5</sup>; mentre la Puglia ha preferito invece lasciare inserito nel corpo normativo, nella sua "norma"

---

<sup>5</sup> *"La Liguria, stretta tra monti e mare in paesaggi di poetica bellezza, fitta di itinerari che, intrecciandosi tra la costa e l'interno, valorizzano la funzione essenziale del più grande sistema portuale del Mediterraneo, "porta" l'Europa sul mondo, è Regione di antica fisionomia".*

di esordio, un messaggio pubblicitario, mutuato forse dal depliant della Valtour<sup>6</sup>. Sono rimaste però quasi delle rarità, dopo la ripulitura operata dai ccr, dopo la ripulitura operata dai Consigli regionali<sup>7</sup>.

Come ovvio, in queste disposizioni di principio si trova un po' di tutto, dalle enunciazioni più alate ed ai più impegnativi programmi di "valorizzazione" (termine assai di moda, purtroppo: si veda in particolare la bozza di Statuto del Veneto), a riferimenti specifici e assai meno poetici a tematiche concrete come, per esempio, il riciclaggio dei rifiuti. In alcuni casi, però, si mette il dito su problemi reali e molto delicati: la revisione del concetto di cittadinanza, per esempio, e l'estensione dei diritti politici agli stranieri stabilmente residenti. È una questione estremamente seria, perché va al cuore del problema di chi e che cosa la Regione rappresenti, quale sia il suo ruolo in un mondo in cui la globalizzazione porta gli enti rappresentativi ad un rapporto non più scontato tra gli interessi coinvolti dal "governo" e i tradizionali "elementi costitutivi" dell'ente stesso (governo, territorio, popolazione).

Ovviamente gli Statuti enunciano il tema, additano il problema, senza poterne indicare alcuna soluzione: la Liguria afferma che la Regione "*è costituita dalla comunità residente*" (art. 1.2), spinta dall'idea di aprire la partecipazione politica ai residenti non cittadini, cioè agli immigrati. "*La Regione promuove la partecipazione ai processi istituzionali dei cittadini stranieri residenti nel suo territorio anche attraverso opportune forme di rappresentanza delle diverse comunità*", sancisce l'art. 8 della bozza di Statuto del Veneto. La Toscana<sup>8</sup> e l'Emilia-Romagna<sup>9</sup> esprimono concetti e programmi analoghi in termini ancora più netti.

---

<sup>6</sup> "*La Puglia, per la storia plurisecolare di culture, religiosità, cristianità e laboriosità delle popolazioni che la abitano e per il carattere aperto e solare del suo territorio proteso sul mare, è ponte dell'Europa verso le genti del Levante e del Mediterraneo negli scambi culturali, economici e nelle azioni di pace*".

<sup>7</sup> Per esempio, in Piemonte è stato stralciato l'inquietante proposito di lottare contro "*il fenomeno dell'incertezza*", che sembrava preludere ad un tentativo di *golpe* filosofico nella terra di Vattimo

<sup>8</sup> Che "*garantisce la partecipazione dei residenti alle decisioni politiche e favorisce l'estensione del diritto di voto agli immigrati*" (art. 3.4 St.); ed inoltre "*promuove l'estensione, nel rispetto dei principi costituzionali, del diritto di voto agli immigrati*" (art. 3.6).

<sup>9</sup> Che pone tra i suoi obiettivi "*il godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati ed apolidi, assicurando, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti*" (art. 2, lett. f, St.); garantendo per altro "*a tutti coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale i diritti di partecipazione contemplati nel presente titolo, ivi compreso il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare*" (art. 15.1)

Più volte ho sostenuto che le norme programmatiche vengono scritte in leggi e Statuti quando non si è capaci di tradurre gli scopi che si vorrebbero perseguire in disposizioni precise ed efficienti (e che perciò molto spesso le disposizioni specifiche e concrete che seguono le enunciazioni dei principi e dei programmi risultano in effetti con esse incompatibili, diversa essendone la *ratio*<sup>10</sup>). Ma in questo caso è evidente che i limiti derivanti dalle attuali regole costituzionali impediscono agli Statuti regionali di fare di più che enunciare un generico impegno delle istituzioni regionali nella direzione auspicata. Ma a prendere molto sul serio le norme programmatiche scritte negli Statuti è stato il Governo, il cui atteggiamento è sconcertante: federalista ogni mattino al momento dell'alzabandiera, passa il resto del giorno a tirare a bersaglio contro il vessillo dell'autonomia, non sprecando un solo atto concreto di governo. E così la citata disposizione dello Statuto Toscano è stata impugnata (insieme a "norme" ancora più aeree riguardanti il riconoscimento delle convivenze di fatto, la tutela dell'ambiente e degli animali, la tutela del patrimonio storico ecc.): la Regione avrebbe violato le regole costituzionali (l'art. 48 che riserva il diritto di elettorato attivo ai soli cittadini italiani) e sconfinato in competenze riservate in via esclusiva allo Stato. Sono rilievi palesemente inconsistenti, dato che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha già riaffermato, proprio nella sent. 2/2004, *"la legittimità dell'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli Statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo"*, notando come *"non poche disposizioni del genere sono presenti nello Statuto calabrese e non sono state impugate"*<sup>11</sup>.

È la stessa Corte, del resto, a citare proprie precedenti decisioni in cui si nega che le disposizioni programmatiche degli Statuti possano essere giudicate con il parametro restrittivo delle "materie" di

---

<sup>10</sup> Ho scherzosamente elaborato questi due "teoremi" sulle norme programmatiche in *Nuovi Statuti e garanzie dei diritti* (Relazione al Convegno *Il governo degli interessi territoriali e i diritti dei cittadini*, Torino 26 ottobre 2002), in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, 2, 195 ss. (che si può leggere anche in [www.robertobin.it/ARTICOLI/Torino.htm](http://www.robertobin.it/ARTICOLI/Torino.htm)).

<sup>11</sup> Punto 10 della motivazione "in diritto".

competenza regionale, dato che gli interessi regionali non sono soltanto quelli puntualmente rilevabili dalla Costituzione<sup>12</sup>.

Oltretutto, se il Governo dovesse persistere nel suo atteggiamento da “cecchino”, e lo applicasse anche alle Regioni “amiche” politicamente, non uno Statuto passerebbe il suo vaglio. Norme sulla tutela dell’ambiente, del paesaggio, dei beni culturali si sprecano in tutti gli Statuti; vi è chi si ripromette di attivare “*il procedimento per acquisire dallo Stato le competenze e le risorse per realizzare le finalità ambientali*”<sup>13</sup>; il riconoscimento dei diritti degli animali è di gran moda<sup>14</sup>; e che dire della Regione Calabria – ancora – che “*fa propria*” la Carta dei diritti dell’Unione Europea<sup>15</sup>, ingenerando un bel *rebus* giuridico (la Regione trasforma in diritto “suo” ciò che per l’Unione europea e l’Italia diritto ancora non è?) verso il quale il Governo non ha trovato proprio nulla da eccepire? Tutto lascia pensare che questo genere di censure verrà rapidamente respinto dalla Corte costituzionale, ma esso crea non poco scompiglio, dato che la fine della legislatura è ormai in vista.

3. Venendo alla c.d. “forma di governo regionale”, i quattro anni che si sono persi attorno al grande equivoco della clausola *simul stabum, simul cadent*, sembrano ormai un capitolo chiuso. Restano però molte cicatrici, dovute soprattutto alle ferite prodotte da una pessima interpretazione del canovaccio tracciato dalla riforma costituzionale dagli “attori politici” regionali. In alcune Regioni i “governatori” si sono comportati secondo un modello che ricorda più i governatori delle colonie spagnole che quelli degli Stati nordamericani, che forse intendevano emulare: così si è venuta ad approfondire la frattura

---

<sup>12</sup> “*Sussistono interessi e fini rispetto ai quali le Regioni stesse possono provvedere nell’esercizio dell’autonomia politica che ad esse spetta in quanto enti esponenziali delle collettività sociali rappresentate... Questo ruolo di rappresentanza generale degli interessi della collettività regionale e di prospettazione istituzionale delle esigenze e, persino, delle aspettative che promanano da tale sfera comunitaria deriva alle singole Regioni dal complessivo disegno costituzionale sulle autonomie territoriali... e, in primo luogo, dall’art. 5 Cost. e dai principi fondamentali contenuti nelle disposizioni iniziali della Costituzione*”; perciò, i compiti che lo Statuto assegna alla Regione “*vanno svolti, oltretutto attraverso le proprie competenze, nella pienezza delle potenzialità di partecipazione comunitaria di cui ciascuna istituzione è capace*”: sent. 829/1988.

<sup>13</sup> Art. 9.2 St. Abruzzo.

<sup>14</sup> Cfr. per esempio l’art. 6 dello St. Piemonte.

<sup>15</sup> Art. 1.2.

con il Consiglio, che è incolmabile quanto poco giustificata. È soprattutto poco lungimirante perché, per quanto un capo di esecutivo eletto direttamente dal popolo possa sentirsi “governatore”, anche in America, almeno una volta all’anno, deve chiedere all’assemblea di approvare il bilancio: inoltre, la rappresentazione “americana” del proprio ruolo, è andata in scena proprio mentre i Consigli regionali stavano scrivendo le regole statutarie su ciò che il “governatore” può fare. Per cui è stato davvero un atteggiamento ben poco astuto quello di alcuni sedicenti governatori che sono riusciti ad innescare una reazione contraria ispirata al più puro revanscismo assemblearistico, di cui molti Statuti portano purtroppo tracce evidenti. L’atteggiamento di alcuni Presidenti ha fornito – si potrebbe dire – una giustificazione al comportamento “naturale” delle assemblee legislative cui vengano affidati compiti “costituenti”: quello di concedere a se stesse poteri eccessivi, dato che non hanno alcun interesse alla creazione di un sistema di organizzazione dei poteri in cui le assemblee future si trovino in qualche modo vincolate o controllate<sup>16</sup>.

Qui indubbiamente tocchiamo il tasto più debole degli Statuti in via di definizione. Essi non guardano nella direzione di una forma di governo diversa dal passato, cercando di immaginare con quali strumenti si possa costruire una nuova posizione del Consiglio regionale, ma si propongono di difendere e restaurare le proprie antiche prerogative. Tutti gli Statuti sono improntati al principio dell’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale (solo nel Veneto l’alternativa con l’elezione consiliare è ancora aperta), ma contemporaneamente sono ancorati al principio per cui ogni funzione “politica” fa capo al Consiglio regionale, come se nulla fosse cambiato dal 1970; dimenticano la stessa evoluzione che, nei fatti, gli Statuti del ’70 hanno subito e che ha segnato da tempo la fine di ogni residuo di “assemblearismo” e un generale e netto rafforzamento degli esecutivi regionali, che hanno attratto su di sé il fulcro di tutte le decisioni politiche delle Regioni.

---

<sup>16</sup> Cfr. J.ELSTER, *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli*, Bologna 2004, 200 s. e 228 s. Ciò – osserva Elster (p. 228) – conduce al paradosso per cui “*le stesse condizioni che danno origine al bisogno di avviare il processo costituente tendono a fare da ostacolo al compito che questo processo dovrebbe assolvere*”: sembra scritto guardando alla recente storia delle Regioni italiane.

L'elezione diretta del Presidente è la conseguenza, non la causa di questa evoluzione. Ma essa non è un dogma né una soluzione priva di controindicazioni. Nessun Consiglio regionale ha avuto però il coraggio di fare quello che intimamente tutti avrebbero desiderato fare, cioè superare la regola transitoria dell'elezione diretta del Presidente ed optare per la restaurazione dell'elezione consiliare, pur ammessa dalla Costituzione. Mi meraviglio sempre quando sento i commentatori affermare che la sentenza della Corte ha eliminato l'autonomia statutaria: l'autonomia statutaria c'è e rimane, i Consigli possono scegliere l'elezione non diretta del Presidente e regolare di conseguenza tutti gli altri meccanismi del "rapporto di fiducia"; hanno però il dovere di spiegare la loro scelta agli elettori, devono avere il coraggio di dire agli elettori perché preferiscono che siano i consiglieri, anziché gli elettori stessi, a scegliere il Capo dell'esecutivo. Siccome questo ardire l'hanno avuto in Friuli Venezia Giulia, ed il risultato è stato disastroso per chi si è arrischiato a farlo, nessun altro intende correre lo stesso rischio. Ma un Consiglio regionale che teme i suoi elettori, pone la peggiore delle premesse nel modo di intendere la propria funzione: la prima funzione del Consiglio regionale - mi risulterebbe - è di rappresentare gli elettori. Da qui nasce la forza di un'Assemblea, e la giustificazione stessa dei suoi poteri, quale ne sia l'estensione.

L'elezione diretta è stata invece subita dalle Regioni senza eccezioni, dopo che la Corte costituzionale ha messo un fermo ai tentativi di "furbismo istituzionale" volti a consentire al Consiglio regionale di accontentare gli elettori nel momento della scelta del Presidente, ma mantenere libere le proprie mani dal giorno successivo. Accettata dunque la soluzione dell'elezione diretta, ciò che si è però cercato di fare è di costruire il ruolo del Consiglio regionale esattamente come se nulla fosse cambiato, se l'elezione diretta del capo dell'esecutivo non comportasse una certa redistribuzione dei pesi politici.

Senza entrare in troppi particolari, basti segnalare come sia diffusa la previsione di un voto assembleare sul programma di governo della Giunta o sullo stesso discorso programmatico del Presidente. Il Governo ha costruito su ciò un motivo (risibile, a mio avviso) di impugnazione dello Statuto toscano,

imputandogli di prevedere l'approvazione assembleare del programma di governo "*in contrasto con il principio di elezione diretta del Presidente della Regione*"; ma norme del tutto analoghe si trovano nello Statuto di Abruzzo<sup>17</sup>, Calabria<sup>18</sup>, Liguria<sup>19</sup>. Saranno dunque tutte impugnate?

---

<sup>17</sup> Art. 46: "1. Il Presidente della Giunta, nella prima seduta del Consiglio regionale, si presenta per l'esposizione del programma. Il programma contiene l'indicazione degli obiettivi strategici, degli strumenti e dei tempi di realizzazione. - 2. Il programma è approvato dal Consiglio regionale. Il voto contrario produce gli stessi effetti dell'approvazione della mozione di sfiducia".

<sup>18</sup> L'art. 16 include tra le funzioni del Consiglio: "a) nelle forme e nei modi stabiliti dal regolamento, approva le dichiarazioni programmatiche per la legislatura rese dal Presidente eletto ed i relativi aggiornamenti".

<sup>19</sup> Art. 39: "Il Presidente della Giunta regionale, entro dieci giorni dal giuramento, presenta al Consiglio regionale il programma di governo che deve contenere l'indicazione degli obiettivi strategici, degli strumenti, dei tempi di realizzazione e dei più significativi disegni di legge di attuazione dello stesso. - Il programma viene approvato dal Consiglio con voto palese, a maggioranza assoluta dei propri componenti. - La mancata approvazione del programma a maggioranza assoluta dei propri componenti comporta la decadenza del Presidente della Giunta e lo scioglimento del Consiglio."

Sembra che il Governo non abbia fatto tesoro del monito lanciato dalla Corte costituzionale contro il “costruttivismo interpretativo” e l’uso acritico dei modellini astratti delle “forme di governo”: con l’elezione del Presidente della Giunta regionale contestuale all’elezione del Consiglio regionale, e con i meccanismi rivolti ad assicurare “stabili maggioranze” al Presidente eletto (meccanismi che oggi le Regioni sono tenute ad inserire nelle leggi elettorali<sup>20</sup>), che lo Statuto preveda o meno un voto formale sulle dichiarazioni programmatiche del Presidente è un fatto più formale che altro. La previsione dello Statuto dell’Umbria<sup>21</sup>, per cui il Consiglio regionale “*approva una mozione contenente l’indicazione degli indirizzi e degli obiettivi ritenuti prioritari nell’ambito del programma di governo illustrato dal Presidente eletto*”, è del tutto equivalente. Alcuni Statuti – è vero – si preoccupano di prevedere l’*obbligo* per il Presidente eletto di presentare il programma e la Giunta in Consiglio, non menzionando il conseguente voto dell’assemblea<sup>22</sup>, secondo una prassi largamente seguita dopo le elezioni del 2000 e ispirata da una ben comprensibile norma di cortesia istituzionale. Siccome però alcuni “governatori” sono venuti meno a questa elementare regola di buona educazione istituzionale, ecco che al galateo supplisce il diritto, lo Statuto. In molti hanno ritenuto che in queste prassi sia da rintracciare un tratto importante della nuova “forma di governo” regionale. Ma non capisco a quale “modello” di rapporti istituzionali possa corrispondere l’immagine di un Presidente che, una volta eletto, non abbia la cortesia di presentarsi in Consiglio, che non comunichi il suo programma all’assemblea che dovrà approvare gli strumenti per la sua realizzazione, o che si alzi ed

---

<sup>20</sup> Come dispone l’art.4, lett. a), della legge 165/2004.

a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze;

<sup>21</sup> Art. 41.2, lett. a).

<sup>22</sup> Cfr. per esempio St. Piemonte, art. 50.4.; St. Emilia-Romagna, art. 44.2; St. Marche, art. 7.2; St. Umbria, art. 63.2.

esca dopo averlo letto, senza seguire il dibattito politico che ne deriva. Se davvero quest'atteggiamento del Presidente è "necessitato" dalla coerenza del modello, allora andrebbero cassate dal Governo anche tutte quelle disposizioni statutarie che, nello spirito revanscista di cui dicevo, insistono ad attribuire in via esclusiva al Consiglio regionale "*la funzione di indirizzo e di controllo dell'attività della Giunta regionale*"<sup>23</sup>, o addirittura il potere di formulare "*indirizzi al Presidente della giunta e alla Giunta stessa sulle questioni ritenute di rilevante interesse per la comunità regionale*"<sup>24</sup>. Anche queste sono norme da impugnare di fronte alla Corte costituzionale?

Confesso che non mi sembrano affatto questioni serie, ma piuttosto aspetti che appartengono ai profili, per così dire, "ornamentali" degli Statuti: sono frasi che non cambiano le cose; come si forma l'indirizzo politico – i nostri maestri ce l'avevano ben insegnato - è faccenda che sta al di là delle norme giuridiche scritte.

Ben più seri sono invece i problemi che dovrebbero sollevare le norme che alcuni Statuti dedicano alla *prorogatio* degli organi, in cui si prevede che il Presidente della Giunta regionale sia sostituito dal Vicepresidente non soltanto quando si trovi nell'impossibilità fisica e giuridica di garantire l'ordinaria amministrazione, ma anche quando dia luogo alla crisi per "dimissioni volontarie"<sup>25</sup> e per un voto di sfiducia<sup>26</sup>. Qui è evidente l'intento punitivo nei confronti del Presidente che, "rompendo" con la sua

---

<sup>23</sup> Art. 22.1 St. Puglia; art. 16.1 St. Calabria; art. 21.1 St. Marche; art. 43.1 St. Umbria. In senso analogo lo St. Emilia-Romagna (il Consiglio regionale "*determina l'indirizzo politico generale della Regione*": art. 28.1)

<sup>24</sup> St. Marche, art. 21.2, lett. k). In termini equivalenti cfr. anche St. Emilia-Romagna, art. 28.1, lett. k ("*approvare gli atti di indirizzo generale delle attività della Regione*").

<sup>25</sup> Prevede per esempio l'art. 41.8 dello St. Puglia che "*in caso di dimissioni volontarie, rimozione, impedimento permanente o morte del Presidente della Giunta, le sue funzioni sono esercitate dal Vice Presidente o, in mancanza, dall'assessore più anziano per età e la Giunta rimane in carica per l'ordinaria amministrazione, fino all'elezione, così come prevista dalla legge elettorale, del nuovo Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale*". In termini analoghi St. Umbria, art. 64.1 e la bozza St. Veneto, art. 49. Invece l'art. 33.7 dello St. Toscana prevede la *prorogatio* dal parte del Vicepresidente come soluzione normale per qualsiasi causa di cessazione dalla carica del Presidente della Giunta regionale, salva la rimozione "punitiva" prevista dall'art. 126.1 Cost.

<sup>26</sup> St. Marche, art. 6.10.

maggioranza, decida di procedere ad una generale resa dei conti di fronte al corpo elettorale: il subentro del Vicepresidente non ha alcuna altra giustificazione che quella di impedire al Presidente di gestire le elezioni e di “offuscarne” l’immagine ed il ruolo pubblico; si tratta, tra l’altro, di un’evidente deroga ad un principio generale attinente il regime di *prorogatio*, di una violazione delle regole della rappresentanza (il Vicepresidente non ha un’investitura elettorale e può essere stato persino scelto fuori del Consiglio regionale) e forse anche di una palese “incoerenza” – per usare le parole del ricorso governativo - con la legittimazione popolare diretta del Presidente della Giunta regionale. Però il Governo non ha ritenuto rilevanti questi rilievi, ed infatti ha mandato indenne lo Statuto della Puglia che conteneva norme di questo tipo.

4. Quale effettivo risultato politico ci si propone togliendo al Presidente la *prorogatio*, se essa è affidata ad un Vicepresidente che lo stesso Presidente può, in ogni momento, sostituire a suo piacimento? L’atteggiamento “revanscista” dei Consigli regionali “statuenti” si mostra, qui come altrove, velleitario, limitato – appunto - agli aspetti ornamentali. Ma non è questo l’unico caso.

Ci si potrebbe chiedere, per esempio, per quale motivo il Consiglio regionale insista a riaffermare il proprio monopolio dei regolamenti regionali<sup>27</sup>, se in passato – come è noto – mai lo ha esercitato, ed ha invece lasciato che prosperasse - ed anzi con le proprie leggi ha concorso a diffondere e stabilizzarsi – una vasta gamma di atti pararegolamentari della Giunta (direttive, criteri generali, indirizzi programmatici, piani ecc.), spesso rivolti alla disciplina di settori estremamente delicati dell’ordinamento regionale (si pensi al commercio, alla rete di distribuzione del carburante o all’ambiente,

---

<sup>27</sup> Su questo profilo cfr. poi il § 6.

per esempio)? E che senso ha trattenerne al Consiglio l'approvazione di tutti gli atti di programmazione<sup>28</sup>, quando ben si sa che, non essendovi una tipologia precisa di tali atti, buona parte di essi da sempre sfugge al Consiglio (o il Consiglio stesso demanda alla Giunta)? E quale risultato si spera di ottenere limitando con severe norme statutarie il potere "naturale" del Presidente di porre la questione di fiducia<sup>29</sup>, quando è ben evidente che nessuno può impedirgli di dimettersi quando voglia e di minacciare le dimissioni come conseguenza di un voto negativo del Consiglio: sicché lo stesso non disciplinare con norme (statutarie o regolamentari) le conseguenze *procedurali* della questione di fiducia significa soltanto rendere meno certo e garantito (anche da scatti di nervi) un percorso che non può essere precluso? La stessa delicata questione degli assessori "esterni" è palesemente mal digerita, tant'è che in alcuni Statuti si cerca di porvi un argine "quantitativo", in modo da garantire ai consiglieri regionali qualche speranza di essere cooptati in Giunta<sup>30</sup>. La Toscana e l'Emilia-Romagna invece hanno optato per la soluzione radicale dell'incompatibilità tra la carica di Assessore e quella di Consigliere, con pesanti conseguenti condizionamenti sul sistema elettorale. È nella logica dei fatti che il politico che ambisce ad un importante incarico nell'esecutivo si candidi al Consiglio regionale e si impegni a fondo nella campagna elettorale, facendosi poi forte del risultato conseguito per chiedere un "posto" in Giunta: se il successo elettorale lo

---

<sup>28</sup> St. Abruzzo, art. 40; St. Emilia-Romagna, artt. 28.1 e 28.4; St. Marche, art. 21.2, lett. i); St. Piemonte, artt. 28.1 e 62; St. Umbria, art. 43.2, lett. d); St. Toscana, art. 11.2; St. Liguria, art. 16 (che limita però la competenza assembleare ai piani e programmi "*di valenza generale*").

<sup>29</sup> Lo St. Calabria prevede che la questione di fiducia possa essere posta, "*previo assenso della Giunta regionale*" (art. 34.1, lett. f), solo "*sull'attuazione del programma di governo e sui suoi aggiornamenti, sulla legge finanziaria e sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sulle leggi relative alla fissazione di tributi e imposte regionali, nonché su questioni particolarmente rilevanti per la collettività regionale*" (art. 37.3); mentre l'art. 44.1 St. Liguria l'ammette soltanto "*sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sugli atti ad essa collegati e sulle leggi relative alla istituzione di tributi e imposte regionali*".

<sup>30</sup> L'art. 41 dello St. Abruzzo prevede che "esterni" non possano essere più di un quarto degli assessori, mentre lo St. Calabria, art. 35.4, ne fissa in due il numero massimo. Si segnala anche il "premio di consolazione" previsto dallo St. Marche, art. 26.1, lett. c), che contempla l'ipotesi che i consiglieri regionali possano essere risarciti degli incarichi ad essi sottratti dagli assessori "esterni" attraverso il conferimento di "*incarichi particolari*" dal parte del Presidente della Giunta regionale.

porta in Giunta, ma perciò deve dimettersi dal Consiglio, è evidente che apposite regole elettorali devono scongiurare il rischio di nuove elezioni parziali. La Toscana ha infatti optato, votando immediatamente la nuova legge elettorale, per la soluzione francese del consigliere supplente: in questo caso, però, il Governo non ha dato alcuna importanza al condizionamento che la soluzione statutaria esercitava sulla legislazione elettorale.

Sembra dunque che i Consigli regionali vogliano fare un passo indietro nel passato e restaurare le loro antiche prerogative, scosse dalle riforme costituzionali e dall'interpretazione arrogante che talvolta ne hanno dato i "governatori": ben sapendo però che prima o poi toccherà loro di riconsegnarle, per legge o di fatto, all'esecutivo. Non è certo così, dunque, che si può salvaguardare il ruolo delle assemblee elettive. Il principale difetto degli Statuti in fase di approvazione è, a mio avviso, proprio questo: troppo rivolti al passato, troppo arroccati su un'immagine del Consiglio regionale che non corrisponde affatto né alla realtà istituzionale di ieri, né alle esigenze di oggi, né ad un rilancio delle assemblee domani. Poche, troppo poche sono le idee innovative, i congegni istituzionali che possono preludere ad un migliore funzionamento dei Consigli nell'espletamento delle loro funzioni.

Per non sembrare troppo distruttivo, vorrei però citare anche alcuni esempi positivi, norme statutarie che sembrano muovere nella direzione giusta di un potenziamento del ruolo del Consiglio regionale, anziché della difesa nostalgica di prerogative forse mai del tutto esercitate. Interessante è per esempio la disposizione statutaria della Liguria<sup>31</sup> che cerca di organizzare la funzione ispettiva del Consiglio in modo più efficiente e continuo del consueto (e scarsamente produttivo) schema del tradizionale rapporto di fiducia: il Presidente della Giunta regionale presenta un programma di governo che

---

<sup>31</sup> Art. 40.

viene approvato a maggioranza assoluta, al quale segue una relazione biennale sullo stato di attuazione, soggetta allo stesso tipo di approvazione (in entrambi casi il voto contrario comporta crisi e scioglimento); ma nel programma il Presidente della Giunta regionale *può* indicare una serie di disegni di legge che godranno di un percorso privilegiato di approvazione. Ciò che mi piace di questo congegno è che si ragiona non in termini di difesa simbolica di prerogative astratte, ma della ricerca di un equilibrio di interessi, per cui il Presidente è incentivato a presentare un programma serio ed articolato e il Consiglio ritrova una sede di riscontro effettiva. Spetterà ovviamente ai regolamenti interni dare un volto più preciso a queste procedure, ma è importante che lo Statuto abbia già indicato la direzione in cui bisogna muoversi.

Di segno diverso, ma anch'essa innovativa è la norma dello Statuto dell'Emilia-Romagna<sup>32</sup> che cerca di accentuare il ruolo dei singoli consiglieri che svolgono funzioni di relatore delle leggi. È anticipato il momento della designazione del consigliere relatore, che ha il compito di seguire sin dall'inizio l'iter legislativo e le consultazioni dei cittadini: forse il regolamento del Consiglio regionale potrà precisare e rafforzare questo ruolo, consentendo al relatore (cui può affiancarsi sin da subito anche un relatore di minoranza) di accedere direttamente alle informazioni che ha raccolto la Giunta, di essere presente alle consultazioni svolte da essa, ed in seguito di continuare a seguire la fase applicativa della legge, in modo da mantenere il Consiglio informato e partecipe attivo delle politiche pubbliche. Se si riesce a ottenere che la legge regionale resti legata al nome del consigliere-relatore, assieme a quello dell'assessore promotore, vorrà dire che il Consiglio regionale avrà fatto un passo avanti nell'affermazione del suo ruolo e nella conquista della "visibilità" politica.

---

<sup>32</sup> Artt. 31, lett. b), e 50.

Anche sul versante della tutela della opposizione si trovano norme interessanti. Non mi riferisco alla “presidenza di minoranza” che molti Statuti prescrivono per le c.d. Commissioni di garanzia<sup>33</sup> o per le Commissioni d’inchiesta<sup>34</sup>. Anche la previsione di maggioranze rinforzate dei 3/5 per l’approvazione e la modificazione della legge elettorale<sup>35</sup> o del regolamento consiliare<sup>36</sup> non mi sembrano un segnale particolarmente forte, tanto più che di solito si prevede che tali maggioranze siano prescritte soltanto per le prime due votazioni. Vi sono però alcuni Statuti che cercano di delineare un più organico e preciso “Statuto dell’opposizione”. L’art. 94.2 St. Piemonte, per esempio, adottando una tecnica legislativa che condivido appieno<sup>37</sup>, fissa come contenuti obbligatori del regolamento consiliare le garanzie delle opposizioni in relazione ai tempi di lavoro del Consiglio per lo svolgimento dell’attività del sindacato di controllo; alle nomine, alle elezioni e alle designazioni di competenza del Consiglio e della Giunta regionale; alla partecipazione nelle delegazioni e nelle occasioni di rappresentanza del Consiglio; all’informazione sulle proposte e sulle attività delle stesse opposizioni. Più interessante ancora è l’art. 10 St. Toscana che, oltre ad estendere le garanzie alla composizione delle commissioni consiliari e degli organismi di vigilanza e controllo, prevede che il regolamento interno istituisca il “portavoce dell’opposizione, espresso dai gruppi consiliari della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa, e ne garantisca le funzioni”<sup>38</sup>.

---

<sup>33</sup> Art. 24 St. Abruzzo; art. 38.2 St. Emilia-Romagna; art. 34 St. Lazio; art. 31.3 St. Piemonte; art. 20 St. Toscana.

<sup>34</sup> Cfr. per es. art. 32 St. Calabria; art. 24 St. Marche; art. 31.3 St. Piemonte; art. 31 St. Puglia.

<sup>35</sup> St. Piemonte, art. 17.4.

<sup>36</sup> St. Lazio, art. 25.

<sup>37</sup> In questo senso cfr. anche l’art. 31 dello St. Emilia-Romagna.

<sup>38</sup> L’istituzione del portavoce dell’opposizione è prevista come possibilità anche dall’art. 45 u.c. della bozza St. Veneto.

Non mi sembra affatto inopportuno che lo Statuto, come avviene in alcune Regioni, preveda la possibilità per il Consiglio regionale di “censurare” il singolo assessore<sup>39</sup> o persino il dirigente<sup>40</sup>. È una sanzione importante, politicamente pesante anche se ci si affretta a precisare che il voto di censura non comporta un obbligo giuridico per il Presidente di revocare il soggetto colpito: a ben poco serve vestire dei panni giuridici relazioni così intimamente politiche.

Piuttosto scarsa è invece l’attenzione dedicata dai nuovi Statuti all’efficienza dei processi decisionali del Consiglio regionale. Poco innovative e coraggiose le norme sulla programmazione dei lavori e dei tempi del Consiglio<sup>41</sup>, mentre vi sono diverse disposizioni che sembrano fatte apposta per rallentare le procedure<sup>42</sup>. La Commissione redigente è prevista da tutti gli Statuti (salvo quello delle Marche), ma senza riflettere sui motivi per cui questa procedura abbia funzionato così poco nelle Camere e negli stessi Consigli regionali in cui già era stata introdotta. Solo il Piemonte (art. 46 St.) autorizza invece anche il procedimento per commissione legislativa<sup>43</sup>, ma solo con il consenso unanime dei capigruppo. Rari sono gli Statuti che si ricordano di provvedere a dotare la Giunta regionale di poteri d’urgenza, legittimando l’emanazione di atti di competenza consiliare, ovviamente di carattere amministrativo, da presentare poi in ratifica al Consiglio regionale stesso<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> Solo negli Statuti del Lazio, del Piemonte e della Puglia non è prevista tale possibilità.

<sup>40</sup> Cfr. art. 31, lett. h), St. Emilia-Romagna.

<sup>41</sup> Si segnala però l’art. 45.3 della bozza veneta che dispone che “*la programmazione dei lavori consiliari e delle Commissioni deve assicurare tempi certi per l’esame e il voto finale delle proposte tanto della minoranza quanto della maggioranza consiliare e della Giunta*”.

<sup>42</sup> Questa mi sembra la principale conseguenza, per esempio, della norma piemontese che prevede che le leggi debbano essere sempre approvate per appello nominale nella votazione finale se lo richiedono anche solo tre consiglieri (art. 45.1 St.).

<sup>43</sup> La commissione deliberante è prevista anche dallo St. Abruzzo, ma solo per l’approvazione dei regolamenti.

<sup>44</sup> Art. 49.4 St. Emilia-Romagna e art. 57 St. Piemonte: anche l’art. 41 St. Lazio prevede poteri d’urgenza per fronteggiare situazioni originate da decisioni comunitarie o da sentenze della Corte costituzionale.

5. Gli Statuti non sembrano accorgersi che i problemi più gravi per l'efficienza della macchina decisionale dei Consigli regionali deriva dalla loro organizzazione interna.

I Consigli intendono raggiungere dimensioni raguardevoli, come si può evincere dalla seguente tabella:

*Fig.2 Composizione dei Consigli regionali: dati quantitativi*

<b>REGIONE</b>	<b>N.o Consiglieri (previsto)</b>	<b>(attuale<sup>45</sup>)</b>	<b>N.o abitanti (dati 2001)</b>	<b>Rapporto abitanti/consiglieri</b>
Abruzzo	50 (+X) <sup>46</sup>	40	1.249.054	≤ 24.981
Calabria	50	40	2.070.203	41.404
Emilia- Romagna	65+2 <sup>47</sup>	50	3.909.512	58.356
Lazio	70+1	60	5.140.371	72.400
Liguria	50+1	40	1.676.282	32.868
Marche	40+2	40	1.429.205	34.029
Piemonte	60	60	4.302.565	71.709
Puglia	70	60	4.031.885	57.598
Toscana	65	50	3.529.946	54.307
Umbria	36+1	30	811.831	21.941

<sup>45</sup> Non si tiene conto dell'eventuale quota aggiuntiva, in base all'art.3 comma 7 della legge n.43 del 23/2/95.

<sup>46</sup> Lo Statuto prevede che la legge elettorale aumenti il numero dei consiglieri per assicurare la maggioranza in Consiglio al Presidente della Giunta regionale. Non è quindi possibile stabilire un rapporto esatto tra abitanti e consiglieri.

<sup>47</sup> In questo e negli altri casi in cui compare un aggiunta di posti, essi sono riservati al Presidente della Giunta regionale e al candidato alla Presidenza non eletto.

Ma bisogna tenere conto dell'elevata frammentazione politica che si registra in tutti i Consigli, e quindi della proliferazione dei gruppi: in Umbria e Toscana i gruppi consiliari sono attualmente 9, 10 in Abruzzo, 12 in Liguria, in Emilia-Romagna e nelle Marche sono 13, in Puglia 15, nel Lazio e in Piemonte 16, in Calabria 20 (in media uno ogni due consiglieri!). Questo, che sembra il catalogo di Leporello, è un problema che nessuno Statuto ha potuto o voluto affrontare con rigore: o si è rinviata la fissazione delle regole per la formazione dei gruppi al regolamento interno del Consiglio regionale, oppure ci si è rassegnati ad accettare l'assurdo matematico del c.d. "gruppo monocellulare", ossia di un soggetto collettivo composto da un'unica persona fisica, alla sola condizione che egli sia espressione di una lista che ha concorso alle elezioni in tutto il territorio regionale<sup>48</sup>, sia l'unico eletto di una lista presentata alle elezioni regionali<sup>49</sup>, sia espressione di gruppi parlamentari nazionali ovvero di liste che abbiano raggiunto alle elezioni regionali la soglia del cinque per cento dei voti<sup>50</sup>. Nel Paese delle convergenze parallele e degli equilibri più avanzati, la geometria e le sue regole non si applicano – si sa - alle istituzioni politiche: lo Statuto calabrese, non soddisfatto dell'eccezionale moltiplicazione dei gruppi, riesce persino a prevedere che, se per caso qualche consigliere dovesse finire nel gruppo misto, qui, come alla Camera dei deputati, devono essere *"specificatamente garantite, ai fini organizzativi e di funzionamento, le singole componenti che siano emanazione di liste presenti alle elezioni regionali"*<sup>51</sup>. Non solo la proliferazione dei gruppi è percepita come un *a priori* politico, un dato della

---

<sup>48</sup> Art. 20 St. Abruzzo; art. 36 St. Emilia-Romagna; art. 52 St. Umbria.

<sup>49</sup> Art. 16.2 St. Toscana.

<sup>50</sup> Art. 27 St. Calabria.

<sup>51</sup> Art. 27.3. Cfr. anche art. 28.2 St. Liguria.

natura non riducibile artificialmente, ma vengono dunque predisposti congegni statuari che la incentivano<sup>52</sup>.

Non è la dispersione del denaro pubblico ciò che più mi preoccupa, ma i gravi riflessi sulla funzionalità del Consiglio regionale: la Conferenza dei capigruppo, che dovrebbe essere l'organismo che da scansione, programma ed ordine ai lavori del Consiglio, è invece un organo collegiale imponente (in Calabria corrisponde a metà dell'intero Consiglio regionale!) in cui difficilmente si possono raggiungere decisioni unanimi senza pagare prezzi elevatissimi; e le stesse Commissioni permanenti che, come tutti sanno, sono i motori di un assemblea rappresentativa moderna, finiscono con essere organismi depotenziati nella loro capacità decisionale. Assai spesso, sulla falsariga dei regolamenti parlamentari, anche gli Statuti regionali prescrivono che le Commissioni siano costituite con metodo proporzionale<sup>53</sup>, magari aggiungendo che tutti i gruppi debbano essere rappresentati in ogni commissione<sup>54</sup>. Siccome queste condizioni (già difficili da realizzare nell'organizzazione delle Camere) sono impossibili con i "numeri" dei Consigli regionali, di che cosa sono allora effettivamente "rappresentative" le Commissioni consiliari? Che legittimazione hanno per votare e decidere per conto dell'assemblea? Ecco che allora, essendo difficile difendere la necessaria formalità di un

---

<sup>52</sup> L'art. 27.4 dello St. Calabria, per esempio, prevede che l'Ufficio di Presidenza, sentita la Conferenza dei capigruppo, provveda "all'assegnazione ai gruppi consiliari, nonché alle componenti del gruppo misto, di personale, strutture e contributi iscritti nel bilancio del Consiglio"; ed ancora più nettamente l'art. 36 St. Emilia-Romagna dispone che "i Gruppi, per le proprie attività e quelle dei singoli Consiglieri, ricevono contributi a carico del bilancio dell'Assemblea legislativa tenendo presenti le esigenze comuni ad ogni Gruppo e la consistenza numerica dei Gruppi stessi, accertata all'insediamento dell'Assemblea".

<sup>53</sup> Art. 22 St. Abruzzo, art. 30.1 St. Piemonte, art. 53.1 St. Umbria.

<sup>54</sup> Art. 22.2 St. Calabria: "I gruppi consiliari devono essere presenti in ciascuna Commissione permanente, secondo i criteri della designazione proporzionale e comunque garantendo la rappresentanza in Commissione di ciascun gruppo". Cfr. anche art. 38.3 St. Emilia-Romagna. Si rende conto del problema invece lo St. Lazio che, infatti, all'art. 32 dispone che "il regolamento dei lavori del Consiglio disciplina la composizione e le modalità di funzionamento delle commissioni permanenti, assicurando a tutti i gruppi consiliari la rappresentanza proporzionale complessiva sul totale dei componenti le stesse commissioni nonché, per quanto più possibile, la rappresentanza in ciascuna commissione in misura proporzionale alla consistenza dei gruppi consiliari".

organismo deliberante – specie laddove sia lo Statuto stesso a imporre precisi *quorum* strutturali e funzionali<sup>55</sup> – alle Commissioni non resta altro che “liquefarsi”, divenire organi “aperti”, poco formali, dove tutti i consiglieri possono affacciarsi, intervenire e proporre emendamenti<sup>56</sup>. Potrebbero mai commissioni siffatte assorbire fasi significative dei lavori assembleari, come dovrebbero fare le commissioni redigenti?

Proprio per queste ragioni non si può che apprezzare i tentativi, cui si è accennato, di ristrutturare le divisioni politiche dell’assemblea secondo la logica semplificante maggioranza-opposizione, perché così la composizione delle commissioni potrebbe divenire un problema risolvibile, anche se i termini puramente quantitativi del problema restano comunque fortemente condizionanti. Si consideri che, detratti dal Consiglio regionale i consiglieri che sono chiamati a ricoprire incarichi di Giunta (sempre che non sia accolta la regola dell’incompatibilità tra le cariche), calcolati i consiglieri che fanno parte dell’Ufficio di Presidenza, delle Giunte, del Comitato per la legislazione, dove previsto<sup>57</sup>, delle Commissioni permanenti, delle Commissioni speciali, delle Commissioni di garanzia, delle Commissioni d’inchiesta (alla cui proliferazione solo poche Regioni cercano di porre un argine<sup>58</sup>), i consiglieri che fungono da capogruppo (magari solo di se stessi), il risultato non può che essere il cumulo delle cariche e una grande difficoltà di funzionamento degli organi. La conclusione a cui è inevitabile approdare è che o va ripensata l’organizzazione dei Consigli regionali o ne va seriamente riconsiderata la dimensione numerica.

---

<sup>55</sup> “Per la validità delle deliberazioni è richiesta la presenza della maggioranza dei consiglieri assegnati alla commissione ed il voto favorevole della maggioranza dei presenti”: art. 33.3 St. Lazio. Cfr. anche art. 27.3 St. Liguria.

<sup>56</sup> Cfr. art. 32.4 St. Lazio, art. 18.4 St. Toscana

<sup>57</sup> Previsto per esempio in Umbria

<sup>58</sup> Possono coesistere solo due Commissioni d’inchiesta in Toscana, e ben quattro in Abruzzo

La funzionalità del Consiglio regionale era la moneta che andava spesa per recuperare peso e funzione di fronte al chiaro ridimensionamento del peso “politico” che i Consigli subiscono come conseguenza dell’opzione (*obtorto collo*) per l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale. Che le assemblee siano “potenti” solo se capaci di destabilizzare a piacimento l’esecutivo è però un’affermazione del tutto priva di fondamento, che solo una cattiva cultura (ed esperienza) politica può alimentare (l’esempio del Parlamento americano parla da sé). Il fatto è però che per svolgere funzioni importanti bisogna organizzarsi adeguatamente, sia nelle procedure che nelle strutture. Su entrambi i versanti gli Statuti regionali sono estremamente carenti. È vero che molto devono ancora fare i regolamenti consiliari, ma forse le innovazioni più importanti dovevano essere anticipate dagli Statuti. Così però non è: quasi nulla si dice delle strutture tecniche del Consiglio, come se esse non fossero il pilastro da cui la funzionalità dell’assemblea dipende; ben poco si dice sulle procedure, come ora vedremo.

6. Le fonti e le procedure di formazione degli atti normativi sono ovviamente ampiamente trattate dagli Statuti e sono un punto che vorrei approfondire.

I Consigli regionali non hanno avuto esitazione a seguire le indicazioni della dottrina, largamente schierata nel senso di ritenere preclusa la possibilità di introdurre *atti regionali con forza di legge*. Nessun tentativo di riconoscere poteri d’urgenza alla Giunta regionale, se non per alcuni adempimenti amministrativi, come già si è accennato<sup>59</sup>; esplicita la affermazione che, in genere, le funzioni del Consiglio regionale

---

<sup>59</sup> V. § 4.

non sono delegabili<sup>60</sup>: un generico rinvio a procedure d'urgenza che possono essere disciplinate dai regolamenti interni dei Consigli regionali (ovviamente nello stretto margine lasciato impregiudicato dalle disposizioni statutarie) è tutto ciò che gli Statuti sono disposti ad accettare. Al contrario, c'è talvolta la previsione di un rafforzamento di alcune leggi regionali, ritenendo quindi che sotto questo profilo il principio di tipicità delle fonti primarie non venga turbato. Riflessi sul procedimento ha ovviamente l'obbligo di acquisire, su determinate materie o su leggi specifiche, il parere del Consiglio delle autonomie: è per lo più previsto infatti che il parere dato dal Consiglio delle autonomie possa essere disatteso dal Consiglio regionale solo rideliberando a maggioranza assoluta<sup>61</sup> o con altri aggravii procedurali<sup>62</sup>. Anche il parere negativo dell'organo di garanzia statutaria, che – come poi vedremo – quasi tutte le Regioni vogliono istituire, può in alcuni casi comportare l'obbligo per il Consiglio regionale di riapprovare a maggioranza assoluta<sup>63</sup>. Vi sono poi alcuni Statuti che dispongono maggioranze rinforzate per l'approvazione di leggi specifiche: la maggioranza assoluta è prevista, oltre che per la legge elettorale, per alcune leggi “istituzionali”, per le leggi

---

<sup>60</sup> “*Le funzioni legislative non sono delegabili*”: art. 16.3 St. Calabria e, con espressioni equivalenti, art. 49.1, St. Emilia-Romagna; art. 26.2 St. Piemonte; art. 11.8, St. Toscana (che estende il divieto di delega a tutte le funzioni consiliari); art. 34.2, St. Umbria. L'art. 32.2, St. Abruzzo, vieta il procedimento per commissione redigente per una serie di leggi, tra cui sono elencate anche le “*leggi di delega*”: se non è una svista, forse ci si riferisce alle leggi che delegano funzioni agli enti locali (ma in questo caso manca l'indicazione anche delle leggi di “conferimento”: cfr. art. 68); oppure alle deleghe improprie alla formazione dei testi unici (cfr. art. 39.2).

<sup>61</sup> Cfr. art. 71.3, St. Abruzzo; art. 23.5., St. Emilia-Romagna; art. 67.4, St. Lazio (che fa scattare il procedimento rinforzato solo a seguito di un parere negativo del Consiglio delle autonomie votato a maggioranza dei due terzi); art. 68.2, St. Liguria; art. 71.3, St. Marche; art. 29.2, St. Umbria.

<sup>62</sup> L'art. 45.2 St. Calabria prevede che il Consiglio regionale rideliberi previo parere dell'organo di garanzia statutaria. L'art. 66.4, St. Toscana, si limita ad imporre l'obbligo di motivazione agli organi che disattendono il parere dell'organo di rappresentanza delle autonomie locali.

<sup>63</sup> “Qualora il Consiglio intenda approvare la legge regionale senza modificarla sulla base dei rilievi contenuti nella pronuncia del Comitato occorre il voto favorevole della maggioranza dei componenti”: art. 68.8, St. Lazio; così anche art. 57.7. St. Calabria. Al contrario, l'art. 69 dello St. Emilia-Romagna prevede che “*i pareri della Consulta, salvi gli effetti espressamente previsti da disposizioni di legge o di regolamento, non determinano alcun obbligo, salvo quello di motivare in caso di dissenso rispetto al parere espresso*”; così anche art. 79.2, St. Abruzzo e art. 92.4, St. Piemonte.

finanziaria, di bilancio e sui tributi<sup>64</sup>; in Calabria si condiziona l'istituzione di enti e aziende regionali all'approvazione della legge addirittura con la maggioranza dei due terzi<sup>65</sup>. Il rafforzamento, dunque, è rivolto soprattutto a rendere più difficile la vita della Giunta regionale.

Sempre in materia di fonti, vorrei segnalare alcune luci e alcuni equivoci che emergono dagli Statuti. Le luci sono proiettate soprattutto dallo Statuto della Toscana, che contiene almeno tre congegni innovativi:

- a) il primo è l'elencazione delle fonti. L'art. 39 "chiude" l'elenco delle fonti regionali (che sono lo Statuto, le leggi e i regolamenti) con lo scopo, come mi sembra di capire, di escludere che la disciplina analitica cui è sottoposta l'approvazione dei regolamenti possa essere turbata dal risorgere dell'antica prassi di infarcire l'attuazione delle leggi con atti dalla varia denominazione e dall'equivoca natura giuridica, ossia le direttive, gli indirizzi, i criteri e i piani a cui si è accennato in precedenza. Nulla può impedire alle leggi di prevedere e alla Giunta (o al Consiglio stesso) di continuare ad adottare atti del genere, ma non è male escludere in via generale che ad essi possa essere attribuita natura normativa, che possano cioè essere equiparati ad atti regolamentari.
- b) Il secondo aspetto innovativo è l'obbligo di motivazione delle leggi<sup>66</sup>. Non sono del tutto convinto dell'opportunità di adottare questa disciplina che, come

---

<sup>64</sup> Così in Umbria, art. 36.4 (*"I progetti relativi alla modifica dello Statuto, alla legge elettorale, alle leggi di conferimento di funzioni amministrative, alla legge di approvazione del bilancio, del rendiconto, alla legge finanziaria, alla legge di ratifica di intese con altre Regioni e alla legge sulla composizione del Consiglio delle Autonomie locali sono approvati con la maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale"*) e in Puglia, art. 35. 4 (*"Le deliberazioni concernenti materie tributarie e di bilancio sono valide se adottate con il voto favorevole della maggioranza dei consiglieri regionali in carica"*).

<sup>65</sup> L'art. 54.3 St. Calabria prevede che *"Con legge approvata a maggioranza di due terzi dei componenti del Consiglio regionale, la Regione può istituire enti, aziende e società regionali, anche a carattere consortile, con enti locali o con altre Regioni, nonché partecipare o promuovere intese, anche di natura finanziaria."*

<sup>66</sup> Art. 39.2.

è noto, è da sempre applicata, per esempio, dalla Comunità europea. Non mi è chiaro quale diversa rilevanza avrà la motivazione delle leggi rispetto alle attuali relazioni introduttive: tuttavia la novità va segnalata.

- c) La terza novità è che le leggi e i regolamenti regionali possono disciplinare *in via transitoria* lo svolgimento delle funzioni conferite agli enti locali, in attesa che essi esercitino il proprio potere regolamentare, ai sensi dell'art. 117.6 Cost.<sup>67</sup> Benché questa conseguenza non sia affatto esplicita, il risultato cui si tende – e che troverei davvero molto positivo – è di affermare come principio generale la regola della *cedevolezza* delle norme regionali sull'organizzazione e le procedure relative alle funzioni conferite agli enti locali. Ancora migliore è quindi la formulazione contenuta nello Statuto dell'Emilia-Romagna che rende esplicito tale principio: “*I regolamenti regionali in materie di competenza degli Enti locali si applicano sino alla data di entrata in vigore dei regolamenti degli Enti locali*”<sup>68</sup>. Peccato solo che non si estenda questa regola anche alle leggi regionali. Nell'uno e nell'altro caso manca poi una clausola limitativa, che ponga al riparo dalla “cedevolezza” quegli snodi procedurali che servono a immettere nel procedimento decisionale interessi “altri” rispetto alla dimensione comunale (l'A.S.L., la Sovrintendenza ecc.).

Va detto infine che lo Statuto toscano fa rinvio ad un'apposita legge sulla normazione per rendere più stringente l'abbondante disciplina statutaria sulle fonti, sulla qualità della normazione (a cui accennerò in seguito) e – profilo trascurato dagli altri Statuti – sul “controllo comunitario” delle leggi regionali.

---

<sup>67</sup> Art. 63.

<sup>68</sup> Art. 49.3.

Passando invece agli aspetti più bui, due equivoci connotano la parte dedicata alle fonti dagli Statuti: essi si chiamano *testi unici* e *regolamenti delegati*. Entrambi sono presenti in tutti gli Statuti, o quasi<sup>69</sup>. Perché li definisco degli equivoci?

I testi unici, si sa, sono un rimedio di scarsa efficienza escogitato dal nostro legislatore (inteso in senso ampio) per venire a capo del groviglio legislativo che il Parlamento e – per la sua quota – il Governo producono. Siccome anche i Consigli regionali alimentano una legislazione disordinata e confusa, ecco che il rimedio è stato da tempo adottato anche nelle Regioni. Ora viene elevato a previsione statutaria, con l’obiettivo – suppongo – di migliorarne l’efficienza sia sotto il profilo procedurale che sotto quello della “resistenza” al groviglio legislativo futuro. Su entrambi i fronti, però, gli Statuti vengono a capo di poco.

Il meccanismo più frequentemente adottato è quello della predisposizione del T.U. da parte della Giunta regionale (magari su “delega” da parte del Consiglio regionale<sup>70</sup>), cui segue l’approvazione da parte del Consiglio regionale con procedimento legislativo in commissione “redigente”<sup>71</sup>. Come si vede, la preoccupazione del Consiglio è di non cedere neppure un centimetro della propria funzione legislativa alla Giunta, per cui si preferisce rimediare allo sconquassato ordinamento legislativo regionale attraverso lo stesso meccanismo – il procedimento legislativo – che quello sconquasso ha generato; ogni speranza è riposta nel buon funzionamento delle commissioni redigenti che, come già si è osservato, mai hanno funzionato mirabilmente in Italia e tutto lascia pensare

---

<sup>69</sup> Una menzione d’onore va agli Statuti di Liguria e Piemonte, che non menzionano i testi unici, nonché a quelli di Abruzzo e Marche, che non nominano i “regolamenti delegati”: ma in questo caso si tratta di due Regioni in cui l’approvazione dei regolamenti è comunque trattenuta dal Consiglio regionale, per cui la suddivisione tipologica dei regolamenti non avrebbe neppure alcun senso.

<sup>70</sup> Cfr. per esempio art. 44 St. Calabria; art. 40 St. Umbria; art. 54 St. Emilia-Romagna (la delega è facoltativa, perché di norma procede direttamente il Consiglio regionale)

<sup>71</sup> Così art. 39, St. Abruzzo, art. 44, St. Calabria, art. 40, St. Umbria (in essi è prevista l’approvazione finale con unico voto da parte del Consiglio regionale); art. 54 St. Emilia-Romagna.

che, per le stesse scelte degli Statuti (per esempio in materia di incontrollata proliferazione dei gruppi consiliari), non funzioneranno mirabilmente neppure dopo la riforma statutaria.

Comunque, una volta che si fosse venuti a capo del problema di riordinare la disciplina di una materia, il problema – si sa – è come evitare l'erosione del T.U. da parte di leggi e leggine più o meno inconsapevoli. La soluzione adottata da quasi tutti gli Statuti<sup>72</sup> è la *clausola di abrogazione espressa*. Essa non ha mai funzionato sinché era la singola legge a cercare di rafforzare le modalità della propria abrogazione: ora però è una fonte superiore, lo Statuto, a rendere questo rafforzamento efficiente. Ma è vero?

Per certi versi lo è poco, ma per altri lo è troppo. Se inavvertitamente il Consiglio regionale approva una norma contraria a ciò che prescrive il T.U., dobbiamo chiederci come si comporteranno i soggetti dell'applicazione e, in particolare, i giudici. I criteri di soluzione dei contrasti normativi hanno antica fondazione (al punto che le stesse *Preleggi* del Codice civile sono considerate delle semplici trascrizioni di ciò che – a quanto sembra - vale di per sé): la norma nuova prevale sulla vecchia, la norma speciale prevale su quella generale. Tutto porta a privilegiare, sul piano degli strumenti dell'interpretazione giuridica, la norma che deroga rispetto alla norma del T.U.: quindi tutto porta a svalutare la portata della clausola contenuta dagli Statuti (né credo che vi sia chi pensi che una fonte regionale, sia pure lo Statuto, possa incidere, come regola di disciplina, sulla funzione interpretativa dei giudici). Ma se qualcuno decidesse di prendere sul serio la clausola di abrogazione espressa, sarebbe peggio: il giudice, infatti, non avrebbe altra strada che sospendere il giudizio e sollevare di fronte alla Corte costituzionale la questione di legittimità della norma derogatoria per contrasto con la

---

<sup>72</sup> Con la sola eccezione dello Statuto dell'Emilia-Romagna.

clausola statutaria. Un effetto che dubito gli “statuenti” auspichino, perché è troppo: ma l’alternativa è che di quella clausola non si faccia niente. Non si può che apprezzare, perciò, che qualche Statuto si affretti a spostare l’efficacia della clausola di abrogazione espressa sul piano procedurale<sup>73</sup>, inserendo la “coltivazione” dei testi unici nell’ambito delle regole e dei controlli sulla qualità della normazione, tutelata attraverso la dichiarazione di improcedibilità delle proposte di legge non conformi.

Proprio alla qualità della legislazione gli Statuti dedicano qualche norma innovativa: gli aspetti più interessanti sono legati all’istruttoria “tecnica” delle leggi (valutazione del c.d. *impatto normativo*, per esempio) e alle c.d. *clausole valutative*, ossia all’inserimento nelle leggi di norme rivolte a rendere efficace il controllo sugli effetti prodotti<sup>74</sup>. È questo il frutto del lavoro svolto in questi anni dai servizi legislativi dei Consigli regionali, che molta attenzione hanno dedicato a questi aspetti; ma evidentemente è anche uno degli strumenti più importanti che i consiglieri regionali hanno a disposizione per rafforzare il ruolo dell’assemblea. Per questa via, infatti, è possibile estendere l’arco delle politiche pubbliche che il Consiglio regionale può riuscire a tenere sotto controllo, mentre tradizionalmente la sua competenza si limita al procedimento legislativo e le sue conoscenze agli input forniti dalla Giunta regionale. Come è inevitabile, gli Statuti rinviano la disciplina di questi strumenti ai regolamenti consiliari e c’è da sperare che i Consigli regionali comprendano sino in fondo l’importanza strategica di questa strumentazione.

Nulla invece di concreto viene detto dalle norme statutarie sulla qualità della legislazione a proposito del rimedio che va introdotto al fine di scongiurare le *cause* dei fenomeni che poi portano al ricorso ai testi unici e alle clausole di abrogazione espressa.

---

<sup>73</sup> Così, ma solo implicitamente, l’art. 44.6 St. Toscana e l’art. 37.3 St. Puglia.

<sup>74</sup> Cfr. art. 53, St. Emilia-Romagna; art. 34, St. Marche; art. 45, St. Toscana; art. 61, St. Umbria

Nel mondo anglosassone a questi mali si pone rimedio con regole precise sui controlli tecnici nella formazione degli atti legislativi e sulle tecniche di pubblicazione degli atti normativi. Perché invece in Italia è dato per scontato che le leggi vadano pubblicate una per una nell'esatto testo licenziato dall'assemblea legislativa, senza nessun tentativo *preventivo* di inserire le singole norme approvate in un corpo legislativo complessivo? È una tradizione che si alimenta di un *surplus* di venerazione per la decisione politica e una prudente svalutazione dell'apporto degli apparati tecnici: il legislatore "politico" può disporre quel che vuole e le strutture tecniche restano "serventi" rispetto alla sua volontà. Siccome è esattamente questa la causa del groviglio normativo, su questa bisognerebbe incidere, non certo a valle, con testi unici e clausole protettive: bisognerebbe seriamente riflettere sul ruolo delle strutture tecniche del Consiglio regionale, su bisogno di investire in esse, sul vantaggio che trarrebbe il politico dal disporre di servizi efficienti che lo informano esattamente delle conseguenze di ciò che sta deliberando, anziché trascriverlo passivamente e fedelmente nel *B.U.R.* scaricando poi sugli interpreti l'onere di chiarirne le conseguenze.

Il secondo equivoco è costituito dai c.d. *regolamenti delegati dallo Stato*.

Sull'attribuzione della potestà regolamentare gli Statuti si dividono nettamente. Una minoranza è ferma nel trattenere la competenza in capo al Consiglio regionale, ammettendo<sup>75</sup> o negando<sup>76</sup> la possibilità che la legge regionale la deleghi di volta in volta alla Giunta regionale. La maggior parte degli Statuti attribuisce invece il potere regolamentare alla Giunta, con condizionamenti più o meno marcati<sup>77</sup>. Eccezione però fanno sempre i c.d. "*regolamenti delegati*", il nostro equivoco.

---

<sup>75</sup> Cfr. art. 35, St. Marche.

<sup>76</sup> Cfr. per esempio art. 36, St. Abruzzo

<sup>77</sup> Rara è l'attribuzione "secca" del potere regolamentare alla Giunta regionale (l'unico esempio è l'art. 39, St. Umbria). In alcuni casi lo Statuto fissa l'attribuzione della Giunta regionale, sottoponendone

La responsabilità di esso ricade interamente sulla dottrina che, pressoché unanime, “legge” l’art. 117.6 Cost. come se, fissando la delimitazione del potere regolamentare dello Stato alle sole materie di sua competenza esclusiva, prevedesse che lo Stato possa però talvolta delegare alle Regioni l’esercizio del “suo” *potere regolamentare*. È un’interpretazione gravida di conseguenze, perché viene a isolare, nell’ambito del *genus* regolamenti regionali, la *species* dei “regolamenti delegati dallo Stato”: poiché questi regolamenti potrebbero (o dovrebbero?) essere emanati senza l’interposizione della legge regionale (essendo la loro base legale costituita dalla legge statale che “delega” la Regione), ecco che, se si accoglie la regola generale per cui i regolamenti sono approvati dalla Giunta regionale, si adombra l’ipotesi di una estromissione del Consiglio regionale dalla disciplina di queste materie “delegate”. Per questa ragione, tutti gli Statuti in cui questa regola è accolta<sup>78</sup>, contengono un’eccezione apposita per i regolamenti “delegati dallo Stato”, i quali restano di competenza del Consiglio<sup>79</sup>.

Nonostante il vasto consenso che l’ha accolta, nulla mi sembra suffragare questa interpretazione dell’art. 117.6 Cost., come altrove ho cercato di dimostrare<sup>80</sup>. “*Lo Stato può con legge delegare alla Regione l’esercizio di altre funzioni amministrative*”,

---

l’esercizio al parere delle Commissioni consiliari: per esempio art. 50, St. Liguria, art. 44.1, St. Puglia, art. 42, St. Toscana; in altri casi sembrerebbe vietata alla Giunta regionale l’emanazione di regolamenti che non siano espressamente previsti dalle leggi regionali: così, per esempio, l’art. 47.1, St. Lazio dispone che “*la Giunta regionale esercita la funzione regolamentare nelle materie di competenza legislativa, concorrente ed esclusiva della Regione, nei limiti previsti dalle specifiche leggi regionali che rinviano espressamente alle norme regolamentari*” (non serve l’interposizione della legge regionale però per i regolamenti che danno attuazione agli obblighi comunitari: art. 47.4): discipline simili si trovano anche negli Statuti della Calabria (art. 43), Emilia-Romagna (art. 49), Piemonte (art. 27)

<sup>78</sup> Con eccezione perciò degli Statuti che riservano invece il potere regolamentare al Consiglio regionale: v. note 75 s..

<sup>79</sup> Il problema è solo sfiorato dalla Corte costituzionale nella sent. 2/2004, relativa allo Statuto della Calabria, in cui si afferma che è tutt’altro che irragionevole attribuire al Consiglio regionale “*questa ipotetica normazione secondaria regionale di attuazione o integrazione della legislazione esclusiva statale*”: “ipotetica”, suppongo, in quanto la Corte non entra nel merito dell’interpretazione della disposizione costituzionale in questione, ma avverte che essa è quanto meno incerta.

<sup>80</sup> Una prima critica l’ho formulata in *La funzione amministrativa* cit., 387 s.; cfr. inoltre “*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*” - *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Cedam Padova (in corso di stampa ma consultabile in [www.robertobin.it/ARTICOLI/scrittupaladin.htm](http://www.robertobin.it/ARTICOLI/scrittupaladin.htm)).

stabiliva il vecchio testo dell'art. 118.2 Cost. Come tutti sanno, questa norma ha avuto un impiego talmente esteso da controbilanciare in qualche misura la perdita di spessore che le potestà legislative regionali hanno subito per effetto dello "schiacciamento" verso il basso che si era prodotto. Proprio in certe materie che ora sono dichiarate di competenza esclusiva dello Stato (si pensi, in particolare, alla "tutela dell'ambiente"), le Regioni avevano ottenuto nel tempo vaste funzioni amministrative (cui, per il principio del "parallelismo", corrispondevano le relative funzioni legislative). Nessuno avanza l'ipotesi che queste funzioni siano venute a cadere, né che lo Stato non possa aggiungerne di nuove in futuro: anzi, il principio di sussidiarietà lo auspica e la Corte ha sdegnosamente rifiutato l'ipotesi che, nelle materie "esclusive" dello Stato, le funzioni delegate alle Regioni debbano essere disciplinate da queste solo attraverso regolamenti (o leggi "degragate" a livello di regolamento)<sup>81</sup>. Basti considerare che attualmente quelle funzioni sono disciplinate, per lo più, con legge regionale; visto che lo Stato non può produrre la "delegificazione" in ambito regionale (lo ha ribadito, da ultima, la stessa sent. 303/2003), queste leggi potranno essere modificate soltanto da *leggi* regionali successive, non certo ad opera dei *regolamenti* regionali che si suppongono "delegati" ai sensi dell'art. 117.6 Cost.

La Corte ha ribadito che il potere regolamentare, anche a livello regionale, incontra precisi vincoli nello Statuto (sent. 303/2003) e nelle leggi regionali (sent. 324/2003). Perché mai questi vincoli *costituzionali* dovrebbero allentarsi se la *legge ordinaria* dello Stato "delega" il potere regolamentare alle Regioni? E se per ipotesi lo Statuto – anziché accettare supinamente la categoria dei "regolamenti delegati" – prevedesse un sistema di riserve di legge per cui quelle norme "delegate" devono essere necessariamente emanate

---

<sup>81</sup> Sent. 407/2002.

con legge regionale (per esempio perché comportano effetti sull'amministrazione locale)? E perché mai dovrebbe derogarsi in questo caso al principio generale della separazione tra l'ordinamento statale e quello regionale, principio che mi pare stia emergendo finalmente con una certa chiarezza dalla giurisprudenza costituzionale? È, soprattutto, perché devono essere proprio le "carte" regionali, così ridondanti di affermazioni di principio in gloria dell'autonomia regionale, ad abbracciare invece la visione opposta di un ordinamento regionale in cui le norme trovano il loro fondamento direttamente nelle leggi dello Stato?

Non si deve infatti confondere il principio di separazione degli ordinamenti normativi (che limita le interferenze che gli atti di un ordinamento producono sugli atti dell'altro) con il principio di separazione delle competenze (che delimita i campi di azione delle fonti dei due ordinamenti). A me sembra che, in nome delle esigenze unitarie e del principio di sussidiarietà, la Corte ammetta la flessibilità nel sistema delle competenze, ma che ciò non comporti *di necessità* l'attenuazione della separazione degli ordinamenti: e comunque proprio le Regioni dovrebbero essere ferme nel difendere l'autonomia del proprio ordinamento. Se lo Stato decide di conferire alla Regione l'esercizio di determinate funzioni amministrative che, per definizione (*rectius*, per sussidiarietà) non potranno che essere di carattere normativo, di programmazione, di indirizzo, di controllo, di "alta amministrazione" (le altre devono infatti "scendere" al livello locale), come la Regione le svolga, attraverso quale tipologia di atti, non può certo determinarlo la legge dello Stato, essendo questione ricadente nell'autonomia statutaria regionale.

7. Restano ancora da esplorare molti aspetti degli Statuti, ma in genere non sono ricchi di norme particolarmente innovative. Per esempio, sul terreno cruciale della partecipazione, ben poche sono le cose nuove che gli Statuti riescono ad aggiungere alla strumentazione tradizionale (iniziativa popolare, petizioni, referendum, audizioni ecc.). In Emilia-Romagna si cerca di ovviare allo scarsa attrazione che i Consigli regionali esercitano sulle organizzazioni di interessi, attraverso la disciplina statutaria delle consultazioni. Viene introdotto il sistema dei protocolli di consultazione delle associazioni preventivamente registrate, protocolli sulla cui base ogni Commissione organizza l'informazione e la partecipazione delle associazioni interessate<sup>82</sup>. In Emilia-Romagna e in Toscana si spalancano le porte del procedimento e del diritto di accesso agli atti<sup>83</sup>. Una particolare segnalazione merita l'introduzione nello Statuto del Lazio del *referendum* propositivo: esso segue l'iniziativa legislativa popolare qualora il Consiglio regionale l'abbia insabbiata ma, se approvato dal corpo elettorale, provoca soltanto un obbligo di esame da parte del Consiglio stesso<sup>84</sup>.

Molta attenzione è dedicata dagli Statuti al problema dell'informazione: ma esso è sempre visto come un problema esterno al Consiglio regionale, un riflesso del ben più rilevante problema nazionale del pluralismo televisivo e informativo<sup>85</sup>. In nessuno Statuto invece si presta attenzione "creativa" ad un altro profilo, quello di un serio potenziamento dell'informazione sulle attività degli organi regionali, per esempio sulla "pubblicità" della funzione di controllo politico esercitate dal Consiglio regionale, in

---

<sup>82</sup> Art. 19. Il sistema di accreditamento dei gruppi d'interesse non è per altro una novità: esso è stato già introdotto, per esempio, dalla legge reg. 5/2002 della Regione Toscana.

<sup>83</sup> L'art. 15.3, St. Emilia-Romagna: "*Qualunque soggetto portatore di interessi generali o privati, nonché i portatori di interessi diffusi in forma associata, cui possa derivare un pregiudizio da un atto regionale, ha facoltà di intervenire nel procedimento di formazione dello stesso, secondo le modalità stabilite dallo Statuto e dalle leggi regionali*"; art. 54, St. Toscana: "*Tutti hanno diritto di accedere senza obbligo di motivazione ai documenti amministrativi*".

<sup>84</sup> Art. 62.

<sup>85</sup> Art. 5.2, St. Abruzzo; art. 9, St. Calabria; art. 32.1 e 34, St. Lazio; art. 12, St. Piemonte; art. 14, St. Puglia; art. 21, St. Umbria.

quanto segmento del più articolato circuito della partecipazione<sup>86</sup>: tutto resta sul piano delle dichiarazioni di principio, mentre la “comunicazione politica” rimane un aspetto marginale ed unidirezionale: ha ancora senso informare il pubblico che un consigliere ha rivolto alla Giunta un’interrogazione a cui non si sa se mai verrà data risposta? Insomma, i Consigli regionali che si mostrano così gelosi delle loro prerogative, attraverso le quali sperano di preservare il proprio ruolo istituzionale, mostrano tutta la loro debolezza progettuale quando si tratta di costruire la strumentazione adatta a supportare ciò che è lo zoccolo su cui quel ruolo si deve fondare: la rappresentanza. Partecipazione, informazione, capacità di acquisire gli interessi sociali e di “farli pesare” nei processi decisionali, capacità di comunicare ciò che avviene nelle istituzioni al loro esterno e introdurre la comunicazione dall’esterno nelle procedure di verifica e di controllo: su tutto ciò gli Statuti non riescono a introdurre qualcosa di più che la stanca riscrittura di norme, istituti, meccanismi la cui invenzione risale ad epoca in cui la comunicazione politica aveva ritmi e canali del tutto diversi da quelli attuali.

Il massimo del conformismo lo si registra però in alcune scelte davvero sorprendenti. Chi avrebbe potuto immaginare che il CNEL, esempio preclaro di istituzione obsoleta e incapace di svolgere qualsiasi effettivo ruolo di sede rappresentativa degli interessi sociali, esercitasse tanto fascino sulle Regioni? Eppure non c’è un solo Statuto che non ne accolga e trascriva il modello: con un nome o con un altro il CNEL regionale è ovunque previsto!

Altrettanto può dirsi dell’organo di garanzia statutaria: solo le Marche sono esenti dalla tentazione di creare la propria piccola Corte costituzionale. Quali funzioni eserciteranno questi organi? Anch’io avevo ritenuto necessario prevedere un organo del genere

---

<sup>86</sup> Cfr. art. 14, St. Emilia-Romagna; art. 39, St. Marche;

all'inizio del dibattito sugli Statuti, quando sembrava ancora possibile che essi prendessero una strada diversa, procedendo verso una netta separazione delle funzioni del Consiglio regionale da quella della Giunta regionale, così da richiedere un arbitro che dirimesse i probabili conflitti di competenza (per esempio, in materia di "riserva di regolamento"). Ma visto che tutti gli Statuti hanno imboccato invece la strada tradizionale dei sistemi parlamentari e fanno dell'assemblea il centro di attribuzione di ogni funzione, quali "conflitti" deve dirimere l'organo di garanzia? Gli Statuti gli assegnano generiche funzioni di "*interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione*"<sup>87</sup>: ma questi conflitti, se sorgono tra esecutivo e assemblea, o tra Regione ed enti locali, non vengono forse affrontati e risolti in sede politica, se il Consiglio può, per esempio, votare una legge che toglie di mezzo lo sgradito regolamento della Giunta o può riapprovare, sia pure con qualche aggravio, qualsiasi delibera "bocciata" dal Consiglio delle autonomie? E se invece questi conflitti sono così seri da non essere riducibili con gli strumenti della politica, chi può evitare che gli interessati si rivolgano alla sede giurisdizionale competente?

In molti Statuti si prevede anche che l'organo di garanzia si esprima sulla compatibilità delle leggi regionali con lo Statuto, di solito per iniziativa di una minoranza consiliare o del Consiglio delle autonomie: una sorta di impugnazione preventiva, che opera quindi come un incidente procedurale<sup>88</sup>: ma con quale risultato, visto che, in caso di lodo negativo, al massimo è previsto che il Consiglio regionale debba rideliberare a maggioranza assoluta<sup>89</sup>, per cui la decisione politica comunque prevale sul giudizio "imparziale" dell'organo di garanzia? L'unica funzione effettiva di questi organi resta

---

<sup>87</sup> Così art. 79, lett. a), St. Abruzzo, ma una previsione simile è contenuta anche in tutti gli altri Statuti.

<sup>88</sup> Cfr. art. 68.6, lett. b), St. Lazio;

<sup>89</sup> Così è previsto dagli Statuti del Lazio e Calabria; negli altri invece il lodo negativo non comporta alcun rafforzamento di maggioranza, ma al massimo un onere di motivazione (cfr. art. 79.2, St. Abruzzo; art. 69.2, St. Emilia-Romagna; art. 82.3, St. Umbria).

quindi di esprimersi sull'ammissibilità dei *referendum*. Non manca però qualche sforzo di fantasia: in Puglia viene affidato ad esso il compito di esprimere un parere, del resto non vincolante, “*nella valutazione delle capacità dei soggetti non pubblici che la Regione individua per il conferimento dei compiti di per sé pubblici*”<sup>90</sup> – compito arduo da intendersi, ma ancora più arduo da svolgersi per un organo che ha una marcatura prevalentemente giuridica. In Piemonte si osa di più, e si chiede all'organo di garanzia di esprimersi “*sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato*”<sup>91</sup>. Chi mai si sognerà di chiedere un parere del genere all'organo di garanzia, specie considerando i non molto ampi termini per l'impugnazione? E con quali conseguenze? È per questo che è previsto che una quota dei suoi componenti sia obbligatoriamente scelta tra gli avvocati?

Già, una piccola notazione la merita anche la composizione di queste Corti costituzionali in miniatura: come quella vera, anche queste sono appannaggio di magistrati, avvocati e docenti universitari, con la sola eccezione di Puglia e Piemonte che ne riservano una quota, addirittura maggioritaria in Puglia, agli ex consiglieri regionali!

9. Solo due parole di conclusione. La stagione dei nuovi Statuti va verso la conclusione con un bilancio che non sembra particolarmente positivo: la lunghezza dei tempi non suona a lode dell'efficienza e della capacità politica delle assemblee regionali, ne è giustificata dai contenuti degli Statuti, che – come si è visto - non sono molto innovativi. A me sembra che i Consigli regionali, nel loro insieme, abbiano dimostrato poca capacità di ragionare sulle cause della crisi in cui si trovano le assemblee elettive.

---

<sup>90</sup> Art. 47, lett. c).

<sup>91</sup> Art. 92.1, lett. b).

Il provincialismo che connota la nostra cultura politica porta ad attribuirle la scelta del meccanismo dell'elezione diretta del capo dell'esecutivo, ma non è così. Le assemblee elettive – come è noto - sono in crisi dall'inizio del Novecento: nella storia del parlamentarismo la fase dell'apogeo dei parlamenti è perciò assai più breve di quella del loro supposto declino. Insomma, non è un problema che riguarda solo le Regioni né la legislazione elettorale italiana. Alcuni parlamenti hanno reagito dotandosi di strumenti adeguati. Nessuno dei nostri Consigli sembra capace di fare altrettanto: questo, secondo me, è l'aspetto più negativo. Forse dovremmo fare autocritica anche noi, noi che abbiamo svolto funzioni dirette o indirette di consulenza nella formazione degli Statuti. Forse abbiamo sbagliato ad assecondare i Consigli nel tentativo di aggirare i vincoli posti dalle riforme costituzionali alla autonoma scelta della forma di governo regionale, accettando che l'argomento della forma di governo si circoscrivesse ai rapporti politici tra Consiglio e Presidente della Giunta regionale, mentre è a tutti nota che essa è fatta di ben più numerosi e complicati tasselli. Si doveva cercare di concentrare l'attenzione sulla efficienza dei procedimenti decisionali, sulla capacità dei Consigli di seguire le politiche pubbliche, sull'ampliamento delle loro capacità di attrarre gli interessi sociali, di divenirne gli interlocutori e gli interpreti, di seguire l'applicazione delle leggi, di registrarne gli effetti e capirne le conseguenze. Interessi sociali e conoscenza della realtà, questi sono gli ingredienti indispensabili di ogni ricetta capace di togliere le assemblee elettive dalla posizione un po' emarginata in cui si trovano. E ciò sposta l'attenzione sulle strutture tecniche dei Consigli, sulla struttura e l'ampiezza dei loro bilanci. Perché il principale equivoco da cui bisogna uscire è che la politica non costi, che sia immorale ampliarne il prezzo. Senza partiti strutturati, senza le loro riviste e i loro centri-studi, senza strutture tecniche forti e "imparziali" nelle

assemblee, come si possono elaborare linee politiche adeguate? Giocoforza dipendere dalla Giunta regionale, dai dati e dalle proposte che essa decide di fornire: ma così il ruolo dell'assemblea si riduce drasticamente. Questo avrebbero dovuto aver presente i Consigli regionali, e allora forse avrebbero potuto meglio capire che la politica non finisce nell'angusto gioco della lotta per la poltrona di assessore (volgarizzazione della ben più aulica espressione "forma di governo regionale", come intesa dal dibattito sul "*simul... simul...*"), e ciò che fa di un consigliere un centro di potere politico non è il portaborse in più che gli deriva dall'essere capogruppo di se stesso.

In fondo gli Statuti stanno andando in porto, Governo permettendo, grazie al fatto che la Corte Costituzionale ha fatto chiarezza sulle questioni che avevano maggiormente attratto l'attenzione degli "statuenti". Purtroppo è arrivata tardi (anche se certo non per colpa sua), perché ormai non c'è più il tempo per reagire a questa sentenza ripensando seriamente ai contenuti degli Statuti. Risolto di autorità il nodo della forma di governo, gli Statuti che stanno finalmente vedendo la luce sono, in fondo, poca cosa. Forse però qualcosa ancora si può fare, cercando di far fiorire gli spunti che, sia pure spesso timidamente, in essi si celano, attraverso gli strumenti di attuazione che dovranno essere predisposti. Anzitutto cercando di rendere migliori e più innovativi i regolamenti interni dei Consigli regionali.