



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

Con un'appendice sulla qualità della normazione negli Statuti regionali

Nota - Il testo riproduce il paper di Astrid, dell'aprile 2003, aggiornato da Tania Groppi tenendo conto dell'elaborazione regionale in materia statutaria e della giurisprudenza della Corte costituzionale. In appendice è stata inserita una nota sulla qualità della normazione negli Statuti regionali, corredata di una ipotesi di proposizione normativa.

Il Gruppo di Astrid che ha elaborato il paper – coordinato da Tania Groppi e Franca D'Alessandro – è composto da Enzo Balboni, Franco Bassanini, Antonio Brancasi, Manin Carabba, Paolo Caretti, Stefano Ceccanti, Vincenzo Cerulli Irelli, Alfredo Corpaci, Franca D'Alessandro, Stefano Grassi, Tania Groppi, Giorgio Macciotta, Silvia Paparo, Franco Pizzetti, Jacopo Sce, Domenico Sorace, Adriana Vigneri.

L'appendice è stata elaborata dal Gruppo di Astrid sulla qualità della regolazione – coordinato da Elio Berarducci – è stata redatta da Massimo Carli, Elio Berarducci e Isabella Salza, e discussa con Franco Bassanini, Roberto De Liso, Alessio Michele Soldano, Alberto Stancanelli, Giulia Tiberi.

Roma, aprile 2004

INDICE SOMMARIO

- 1. La riforma del Titolo V e i nuovi Statuti delle Regioni.**
- 2. Il contenuto degli Statuti: principi e diritti.**
- 3. Il contenuto degli Statuti: la forma di governo.**
- 4. Il contenuto degli Statuti: gli organi costituzionali della Regione.**
- 5. I rapporti con il sistema delle autonomie.**
- 6. Unione europea e attività internazionali delle Regioni.**
- 7. Il procedimento di revisione dello Statuto.**
- 8. La supremazia dello Statuto e l'organo regionale di garanzia statutaria.**

APPENDICE - La qualità della normazione negli Statuti regionali

1. La riforma del Titolo V e i nuovi Statuti delle Regioni

La legge costituzionale n. 1 del 1999 ha anticipato la riforma costituzionale del 2001: essa ha riscritto l'autonomia statutaria delle Regioni, modificando procedimento, contenuto, limiti dello Statuto regionale. Lo Statuto diviene così ora un atto interamente regionale, attraverso il quale le Regioni possono definire in piena autonomia la propria forma di governo e i propri indirizzi programmatici.

Importante e urgente è l'attuazione della riforma costituzionale. Se, per la parte introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, un ruolo fondamentale in tale attuazione deve essere svolto dallo Stato, **spetta interamente alle Regioni invece sfruttare appieno la propria autonomia statutaria**. Non si tratta di ritoccare gli Statuti del 1971, 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: dunque, di 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 del Presidente, della Giunta, e dei Consigli.

I nuovi Statuti regionali dovranno quindi essere informati **al rispetto e alla valorizzazione delle innovazioni apportate 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, in materia di forma di governo, lo Statuto individui una soluzione volta a garantire l'efficienza, la stabilità e la rappresentatività delle istituzioni regionali, disegnando un coerente sistema delle fonti regionali del diritto;
- che le norme statutarie sui rapporti della Regione con gli altri soggetti, Unione europea e autonomie locali, siano in armonia con il ***multilevel government*** disegnato della riforma costituzionale.

Allo stesso tempo, i nuovi Statuti non debbono "chiudere la partita", stabilendo una disciplina estesa e di dettaglio che impedisca il dispiegarsi della discrezionalità delle forze politiche regionali nell'attuazione statutaria, e il flessibile adattamento delle strutture al modificarsi delle esigenze e delle situazioni. In ragione del procedimento previsto per la loro adozione, infatti, le norme statutarie presentano una elevata rigidità, che rende le loro modifiche complesse e sottoposte ad un ampio consenso.

E' importante sottolineare l'opportunità di optare per **Statuti "brevi"**, sotto due punti di vista: innanzitutto quanto agli oggetti disciplinati, che dovrebbero essere limitati a quegli aspetti dell'organizzazione e del funzionamento regionale che presentano per la loro natura "costitutiva" l'esigenza di una regolamentazione stabile e sottratta alle maggioranze contingenti; inoltre, quanto al tipo di disciplina, che dovrebbe essere di principio, in modo da lasciare spazio alle "ordinarie" fonti regionali.

2. Il contenuto degli Statuti: principi e diritti

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 **principi condivisi** che caratterizzano la comunità regionale come tale, e che ne definiscono l'identità.

Le disposizioni di principio degli Statuti, costituzionalmente ammissibili come "contenuti ulteriori" (Corte cost., sentenza n. 2/2004), possono fissare norme programmatiche quali indirizzi e linee-guida, che orientano verso obiettivi generali la legislazione e l'attività amministrativa regionale.

Il quadro di riferimento di fondo è offerto dai principi posti dal Trattato per l'Unione Europea e dalla Costituzione, come modificata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Tra questi, particolare attenzione andrà riservata al **principio di sussidiarietà orizzontale**, da intendere correttamente come riconoscimento e promozione della autonoma iniziativa di cittadini singoli o associati per lo svolgimento di attività di interesse generale (nuovo articolo 118, ultimo comma, della Costituzione), e non solo, invece, come assegnazione di compiti degli enti locali a privati, con relativi finanziamenti pubblici.

E' dubbio se sia ancora utile, alla luce della esperienza storica che ha portato ad abbandonare 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.

Così come avvenuto in occasione della prima stagione "costituente" regionale, è prevedibile che anche i nuovi Statuti puntino a definire **un quadro di diritti** da riconoscere ai membri della collettività regionale. Anzi, la maggiore ampiezza della potestà statutaria, ma anche legislativa, derivante dalla riforma del Titolo V della Costituzione, può indurre a valorizzare in modo particolare questa parte degli Statuti, in vista della definizione dei tratti caratterizzanti le diverse identità regionali.

Premesso che si tratta di una parte di grande rilievo dell'elaborazione statutaria, non sembra tuttavia opportuno che esso venga affrontato mediante la individuazione di **nuovi cataloghi di diritti**, ciò che potrebbe tradursi in una mera operazione declamatoria; appare preferibile sottolineare il profilo **dell'effettività dei diritti**, soprattutto quelli sociali, già oggi riconosciuti, e collegare ad esso lo specifico ruolo della Regione, nel quadro "dei livelli essenziali", rientranti nella competenza esclusiva dello Stato (secondo quanto stabilito dall'art.117, comma 2, lett. m), Cost.).

Al riguardo va sottolineato che mentre, per un verso, i diritti fondamentali già disciplinati dalla Costituzione attendono ancora di essere compiutamente realizzati, la definizione di cataloghi più aggiornati, rispetto a quello costituzionale (per altro assai articolato e avanzato) appare ormai affidata a fonti di livello sopranazionale (si pensi al contenuto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo o al contenuto della Carta dei

diritti fondamentali dell'Unione europea). In questo quadro, il piano su cui collocare correttamente il ruolo delle Regioni, appare non quello formale della definizione di nuove fattispecie astratte, bensì quello concreto della **implementazione dei diritti fondamentali**.

Ciò non esclude che nella stesura di questa parte degli Statuti sia possibile esplicitare quanto già da tempo costituisce interpretazione estensiva del dettato costituzionale (grazie soprattutto agli interventi del giudice costituzionale): si pensi, ad esempio, riguardo alla titolarità dei diritti, al loro riconoscimento in capo a **tutti** i membri della collettività regionale, **indipendentemente dalla cittadinanza** nazionale (o comunitaria); si pensi ancora, quanto, a specifiche fattispecie tutelabili, al diritto all'informazione, al diritto di accesso e di partecipazione al procedimento amministrativo, al diritto ad un'amministrazione trasparente, al diritto alla riservatezza e così via.

Se si accetta questa impostazione, collegando strettamente il profilo della tutela dei diritti alle concrete politiche pubbliche della Regione, va valutata l'opportunità di **fondere in un'unica parte dello Statuto questo profilo e quello dei principi fondamentali** (il che parrebbe quasi una scelta obbligata), nonché l'opportunità di inserire principi fondamentali e diritti in un apposito **preambolo**, anziché nel corpo delle disposizioni statutarie: una soluzione che nulla toglierebbe alla loro valenza "giuridica", mentre ne sottolineerebbe ancor di più il significato di valori fondamentali e ineludibili nell'esercizio delle singole competenze regionali.

Una considerazione a parte merita il tema della **pari opportunità fra uomini e donne**. 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 necessaria l'esplicita assunzione di tutti i contenuti del comma 7 dell'art. 117 Cost., attraverso la introduzione nello Statuto di un principio sul tema. Da ciò, l'impegno della Regione 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.

Appare opportuno, 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.

3. Il contenuto degli Statuti: la forma di governo

La **riforma del 1999**, al fine di contrastare le precedenti tendenze assembleariste, ha visto una **valorizzazione assai forte dell'esecutivo**, realizzata attraverso il trasferimento, a livello regionale, come soluzione transitoria e come modello a regime (anche se derogabile dallo Statuto, ma affrontando un eventuale richiesta di referendum oppositivo), del modello fondato **sull'elezione diretta del Presidente della Regione, unitamente alla sua maggioranza**, e sul meccanismo del "simul stabunt aut simul

cadent” che aveva già dato buona prova di sé in Comuni e Province (come ha evidenziato la stessa Corte cost. nella sentenza avente ad oggetto il primo Statuto regionale approvato, quello calabrese: sentenza n. 2/2004).

La medesima legge ha altresì previsto **notevoli margini di autonomia** sia per la **forma di governo** (praticabili in modo significativo e costruttivo, come si vedrà più oltre, anche quando non si voglia ricorrere alla scelta in deroga rispetto all’elezione diretta), sia per il **sistema elettorale**. In quest’ultimo caso, però, lo Statuto deve limitarsi a porre alcuni principi generalissimi, in quanto, a detta della Corte costituzionale (sentenza n.2/2004) tale atto non può disciplinare direttamente la materia elettorale, né i casi di ineleggibilità e incompatibilità, ma solo quegli aspetti, come la *prorogatio* degli organi regionali, più strettamente connessi alla forma di governo (sentenze n. 196/2003 e n. 2/2004): la potestà legislativa elettorale è stata attribuita, secondo tale lettura degli artt. 122, primo comma, e 123, primo comma, Cost., a fonti (legge statale di principio e legge regionale di dettaglio) diversi dallo Statuto regionale.

Ciò posto, la scelta della forma di governo è rimessa all’autonomia di ciascuna Regione, in coerenza con la propria storia e con le caratteristiche del proprio sistema partitico. La scelta per la valorizzazione dell’organo monocratico e per la personalizzazione della competizione elettorale, compiuta, in via transitoria, dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, non è imposta dalle norme costituzionali e deve dunque essere valutata nel processo di formazione degli Statuti considerandone i pregi e i difetti a confronto con quelli attribuibili ai possibili modelli alternativi. Non sembra tuttavia contestabile che essa è la più coerente con le acquisizioni politico-istituzionali degli anni più recenti; ed anche, probabilmente, la più idonea per affrontare la notevole estensione dei compiti e delle responsabilità regionali derivante prima dalla riforma Bassanini e ora dalla attuazione del nuovo Titolo V: nuovi compiti e nuove responsabilità ai quali sarebbe difficile far fronte senza governi regionali stabili e maggioranze coese.

La diffusa, e legittima, esigenza di non comprimere oltre modo il ruolo dei Consigli regionali, anzi di ridefinirne in modo convincente il ruolo e i poteri, va soddisfatta essenzialmente mediante 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), una riorganizzazione degli uffici assembleari che punti a valorizzare 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.

Da **valorizzare è, soprattutto, il ruolo della opposizione** consiliare, visto che in una forma neoparlamentare la prima distinzione è tra maggioranza e opposizione più che tra giunta e consiglio. Così come all’inizio della consiliatura si formalizzano la maggioranza, e la nomina della Giunta e del suo Presidente, altrettanto dovrà avvenire per l’opposizione che procederà alla scelta del proprio leader dandone poi comunicazione al Presidente del consiglio regionale. Naturalmente potendo esservi (come infatti c’è) più di una opposizione, l’elezione consiliare del leader ha (anche) la funzione di individuare la “**maggiorre opposizione**”, ferme restando per le altre forze politiche di minoranza tutte le **necessarie garanzie** (costituzione di gruppi consiliari, ecc.).

Analogamente a quanto avviene in seno alla maggioranza, peraltro, anche l'opposizione dovrebbe avere facoltà di **rinnovare o revocare** – con una apposita mozione di fiducia o sfiducia – il proprio leader.

L'elezione di un leader dell'opposizione produrrebbe il vantaggio di incentivare il candidato “miglior perdente” per la Presidenza a restare in Consiglio, anziché uscirne (per altre cariche, ovvero per semplice abbandono), perché l'istituzionalizzazione di un suo ruolo in Consiglio darebbe comunque la possibilità di adempiere bene a un mandato popolare comunque ricevuto.

Quanto alle prerogative, il leader dell'opposizione consiliare dovrebbe **rappresentare ufficialmente l'opposizione in Aula**, ad esempio riconoscendogli le stesse facoltà riconosciute dallo Statuto o dal regolamento consiliare alla iniziativa di una **minoranza qualificata** (un quarto, un terzo, un decimo) dei consiglieri regionali per l'attivazione di taluni strumenti: verifica del numero legale, votazioni con registrazione dei nomi, istituzione di commissioni di inchiesta, richiesta di indagini conoscitive in Consiglio e in commissione, ecc.

L'opposizione dovrebbe poi disporre di **staff e risorse autonome**, non dipendenti da decisioni dei singoli Gruppi, 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** e dell'**opposizione** come **entità federative complessive**, con una certa flessibilità perché ciascuna di tali realtà possa decidere all'inizio di ciascuna consiliatura quali prerogative esercitare in modo singolo e quali in modo aggregato.

Il **potere di controllo del Consiglio** (dell'opposizione, ma anche della maggioranza consiliare) **sull'attuazione del programma** da parte della Giunta merita di essere evidenziato negli Statuti con la **previsione di tempi, modi e strumenti certi**. La configurazione della forma di governo neo-parlamentare non rende infatti superflui vari momenti di esposizione del programma e 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 cadenze prefissate.

Una opzione possibile è anche quella di prevedere, all'inizio della legislatura, **un voto del Consiglio sul programma di governo (e, successivamente, sulle sue modificazioni)**: la stessa funzione di controllo del Consiglio ne riceverebbe impulso, in quanto è evidentemente maggiore l'interesse a controllare l'attuazione di un programma fatto proprio, attraverso il voto, dal Consiglio, rispetto a un programma meramente comunicato dalla Giunta; naturalmente, un voto contrario sul programma **non** sarebbe da considerare alla stregua di un voto di sfiducia, ma obbligherebbe soltanto il Presidente a ricercare l'accordo con la sua maggioranza.

L'effettività del controllo sulle attività dell'esecutivo dovrà essere assicurata da **strumenti ispettivi efficaci**, alle dirette dipendenze del Consiglio, ovvero configurati come strutture indipendenti (per le quali resta insuperato il modello del **General**

Accounting Office americano), legittimati ad avere accesso a qualunque atto o documento dell'amministrazione regionale e degli enti regionali. Sembra poi raccomandabile prevedere la legittimazione dell'opposizione a promuovere la formazione di commissioni consiliari di inchiesta, mediante la proposta di una minoranza qualificata dei componenti il Consiglio regionale.

Una chiara distinzione di responsabilità e un potenziamento dei poteri di indirizzo e controllo del Consiglio possono essere rafforzati anche dalla previsione della **incompatibilità tra consiglieri e assessori**, che si presenta come logica in un sistema di governo di legislatura, e funzionale per evitare di ricoprire contemporaneamente ruoli istituzionali non sempre sovrapponibili.

4. Il contenuto degli Statuti: gli organi costituzionali della Regione

Il Consiglio regionale

Il ruolo e i compiti del Consiglio regionale, organo espressione del pluralismo politico della comunità regionale, mutano significativamente **a seconda del tipo di forma di governo** che il legislatore statutario intenderà scegliere. In ogni caso, nello Statuto dovrebbero essere contenuti soltanto i principi in materia, mentre la disciplina di dettaglio dovrebbe essere rimessa ai riformati **regolamenti consiliari**.

Se ci si muove, come sembra auspicabile, nella direzione di una sostanziale conferma della forma di governo "transitoria" disegnata dalla legge costituzionale n.1/1999, e alla luce della forte valorizzazione della potestà legislativa regionale, contenuta nella legge costituzionale n.3/2001, si possono evidenziare alcune linee guida per la configurazione del ruolo e dei poteri del Consiglio regionale, nei termini che seguono.

In primo luogo, andrebbe **fortemente strutturato l'esercizio dell'attività legislativa del Consiglio**, sia sul versante dei **rapporti con la Giunta** (regole sulla definizione del calendario dei lavori in modo da raccordare lavori consiliari e priorità dell'esecutivo), sia sul versante dei rapporti con le **autonomie locali** (procedimenti aggravati per determinate proposte di legge), sia sul versante della **qualità** e della **fattibilità delle leggi** (regole di *drafting*; regole sul controllo *ex ante* ed *ex post* sull'impatto normativo delle nuove leggi), sia sul versante della **semplificazione** del quadro normativo generale (previsione della possibilità di adottare testi unici), sia infine sul versante della flessibilità degli strumenti di normazione (introduzione di strumenti di **delegificazione**).

In secondo luogo, andrebbe arricchito lo strumentario tradizionale, attraverso il quale il Consiglio esercita il suo potere di **controllo-indirizzo sull'operato della Giunta e del Presidente**. Su questo piano, ben al di là degli istituti dell'interrogazione e dell'interpellanza, andranno introdotte apposite procedure che consentano al Consiglio una **partecipazione non formale, ma effettiva, a processi decisionali che fanno capo all'esecutivo**: si pensi alla partecipazione del Presidente ai lavori della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza unificata; o al potere di concludere accordi o intese con

Stati esteri o con enti territoriali di Stati esteri; o, ancora, alla definizione di intese con altre Regioni; o, infine, a tutto il versante della partecipazione regionale alla definizione delle politiche e degli atti comunitari. Dovrebbe trattarsi di procedure che, nel prevedere puntuali obblighi di **tempestiva informazione** a carico delle giunte, consentano al Consiglio di esprimere **indirizzi** e, in certi casi, l'esercizio di **poteri decisionali** (ratifica con legge delle intese con altre Regioni, già disposta dal dettato del nuovo art.117 Cost; approvazione con legge degli accordi o delle intese con soggetti esteri, qualora questi presentino un contenuto obbligatorio che incide sul terreno della legislazione o degli impegni di spesa).

Sempre su questo piano, va prevista, in termini di principio, una disciplina della **manovra di bilancio** che, in parte sulla falsariga di quanto avviene a livello nazionale, preveda un primo coinvolgimento del Consiglio attraverso la presentazione al medesimo di un documento analogo al Documento di programmazione economica e finanziaria, e la successiva approvazione di un bilancio articolato per "missioni" e "programmi", attraverso la quale il Consiglio possa partecipare alla definizione delle politiche pubbliche regionali e delle linee guida della gestione, la cui attuazione è affidata alla responsabilità della giunta e dell'amministrazione regionale.

Infine, anche il potere di **nomina**, da radicare prevalentemente in capo alla Giunta, dovrebbe vedere coinvolto il Consiglio, oltre che con un potere decisionale per quelle in cui sia espressamente prevista una rappresentanza dell'opposizione, quanto meno con l'espressione di un assenso sulle proposte dell'esecutivo regionale su quelle che attengono la rappresentanza dell'intero istituto regionale.

Legislazione e compartecipazione alla definizione dell'indirizzo politico regionale, in stretta relazione col sistema delle autonomie locali, sembrerebbero i due assi portanti sui quali orientare il nuovo ruolo dell'assemblea elettiva, secondo una lettura fedele e coerente dell'impianto complessivo del nuovo Titolo V. Non sembra dunque consigliabile attardarsi nel rivendicare la restituzione al Consiglio di specifiche competenze nell'area dell'esecutivo o nel contendere al Presidente e alla Giunta poteri di direzione o gestione dell'amministrazione, nel tentativo di ricostruire su un terreno improprio una centralità del Consiglio nel quadro della forma di governo regionale (una centralità, per altro mai esercitata e comunque ormai da tempo in crisi). Si tratterebbe, a ben vedere, di un'operazione velleitaria che rischierebbe di allontanare ancora nel tempo la definizione, difficile, ma inevitabile, di una **nuova identità delle assemblee elettive**, di una nuova centralità saldamente radicata nei nuovi poteri e nelle nuove responsabilità della Regione sul terreno legislativo e nell'esercizio di efficaci poteri di indirizzo e controllo.

Il Presidente della Giunta

Nel quadro di una forma di governo della Regione quale quella fin qui delineata, il ruolo del Presidente non potrà essere limitato alla rappresentanza istituzionale della Regione, ma i suoi poteri dovranno essere tali da delineare, tanto nei confronti del Consiglio che della Giunta, **rapporti ben diversi da quelli configurati dagli Statuti degli anni '70**. D'altronde questo è comunque l'inevitabile risultato delle disposizioni costituzionali secondo cui, da un lato, al Presidente spetta la **direzione della politica**

della Giunta, della quale assume la responsabilità (art. 121, c. 4) e, dall'altro lato, in caso di elezione diretta, tanto l'approvazione di una mozione di sfiducia nei suoi confronti che le sue dimissioni volontarie comportano le dimissioni della Giunta e lo **scioglimento del Consiglio** (art. 126, cc. 2 e 3).

Nell'ambito di tali premesse, agli Statuti spetta compiere scelte fra più soluzioni alternative concernenti questioni nient'affatto secondarie, a partire dalla **distribuzione delle competenze tra i diversi organi di governo**.

In primo luogo, dovrà essere precisato il contenuto della funzione di 'rappresentante' della Regione attribuita al Presidente; come e ciò, in particolare, con riferimento ai procedimenti di formazione di accordi e intese interregionali e internazionali ed alla partecipazione ad organismi nazionali di rappresentanza delle Regioni o comunque a procedimenti cui partecipano le Regioni.

In secondo luogo, si dovrà decidere se confermare la disposizione costituzionale provvisoria che attribuisce al Presidente il potere di **nomina e revoca dei componenti della Giunta**, da intendersi comprensivo della definizione ed attribuzione dei loro incarichi. L'attribuzione di un tale potere sembra peraltro necessaria per rendere effettiva la responsabilità presidenziale dell'indirizzo politico unitario della Giunta, che è opportuno sia esplicitamente proclamata. Essa sembra peraltro avere altre implicazioni, dalla esclusione della possibilità di una sfiducia individuale nei confronti di componenti della Giunta alla previsione di altre competenze presidenziali, come, ad esempio, quella di procedere alle altre nomine e designazioni che non siano riservate al Consiglio, ivi comprese quelle dei dirigenti regionali, o almeno di farne le proposte alla Giunta.

In terzo luogo, dovrebbero essere precisati i rapporti con il Consiglio al di là di quelli derivanti dall'uso degli ordinari strumenti di controllo politico da parte di quest'ultimo.

Innanzitutto andrà previsto l'obbligo del Presidente della Giunta, non appena nominati i componenti di quest'ultima, di **presentare il programma di governo** al Consiglio per una discussione le cui modalità e conclusioni (scartando ovviamente il voto di fiducia) saranno quelle previste dal regolamento di quest'ultimo. Ugualmente dovrebbe essere il Presidente a presentare annualmente al Consiglio per l'approvazione gli **atti di programmazione generale con i relativi strumenti di bilancio**, in conformità a quanto previsto dalla legge in materia. Non pare invece opportuno che lo Statuto definisca direttamente il sistema di programmazione e la struttura del bilancio, anche in considerazione della riserva allo Stato dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica.

Allo stesso Presidente dovrà essere attribuita la competenza per la presentazione al Consiglio dei **disegni di legge** di competenza della Giunta con il potere di richiedere ed ottenere una procedura abbreviata per quelli indicati come di particolare urgenza.

Anche in relazione ai **poteri di nomina presidenziale** potrebbe essere prevista qualche competenza del Consiglio, non solo nel senso che le modalità di selezione e di pubblicità dovranno essere stabilite dalla legge, ma anche con la prescrizione, per alcuni casi, che le candidature siano previamente comunicate al Consiglio cui potrebbe essere riconosciuto il potere di invitare al riesame.

Ancora qualche forma di confronto con il Consiglio, resa possibile da un generale

dovere di tempestiva e, possibilmente, **preliminare informazione**, potrebbe essere opportunamente imposta in relazione all'attività di rilievo politico svolta dal Presidente in veste di rappresentante della Regione. Lo stesso obbligo meriterebbe di essere previsto nell'ipotesi di esercizio di poteri innominati nei casi di necessità ed urgenza che, come si dirà nel prossimo paragrafo, è opportuno siano attribuiti al Presidente.

Resta anche da vedere se sia ammissibile che, come da taluno è stato proposto, sia attribuito al Presidente il potere di subordinare la promulgazione delle leggi ad una seconda deliberazione, nel caso che egli vi ravvisi **specifiche violazioni della Costituzione o dello Statuto**, per esempio riguardanti la sfera delle competenze esclusive dello Stato o della autonomia degli enti locali.

Nel delineare la figura del Presidente, la disciplina statutaria si intreccia con quella della **legge elettorale**; e ciò anche al di là di quel che riguarda strettamente le modalità delle elezioni, visto che a questa legge spetta dettare anche la disciplina delle ineleggibilità ed incompatibilità. È consigliabile comunque che il Presidente abbia a pieno Titolo anche lo *status* di consigliere regionale.

Circa la questione dell'ineleggibilità del Presidente per un **terzo mandato**, opportuna soprattutto in funzione di riequilibrio a fronte di un sistema che rischia una eccessiva personalizzazione, va rilevato come essa sembra esclusa dalla materia statutaria alla luce della sentenza della Corte costituzionale sullo Statuto calabrese, più volte citata, che ha annullato la previsione al riguardo contenuta nello Statuto della Calabria (sentenza n. 2/2004).

La Giunta regionale

La Giunta continua ad essere definita dalla Costituzione "***l'organo esecutivo della Regione***", ma è chiaro che la qualificazione muta di significato, dopo l'attribuzione della funzione e della responsabilità della direzione della sua politica al Presidente e soprattutto dopo la elezione diretta di quest'ultimo. Comunque la fisionomia di quest'organo richiede di essere disegnata mediante scelte statutarie che non riguardano soltanto i poteri di nomina dei suoi componenti.

Lo Statuto dovrà innanzitutto definire le funzioni del collegio, al quale, sia pure sotto la direzione del Presidente, dovrà essere attribuita in primo luogo **l'elaborazione degli indirizzi politici di governo**. Si tratta di una scelta significativa, che **esclude che la definizione degli indirizzi di settore sia riserva al singolo componente la Giunta**, al quale spetterà soltanto di fare proposte al collegio e di tradurre le scelte politiche di quest'ultimo in indirizzi politico-amministrativi per l'amministrazione.

Peraltro, la funzione in questione deve essere vista in prospettive diverse. Da una parte, implica la competenza ad adottare atti autonomi sottoposti al solo controllo, più o meno intenso, del Consiglio (come, per esempio, alcune nomine, ma anche l'impugnazione delle leggi statali o la promozione dei conflitti di attribuzione) o che richiedono la deliberazione o l'approvazione di quest'ultimo (come i disegni di legge o il bilancio).

D'altra parte, la funzione di governo implica competenze di attuazione di atti in cui si esprime l'indirizzo del Consiglio, a cominciare ovviamente dalle leggi. È peraltro importante per l'efficienza dell'azione di governo affermare una pienezza di competenze della Giunta in relazione a tale funzione.

A tal fine è rilevante la questione della **potestà regolamentare**, che può essere finalmente affrontata in modo soddisfacente dopo che la riforma costituzionale ha eliminato l'inspiegabile generale attribuzione al medesimo organo di due fonti tra loro gerarchicamente subordinate. Come ha sottolineato la Corte costituzionale (sentenze nn. 313/2003; 324/2003; 2/2004) tale abrogazione non prefigura alcuna soluzione obbligata, comportando una espansione dell'autonomia statutaria regionale. Così è ora possibile attribuire **alla Giunta la competenza esclusiva** per i **regolamenti esecutivi** (il cui ambito e la cui stessa esistenza dipendono pur sempre da quanto dispone la legge regionale), **lasciando invece al Consiglio la competenza esclusiva quando la potestà normativa regionale si esprime soltanto mediante regolamenti, come nel caso dei regolamenti delegati dallo Stato ex art. 117, comma 6, della Costituzione o dei regolamenti di attuazione del diritto comunitario**. Potrà essere peraltro opportuno stabilire tra legge e regolamento una particolare relazione in materia di organizzazione amministrativa, in modo da **riservare** all'esecutivo un congruo spazio di disciplina normativa da esercitare mediante regolamenti da parte della Giunta (naturalmente facendo salva l'autonomia organizzativa del Consiglio).

Non sembra invece possibile attribuire alla Giunta la competenza a emanare decreti-legge visto che quello delle fonti primarie (anche regionali) appare essere un sistema chiuso interamente definito dalle norme costituzionali e quindi non modificabile dagli Statuti regionali.

Le esigenze di interventi normativi urgenti potranno essere soddisfatte, da un lato, stabilendo che il regolamento consiliare dovrà prevedere **corsie preferenziali** che consentano l'approvazione rapidissima di disegni di legge qualificati urgenti dalla Giunta e, dall'altro lato, mediante l'attribuzione al Presidente di una specifica competenza all'adozione di provvedimenti nell'esercizio di **poteri innominati** previsti dalla legge per far fronte a situazioni di necessità ed urgenza. Lo Statuto potrà comunque prevedere che degli atti di esercizio di tali poteri si dia immediata comunicazione al Consiglio.

Una normativa specifica è, in ogni caso, opportuno che sia dettata per la disciplina della **organizzazione e funzionamento dell'amministrazione**. La principale responsabilità in relazione a quest'ultima non può non essere lasciata alla Giunta, anche se l'esclusione di qualsiasi competenza in proposito del Consiglio rischierebbe di rendere non credibile l'affermazione della sua partecipazione alla formazione dell'indirizzo politico della Regione. Una opportuna soluzione potrebbe essere dunque quella di riservare alla legge la sola disciplina generale di principio in materia, così che spetti poi ai regolamenti la disciplina concreta di procedimenti ed apparati organizzativi. Peraltro è opportuno che anche la disciplina regolamentare sia utilizzata con moderazione, lasciando adeguato spazio ad atti organizzativi degli organi politici e dei dirigenti.

Naturalmente, con regolamento la Giunta potrà stabilire anche le proprie modalità di organizzazione e funzionamento interni, così come al regolamento interno del Consiglio dovrà essere riservata la disciplina delle questioni rimesse all'autonomia

organizzativa di quest'ultimo.

Definitene le funzioni, lo Statuto dovrà anche occuparsi della **composizione e della struttura della Giunta**. Sembrando innanzitutto del tutto da escludere che sia opportuna una disciplina statutaria **diretta** della materia, lo Statuto dovrebbe limitarsi a identificare a chi competa determinare il numero dei componenti e la struttura dell'organo esecutivo e provvedere alla distribuzione delle competenze tra i medesimi. La **ripartizione degli incarichi** dovrebbe in ogni caso essere lasciata alla decisione del Presidente, che ha un fondamentale interesse a renderla coerente con il programma di governo, mentre resta da vedere se non sia opportuno che il **numero massimo** dei componenti dell'organo sia stabilito dalla legge.

Per i componenti della Giunta vi è poi, come già si è detto, la questione, che riguarda la legge elettorale, della compatibilità con lo status di consigliere, la cui risoluzione in uno o nell'altro senso incide notevolmente sul grado di preminenza effettiva del Presidente nella compagine dell'esecutivo.

L'amministrazione regionale

Alla luce delle prescrizioni del nuovo Titolo V circa la titolarità delle funzioni amministrative, lo Statuto potrebbe innanzitutto ribadire che la Regione esercita funzioni amministrative, e si dota dei relativi apparati, **nei soli casi in cui ne sia giudicato necessario l'esercizio pubblico unitario a livello regionale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e adeguatezza**. Questa decisione dovrebbe essere in ogni caso una di quelle per le quali è prevista la **consultazione del Consiglio delle autonomie locali**.

Dopo la riforma costituzionale, comunque, è incontestabile che la disciplina della organizzazione amministrativa e degli uffici regionali spetta solo alla Regione e **trova l'unico limite della Costituzione**.

Salvo ed oltre quanto in materia risulterà dalle competenze organizzative attribuite alla Giunta, lo Statuto dovrà in primo luogo scegliere a quale fonte attribuire la **disciplina dei rapporti tra politica ed amministrazione**. Volendo confermare il principio della distinzione tra attività di indirizzo e attività di gestione, che peraltro trova qualche fondamento negli articoli 97 e 98 della Costituzione, con conseguente diversa attribuzione delle relative competenze, una opportuna soluzione potrebbe essere quella di inserire nello Statuto la sola affermazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione, attribuendo alla legge la disciplina concreta dei compiti e delle specifiche responsabilità degli amministratori e dei dirigenti, nonché delle modalità di preposizione agli uffici di questi ultimi. Potrebbe peraltro essere opportuno indicare direttamente nello Statuto i criteri per la individuazione degli uffici i cui titolari, fermi i necessari requisiti professionali, possono essere nominati su base **fiduciaria** ed eventualmente, all'inverso, degli apparati cui dovranno essere garantite, in relazione agli specifici compiti ad essi attribuiti, condizioni di **autonomia** particolarmente accentuate, o addirittura di **indipendenza** e non soggezione alle direttive dell'autorità politica.

Come già detto, dovrà comunque essere data una garanzia statutaria all'autonomia del Consiglio per quanto riguarda i propri uffici, salva restando l'esigenza di non porre

ostacoli alla **mobilità del personale** tra tutti gli uffici regionali (ed escludendo trattamenti economici privilegiati).

Quanto alla **disciplina generale dell'attività amministrativa**, non sembra il caso di tentare di indicare nello Statuto nuovi principi o di ridefinire quelli già noti, dato che tali principi sono già affermati nella Costituzione, risultano dal diritto comunitario per le materie in cui questo rileva e, per il resto, sembrano ricadere nella competenza esclusiva riservata allo Stato dalle lett. l) e m) del secondo comma del nuovo art. 117.

È invece competenza della Regione dare piena ed effettiva attuazione a quei principi anche conformando ad essi la disciplina dei procedimenti, la cui disciplina può essere ripartita tra la fonte legislativa e quella regolamentare.

Sembra anche opportuno dettare una disposizione statutaria per confermare la competenza della legge regionale ad individuare e disciplinare **forme di risoluzione non giurisdizionale delle controversie con l'amministrazione regionale**; a cominciare dai ricorsi amministrativi, la cui rivitalizzazione pare opportuna, ma presuppone che la competenza a deciderli sia attribuita ad organi posti in posizione di particolare indipendenza tanto dagli organi di indirizzo politico che dai dirigenti delle amministrazioni.

5. I rapporti con il sistema delle autonomie

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

Tuttavia, nel vuoto di disciplina prodotto dall'abrogazione dell'art. 128 Cost., si è aperto per le Regioni in tema di ordinamento locale uno spazio in precedenza sconosciuto: e l'esperienza mostra che esse 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**. Tanto che, non di rado, e non senza qualche buona ragione, gli enti locali hanno contestato vivacemente l'operato di diverse Regioni, accusandole di di "**neocentralismo**".

La questione è resa più incerta dalle **interpretazioni contrastanti dell'autonomia** che il nuovo testo della Costituzione riconosce 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 assai impegnativi e certamente non pacifici, secondo cui 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 rango primario nella gerarchia delle fonti: il sistema delle fonti apparirebbe così ormai un "**Castello dei destini incrociati**", in cui Costituzione, leggi e interpreti si rincorrono senza trovare alcun punto di stabile convergenza.

Due aspetti di questo complesso rapporto dovranno comunque venire disciplinati nello Statuto regionale.

Oggetto dello Statuto essendo i principi di funzionamento della Regione, vanno collocati nello Statuto quanto meno una serie di principi di funzionamento che attengono ai rapporti tra la Regione e gli Enti locali. Al riguardo, un primo gruppo di disposizioni statutarie dovrebbe:

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

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:

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

Riguardo al sistema dei **controlli**, è esclusa la possibilità di reintrodurre, dopo l'abrogazione dell'art. 130, qualunque forma di **verifica preventiva** (con effetti impeditivi dell'efficacia) sugli atti amministrativi degli enti locali, mentre appare importante introdurre nello Statuto i principi relativi all'esercizio del **potere sostitutivo regionale**, potere già in passato frequentemente previsto da singole leggi regionali, ma che necessita di una disciplina statutaria, anche alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza 43/2004).

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.

Il primo 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.

La tendenza generale va nel senso di 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 questi ultimi); atti di programmazione regionale. Quali di queste tipologie di atti dovranno essere sottoposte all'esame del 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 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 (*rectius*, normativa) a quella programmatica. Escludere il Consiglio dall'interlocazione su questo tipo di atti vorrebbe dire sminuirne considerevolmente il ruolo.

A parte gli oggetti, occorre poi definire i contenuti dei poteri del Consiglio: **parere facoltativo? Parere obbligatorio? Parere vincolante? Parere semivincolante, con aggravio procedimentale, o mero veto sospensivo o necessità di approvazione della legge a maggioranza assoluta o qualificata, in presenza di un parere negativo del Consiglio delle autonomie?** Optare per un parere vincolante, che sottende l'interpretazione più estensiva del ruolo del Consiglio, finirebbe per istituire una sorta di **bicameralismo regionale**. I diversi tipi di pareri semivincolanti sono forse preferibili, ma 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 criticità, 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 regionale, ma costituirebbero anche la perdita di un'occasione preziosa per dare una maggiore unità al "sistema policentrico esplosivo". 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.

Quanto alla composizione del Consiglio, esso **non** deve essere un organo **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? I nodi da sciogliere sono almeno due.

Il primo punto è: **quali enti locali** 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).

Il secondo punto è **quali organi degli enti** saranno rappresentati nel Consiglio: gli esecutivi (Sindaci etc.) o le assemblee (Consigli)? La prima soluzione ha il pregio di fare del Consiglio una sede autorevole di concertazione, in quanto il consenso degli Enti locali sarebbe espresso da coloro che ne hanno la rappresentanza. A favore della seconda soluzione si può richiamare la considerazione che gli esecutivi hanno già voce in capitolo nelle Conferenze nazionali e che dunque la partecipazione di rappresentanti dei Consigli potrebbe in qualche modo svolgere una funzione di riequilibrio. In questo caso, sorgerebbe un ulteriore interrogativo: 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 un Consiglio pletorico si contrappone alle ragioni della rappresentatività.

Si deve prevedere la presenza nel Consiglio delle autonomie anche di rappresentanti di autonomie diverse da quelle territoriali, come le **autonomie funzionali e sociali**? Per quanto l'ipotesi appaia suggestiva, essa incontra tuttavia notevoli controindicazioni pratiche e contrasta, forse, con la *ratio* sottesa alla norma costituzionale che prevede la partecipazione all'attività regionale delle differenti espressioni territoriali. Ben potrebbe lo Statuto, tuttavia, prevedere l'istituzione di un apposito organo consultivo calibrato sul modello del Consiglio dell'Economia e del Lavoro, nel quale troverebbero posto le espressioni sociali di ambito regionale, i rappresentanti delle categorie economiche e produttive, singole personalità che per origine e posizione possano fornire un valido contributo all'elaborazione della politica regionale.

Le difficoltà non si fermano qui. Ai profili enunciati, se ne aggiungono altri, più generali e non meno determinanti.

Più ampia è l'autonomia locale, meno incisivo potrà essere l'intervento regionale, minori finiranno per essere, presumibilmente, i poteri del Consiglio delle Autonomie. S'immagini che qualche Regione decida – con coraggio e spirito di sincero autonomismo – di introdurre nello Statuto un riconoscimento pieno della competenza normativa degli enti locali, anche per ciò che concerne lo svolgimento delle funzioni ad essi attribuite (per esempio prevedendo che “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, e non ai rapporti con gli enti locali e alle attività di loro competenza.

A diversa conclusione si dovrebbe arrivare se l'ordinamento regionale ponesse le

premesse, o lasciasse lo spazio per interventi incisivi della Regione nella disciplina dello svolgimento delle funzioni attribuite alla competenza delle autonomie locali: così accadrebbe, ad esempio, nel caso che si prevedesse un “testo unico regionale degli enti locali” (per le materie non contemplate dalla lett. p dell’art. 117, 2° comma Cost., e nei limiti in cui lo consenta l’autonomia costituzionale degli enti locali) o che ci si riservasse di stabilire con legge regionale non solo le funzioni non fondamentali degli enti locali, ma anche le specifiche modalità di funzionamento dei medesimi in relazione alle competenze attribuite. L’esercizio di queste competenze – che potrebbe andare incontro a censure di incoerenza, se non proprio di incostituzionalità – dovrebbe essere associato ad 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.

6. Unione europea e attività internazionali 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.

Permangono, beninteso, forti resistenze da parte di molti Stati membri; e rimangono le difficoltà generate dalle diversità di organizzazione interna degli Stati dell’Unione europea. Ciononostante, la tendenza a riconoscere in modo sempre più significativo **un ruolo specifico delle Regioni nell’ambito dell’Unione Europea** sembra ormai consolidata. La Risoluzione finale di Laeken 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 il disposto del primo e del quinto comma dell’art. 117 così come novellato dalla citata legge costituzionale.

E’ del tutto evidente, dunque che i nuovi Statuti regionali dovranno prevedere, in questa prospettiva, disposizioni idonee a regolare i rapporti della Regione con l’Unione europea.

Considerazioni analoghe possono essere fatte per quanto riguarda un’altra rilevante innovazione introdotta dalla riforma del Titolo V, quella relativa alle c.d. “**attività internazionali delle Regioni**” (cfr. in particolare art. 117 u.c.), nonostante che l’intervento della legge n.131 del 2003 abbia contribuito a ridurne la portata.

Anche su questo piano, infatti, è ragionevole attendersi che gli Statuti prevedano disposizioni idonee a regolare le forme e i modi con i quali il Presidente, la Giunta ed il Consiglio dovranno intervenire e i rapporti fra questi tre diversi organi nello svolgimento di attività internazionali o di rilevanza internazionale..

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 o di intese con enti territoriali di altri Stati; nonché sull'adeguamento degli ordinamenti interni delle Regioni al contenuto di tali atti.

Naturalmente, tanto riguardo ai rapporti con l'Unione europea che al potere estero, lo Statuto dovrà limitarsi a dettare i principi, che saranno poi sviluppati dalla legislazione regionale.

In linea di massima pare evidente che tali innovazioni avranno **riflessi importanti anche nell'ambito dell'organizzazione della Regione**. Tali riflessi riguardano tanto la Giunta quanto il Consiglio, nonché, probabilmente, il Consiglio delle autonomie locali.

Per quanto attiene agli organi regionali, va preliminarmente sottolineato, come l'esperienza maturata a livello nazionale metta in guardia di fronte all'ipotesi di soluzioni organizzative che puntino a sottolineare i caratteri di "specialità" della "materia" internazionale o comunitaria. Essa non andrebbe guardata come materia speciale, ma come un aspetto delle ordinarie politiche regionali e dunque da far rifluire, per quanto possibile nell'alveo degli ordinari procedimenti decisionali e nell'ambito delle competenze degli ordinari organi di governo regionali. (commissioni consiliari permanenti, assessorati) Vi è semmai da sottolineare l'opportunità che, per quanto riguarda la Giunta vengano immaginate **strutture di raccordo orizzontale**, sulla scorta di esperienze già presenti in molte Regioni, ma con compiti appunto di coordinamento e non di specifica responsabilità politica (così intese, tali strutture non debbono necessariamente essere oggetto di disciplina statutaria, ma potrebbero essere disciplinate da altra fonte).

Sul piano statutario, come già accennato, il problema principale da affrontare appare quello della disciplina dei rapporti tra Presidente-Giunta da una parte e Consiglio regionale e Consiglio delle autonomie dall'altro, soprattutto nella fase di formazione degli indirizzi che presiedono all'esercizio dell'attività internazionale e comunitaria della Regione.

Il fatto che presumibilmente (come del resto già oggi avviene) le attività internazionali e comunitarie finiscano nell'orbita dei poteri e delle relative responsabilità della Giunta e del Presidente, rende non solo opportuno, ma necessario, nel nuovo quadro costituzionale teso a valorizzare questo tipo di attività, che lo Statuto disciplini almeno in parte le modalità attraverso le quali si forma all'interno della Regione l'indirizzo da seguire sia nella partecipazione alla fase ascendente comunitaria sia nell'attività internazionale.

Per quanto riguarda **il ruolo del Consiglio**, ciò dovrebbe tradursi nella previsione di un obbligo di informazione costante da parte dell'esecutivo regionale in ordine agli "affari" internazionali e comunitari, nonché nella predisposizione di apposite procedure, che consentano al Consiglio di svolgere una discussione consapevole al riguardo e se del caso di votare risoluzioni che impegnino la Giunta a seguire determinati indirizzi sia in sede di definizione delle linee di politica nazionale (quelle che le Regioni contribuiscono a definire in sede di Conferenza Stato-Regioni), sia in sede di esercizio delle specifiche competenze regionali (stipulazione di accordi o intese). In ordine alle intese o accordi con soggetti esteri, andrebbe inoltre definito il ruolo del consiglio, prevedendo ad esempio

un'autorizzazione consiliare alla ratifica di tali accordi o intese, ogni qual volta esse comportino modifiche del quadro normativo regionale ovvero oneri a carico del bilancio (sul modello di quanto disposto dall'art.80 Cost.).

Al coinvolgimento puntuale del Consiglio su singoli "affari" internazionali o comunitari, potrebbe poi utilmente affiancarsi la previsione di una sorta di sessione annuale, soprattutto per le politiche comunitarie, in analogia a quanto avviene in seno alla Conferenza Stato-Regione) che funga da consuntivo di quanto avvenuto l'anno precedente e ponga le premesse per l'attività dell'anno successivo.

E' certamente necessario prevedere forme di partecipazione, consultazione e discussione anche del **Consiglio delle autonomie** in ordine ai passaggi essenziali della fase ascendente e discendente dell'attività internazionale e comunitaria della Regione, quando essa riguardi questioni di competenza del Consiglio medesimo. Non vi è dubbio infatti che si tratta di attività suscettibili di incidere, in maniera più o meno significativa, sull'esercizio non solo dei poteri amministrativi degli enti locali, ma anche sull'esercizio della loro potestà regolamentare. Si tratta allora di immaginare, anche in questo caso, un percorso che, almeno per quelle materie che più direttamente fanno riferimento a competenze ripartite sul territorio, il Consiglio delle autonomie sia coinvolto su entrambi i versanti (fase ascendente e discendente). Non pare tuttavia necessario immaginare procedure speciali; tale coinvolgimento dovrebbe avvenire nelle forme ordinarie che la disciplina, statutaria e legislativa, di quest'organo intenderà scegliere.

7. Il procedimento di revisione dello Statuto

Lo Statuto è chiamato a disciplinare anche **il procedimento per la propria revisione, limitatamente alle fasi regionali.**

Va infatti data risposta positiva all'interrogativo se esso possa regolare le fasi interne dei procedimenti di formazione delle fonti regionali già esplicitamente previste dalla Costituzione. Anzi, è importante sottolineare che non solo è possibile ma è opportuno che lo Statuto disciplini i procedimenti regionali relativi all'esercizio del potere statutario, di quello legislativo e di quello regolamentare. Infatti, mentre è evidente che comunque lo Statuto non può modificare le previsioni costituzionali in materia di fonti regionali, è vero anche che le modalità di disciplina dei singoli procedimenti possono incidere in misura rilevante sui rapporti tra i diversi organi regionali, sulla posizione reciproca del Consiglio regionale e del Consiglio delle autonomie, sulla stessa ampiezza e sulle modalità del rapporto tra Regione e società regionale.

Del resto, come si è detto, molte delle indicazioni esposte nelle parti precedenti possono trovare attuazione solo attraverso una coerente definizione dei procedimenti attraverso i quali la Regione può esercitare i poteri ad essa assegnati.

Riguardo alla disciplina delle fasi regionali relative al procedimento di revisione dello Statuto, non sembra esservi spazio per scelte statutarie autonome in materia di disciplina della **fase deliberativa** del procedimento di revisione statutaria: è evidentemente escluso che lo Statuto possa prevedere un procedimento di revisione basato su una forma diversa dalla legge regionale adottata a maggioranza assoluta dei suoi

componenti, con doppia deliberazione a distanza di almeno due mesi. Né potrebbe, lo Statuto, modificare le norme costituzionali relative al referendum popolare eventuale previsto all'interno del procedimento di formazione dello Statuto.

Ma altre fasi del procedimento di revisione, e in specie **le fasi istruttorie e referenti**, potrebbero essere oggetto di differenti discipline adottate nell'esercizio dell'autonomia statutaria. Così, esso potrebbe prevedere che nell'ambito del processo di revisione statutaria debba essere sentito il **parere del Consiglio delle autonomie**, ovvero possano essere adottate procedure di esame della proposta di revisione aperte anche alla **partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni**. Così come è possibile che siano previste procedure di consultazione e di assunzione di pareri, differenziate a seconda dell'oggetto della proposta di revisione.

In questo senso, sembrerebbe ragionevole prevedere la consultazione obbligatoria del Consiglio delle autonomie quando fosse in esame la revisione della normativa statutaria disciplinante questo organo e il ruolo degli enti territoriali subregionali; così come sarebbe ragionevole prevedere forme specifiche di consultazione dei cittadini e delle loro associazioni laddove le eventuali modifiche statutarie riguardassero aspetti dell'organizzazione e della normativa regionale incidente, direttamente o indirettamente, sulle modalità di applicazione all'interno della Regione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art.118, ultimo comma, della Costituzione.

& La supremazia dello Statuto e l'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**.

Ferma restando, come è ovvio, la possibilità, per la Corte costituzionale, di utilizzare lo Statuto regionale come norma interposta nel giudizio sulle leggi regionali, va valutata l'opportunità della 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, con pareri, che possano, se del caso, essere superati dai soggetti politici regionali (sul modello dei Consigli consultivi delle Comunità autonome spagnole). Va del resto considerato che, a livello regionale, **manca un organo equivalente al Presidente della Repubblica**, essendo il Presidente della Giunta pienamente inserito nel circuito dell'indirizzo politico.

Lo Statuto dovrebbe disciplinare:

1. 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 potrà svolgere una reale funzione di garanzia;
2. 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;

3. i soggetti legittimati a ricorrere all'organo: 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);

4. le conseguenze delle pronunce: nel caso di una legge regionale in contrasto con lo Statuto si potrebbe, ad esempio, richiedere 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** come:

1. pareri su atti della giunta regionale (funzioni analoghe a quelle del Consiglio di Stato, in sede consultiva);
2. segnalazioni e raccomandazioni agli organi regionali, qualora riscontri, d'ufficio, la difformità di atti regionali rispetto allo Statuto;
3. controllo sull'ammissibilità dei referendum regionali.

APPENDICE - **La qualità della normazione negli Statuti regionali**

1. Premessa

1.1. E' noto che le regole, in sé stesse, a prescindere dai loro contenuti, svolgono un ruolo direttivo della vita sociale. La politica della normazione indica criteri, principi e regole da applicare e seguire affinché il sistema normativo vigente in una determinata società svolga al meglio il suo ruolo direttivo della società stessa, a prescindere dai suoi contenuti, che sono quelli determinati dalla scelte politiche. Una buona qualità della normazione è oggi rivendicata da attori importanti della scena politica come la Confindustria e i Sindacati, oltreché dalle imprese e associazioni di cittadini.

Le ragioni a favore dell'inserimento negli Statuti delle Regioni a statuto ordinario di principi sulla qualità della normazione possono così riassumersi:

-alla normazione regionale possono rivolgersi non meno critiche di quelle rivolte alla legislazione statale;

-i difetti della legislazione (statale e regionale) solo in parte possono essere ricondotti a inderogabili esigenze della "politica"; i difetti riguardano:

- 1) la cattiva redazione delle leggi (leggi oscure, lacunose, illegittime);
- 2) sovrabbondanza di leggi e regolamenti non coordinati fra di loro; il c.d. "troppo diritto", e permanenza in vigore di regole anche quando la realtà è cambiata e richiederebbe regole diverse;
- 3) leggi che non si possono attuare, in tutto o in parte, perché non è stata valutata preventivamente la loro "fattibilità";
- 4) leggi emanate senza farsi carico degli effetti che produrranno sui cittadini e sulle imprese;
- 5) leggi che, una volta approvate, non vengono riconsiderate al fine di introdurre modifiche e integrazioni per avvicinarsi il più possibile al raggiungimento degli obiettivi che il legislatore si era proposto (c.d. implementazione);
- 6) difficile conoscibilità delle leggi (e, più in generale, delle regole) da parte dei destinatari, perché Stato e Regioni si limitano a rendere possibile la conoscibilità delle loro norme mediante la pubblicazione legale;

- poiché lo Statuto prevale sulle leggi regionali, pare opportuno prevedere in tale sede principi che, volti a eliminare i difetti sopra sommariamente riassunti, possano costituire il fondamento di precetti più puntuali ed operativi contenuti nel Regolamento interno consiliare e/o in leggi regionali, stando attenti a non scendere troppo nei dettagli per non "ingessare" la materia (v. pag. 3 dello studio sui nuovi Statuti). Detti principi rientrano, pacificamente, nei "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento" che costituiscono, com'è noto, uno dei contenuti necessari dello Statuto, in base al nuovo art. 123 Cost.

1.2. L'oscurità e l'inefficacia del precetto normativo comportano lo spostamento di potere delle Assemblee rappresentative ad altri soggetti (giudici, burocrazia, uffici legali dei poteri forti); migliorare la qualità della normazione

significa, pertanto, aumentare il ruolo delle Assemblee elettive e non, invece, una limitazione dei politici da parte dei tecnici. Inoltre, l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e la regola del *simul... simul...* indeboliscono, oggettivamente, il ruolo del Consiglio: da qui l'opportunità di un rafforzamento del ruolo della funzione legislativa consiliare, anche mediante l'estensione alle leggi e ai regolamenti dell'obbligo di motivazione.

Non esistono ragioni forti che ostino alla motivazione delle leggi. Alla domanda del perché le leggi non debbano essere motivate, la risposta è ancora quella del noto detto latino "auctoritas, non veritas facit legem"; la legge è la volontà del popolo sovrano e il sovrano ordina, non spiega.

Se ancora queste sono le uniche giustificazioni che si possono trovare a sostegno dell'esclusione dell'obbligo di motivazione esteso agli atti normativi, varie sono le ragioni che consigliano l'abbandono di tale regola.

In primo luogo, bisogna prendere atto che c'è una tendenza europea, testimoniata anche dagli atti comunitari, per cui anche le leggi debbono in qualche modo giustificare la loro esistenza. Inoltre, per contrastare il diffuso disinteresse per il rendimento della legge, serve che la legge indichi, oltre ai destinatari, le ragioni che hanno spinto il legislatore ad intervenire e quali le finalità perseguite.

Già in passato è emersa la necessità della motivazione della legge con riferimento alla *vacatio legis*, alle leggi volte alla realizzazione del principio di uguaglianza sostanziale, alle leggi regionali di delega (e revoca) di funzioni amministrative. Oggi, senza la motivazione delle leggi (statali e) regionali che attribuiscono le funzioni amministrative nelle materie di rispettiva competenza, è quanto meno problematico verificare il rispetto del nuovo art. 118 Cost., che consente di derogare alla regola della generalità delle competenze amministrative al Comune soltanto in presenza di certi presupposti (sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza), con conseguenze sulla potestà legislativa disciplinata dall'art. 117 Cost. (v. la sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003). La motivazione, appunto, consentirebbe di capire perché il legislatore regionale ha ritenuto non applicabile la regola generale delle funzioni amministrative ai Comuni e, prima, alle autonomie funzionali o sociali.

1.3. Una buona qualità della normazione, specialmente con riferimento alla fattibilità e alla valutazione degli esiti delle politiche pubbliche, richiede risorse non indifferenti, finanziarie e di personale, difficilmente reperibili in tempi medio-brevi da ogni singola Regione. Ma, quel che conta, è la decisione di iniziare un certo cammino che, nei primi tempi, può giovare anche della nuova previsione costituzionale delle intese fra Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni. Delle proposizioni normative che seguono ogni Regione potrà scegliere quali inserire in Statuto e quali, invece, rinviare ad un eventuale legge regionale sulla qualità della normazione (o al Regolamento del Consiglio).

2. Proposizioni normative sulla qualità della normazione negli Statuti regionali

Art. A

Qualità della normazione

1. *L'attività legislativa e regolamentare della Regione si conforma ai principi di:*
 - a) *semplificazione e riordino del sistema normativo;*
 - b) *chiarezza, semplicità e adeguata formulazione tecnica delle disposizioni normative;*
 - c) *qualità, coerenza ed efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti;*
 - d) *controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione delle politiche regionali.*
2. *Il Regolamento del Consiglio prevede il rispetto delle disposizioni attuative dei principi di cui al primo comma anche a pena di improcedibilità degli atti normativi consiliari.*
3. *Le leggi e i regolamenti sono motivati. La motivazione è parte integrante dell'atto normativo.*
4. *Il rispetto delle norme sulla qualità della normazione contenute nello Statuto e nelle altre fonti che ne danno attuazione è garantito dall'Organo di garanzia statutaria di cui all'art. . .*
5. *Le disposizioni in materia di qualità della legislazione si applicano anche all'attività normativa della Giunta.*

Con questo articolo, si propone di tradurre in disposizione normativa alcuni principi fondamentali di garanzia di una qualità della regolamentazione che persegua obiettivi di fattibilità, trasparenza e conoscibilità degli atti normativi nei quali si concretizza la volontà degli organi titolari dell'indirizzo politico regionale.

Il comma 1, indica, anche se non in modo esaustivo, i principi cui si dovrebbe ispirare un'attività legislativa informata e responsabile: la semplificazione ed il riordino normativo, oltre ad essere un possibile contenuto di specifici atti, può e deve diventare, nel tempo, un principio di qualità di una "buona legge", in quanto il corretto rapporto con l'universo dell'ordinamento preesistente consente una lettura più immediata e meno equivoca delle nuove disposizioni, poiché incrementa il livello di certezza del diritto e la più facile adesione da parte dei destinatari, e limita la discrezionalità attuativa da parte degli operatori giuridici. Chiarezza, semplicità e corretta formulazione tecnica costituiscono modi e strumenti indispensabili per il conseguimento di questi obiettivi che trovano in un'ampia e consolidata elaborazione teorica e pratica in sede regionale, nazionale ed internazionale il loro più saldo fondamento.

La qualità, la coerenza e l'efficacia rispetto agli obiettivi indicano la struttura filologica dell'atto normativo, che impone un adeguato coordinamento interno tra le norme e un corretto rapporto funzionale tra questo ed i fini dichiarati dall'atto normativo nel suo complesso. L'ampia strumentazione elaborata per il soddisfacimento di queste esigenze, in larga parte già sperimentata in sede sia statale che regionale, sarà esaminata in specifici studi promossi da Astrid che vedranno la conclusione nei prossimi mesi; **ma già nella sede statutaria può essere utile (e necessario) individuare un minimo comune denominatore che induca il legislatore regionale ad una metodologia di istruttoria e di progettazione normativa adeguata all'esigenza di un moderno rapporto tra**

organi politici e società civile, della quale i principi indicati nei successivi articoli B) e C) costituiscono una prima applicazione.

Medesimo rinvio si deve effettuare per i principi attinenti al controllo sull'attuazione delle leggi e sulla valutazione delle politiche regionali (ved. art. E). In proposito, è opportuno rilevare che nel nuovo assetto istituzionale che si va delineando nel rapporto tra Consiglio e Giunta, appare fondamentale che all'ampliamento della sfera di indirizzo politico attribuito alla Giunta e alla connessa restrizione dell'attività normativa del Consiglio corrisponda una maggiore esaltazione delle funzioni di controllo politico dell'organo legislativo regionale, come fattore di dialettica democratica e di impulso operativo dell'azione dell'esecutivo.

Nel comma 2 si individua un primo strumento di immediata garanzia dei principi, di cui al primo comma, affidando al Regolamento consiliare il compito di prevedere modi e limiti della dichiarazione di improcedibilità delle iniziative legislative non rispettose dei medesimi; garanzia che ha la sua norma di chiusura nel quarto comma, ove si imputa all'organo di garanzia statutaria - già previsto con varie forme da molti progetti di Statuti regionali - l'onere di valutare il rispetto delle norme sulla qualità della regolazione. Sull'obbligo di motivazione delle leggi, prevista dal comma 3, si è già detto nella breve premessa alle proposizioni normative. In questa sede preme sottolineare che la motivazione non dovrebbe costituire una sintesi dell'attività di istruttoria e di progettazione svolta nel corso della predisposizione dell'atto normativo, ma indicare i presupposti e le valutazioni che hanno indotto all'approvazione del testo definitivo. Essendo poi l'esplicita menzione delle ragioni che stanno alla base dell'atto legislativo, parte integrante di questo ultimo, le valutazioni costituiranno indubbiamente un contributo determinante alla corretta interpretazione dell'atto e al suo più immediato apprezzamento da parte dei cittadini.

Il comma 4, infine, prevede esplicitamente che le disposizioni sostanziali in materia di qualità della regolazione si applicano anche all'attività normativa della Giunta, e ciò per almeno due ottimi motivi:

- le riforme costituzionali del 1999 e del 2001 hanno segnato un notevole trasferimento di potere normativo dal Consiglio alla Giunta, trasferimento che sta trovando conferma in molti progetti di Statuto attualmente in elaborazione. La Giunta, quindi, è destinata ad assumere un ruolo significativo non solo nella progettazione delle norme, ma anche nella loro diretta approvazione;
- le tecniche e i principi in materia di qualità della regolamentazione, già complessi in sé, possono trovare una soddisfacente attuazione nel momento in cui attraversano, in modo orizzontale, l'attività e le funzioni di tutti i soggetti partecipi del potere decisionale. Di conseguenza, è necessario che tutti i titolari di questo potere accettino di applicare i medesimi principi, diversamente rischiando di vanificare l'efficacia dell'intero procedimento.

Art. B ***Redazione tecnica delle leggi***

1. *Il Consiglio regionale e la Giunta adottano d'intesa regole per la redazione tecnica delle leggi e dei regolamenti.*

La predisposizione di regole tecniche per la redazione delle leggi costituisce il settore della legistica maggiormente approfondito in Italia. Dalle prime regole comuni di *drafting* formale deliberate nel 1986 da parte delle due Camere e dal governo, alle più recenti edizioni, molto più articolate e sostanziali del 2001, nonché, in sede regionale, al manuale del 1991 aggiornato nel 2002; si è formata una importante tradizione di principi in materia di *drafting*, positivamente valutata anche in sede comunitaria ed internazionale. Purtroppo, è d'obbligo sottolinearlo, troppo spesso alla soddisfacente elaborazione non è corrisposta, almeno a livello statale, una pari disponibilità nell'attuazione e nel rispetto di queste regole, che hanno trovato viceversa, maggiore sensibilità nelle Regioni. La norma, quindi, si inserirà in una prassi ampiamente sviluppata provvedendo solo a rendere obbligatoria l'adozione di identiche regole per il Consiglio e la Giunta, tramite l'esplicita previsione di un'intesa tra questi due organi.

L'accordo tra le due istituzioni regionali si ispira ad una prassi inaugurata a livello comunitario con l'*Accordo interistituzionale* sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale degli atti, siglato dal Parlamento europeo, Consiglio e Commissione nel dicembre del 1998. E' essenziale, infatti, alla nascita di una cultura di *drafting* che vi sia un logos comune tra i centri produttori del diritto.

Art. C

Fattibilità e analisi d'impatto della regolazione

1. *I progetti di legge ed i regolamenti di competenza consiliare sono accompagnati, oltreché dalla relazione illustrativa, da relazioni tecnico-normative e tecnico-finanziarie. Le leggi di riforma e di programma sono accompagnate, altresì, nei modi e nei limiti previsti dal Regolamento del Consiglio, dall'analisi di impatto della regolamentazione e dall'analisi di fattibilità.*
2. *Ai fini di cui al primo comma, la Giunta si dota di apposite strutture per la corretta predisposizione delle relazioni di accompagnamento alle proprie iniziative legislative e regolamentari.*
3. *Il Regolamento del Consiglio regionale garantisce, ai titolari del potere d'iniziativa e agli organi consiliari, il supporto delle strutture tecniche necessarie alla redazione delle iniziative legislative, alla verifica delle relazioni di accompagnamento dei disegni di legge della Giunta e all'istruttoria.*
4. *Le leggi di riforma e di programma contengono di norma clausole valutative che prevedono tempi e modalità con i quali sono esercitate le funzioni di controllo e valutazione, indicando anche gli oneri informativi posti a carico dei soggetti attuatori.*

In questo articolo sono raccolti i principi generali in materia di istruttoria e progettazione normativa, nonché di controllo successivo sull'efficacia delle leggi. Si tratta di tecniche che hanno avuto un'ampia elaborazione, specie a livello statale, ma una più

limitata, o nulla, attuazione, e che in questo momento vedono una particolare attenzione da parte delle Regioni e una particolare disattenzione da parte degli organi statali.

Con il comma 1 si indicano gli strumenti principali, anche se non esaustivi, dell'istruttoria che dovrebbe accompagnare qualsiasi progetto di atto normativo. In specie, alla tradizionale relazione illustrativa del progetto si propone di accompagnare:

- una relazione tecnico-normativa, finalizzata alla definizione del quadro normativo in cui la nuova proposta è destinata ad inserirsi, ma anche e soprattutto all'individuazione dello spazio di competenza regionale attivato e dei suoi rapporti con le normative comunitarie e nazionali costituenti un eventuale vincolo al medesimo, nonché della giurisprudenza costituzionale formatasi in materia. Particolare rilievo dovrebbe avere in questa relazione, l'analisi del livello di sussidiarietà collegato alla funzione disciplinata e, quindi, dei rapporti con gli enti locali o, comunque, sub-regionali esistenti con il possibile coinvolgimento dei soggetti privati;
- una relazione tecnico-finanziaria, che usufruendo della ormai consolidata esperienza statale, analizzi e chiarisca i profili attinenti agli oneri finanziari connessi al progetto e ne definisca la quantificazione e la relativa copertura finanziaria.

A questi iniziali strumenti di istruttoria normativa, si affianca la previsione di altri due, collegati alla fase della progettazione, che sono: l'analisi di fattibilità, che dovrebbe avere ad oggetto principalmente la verifica della copertura amministrativa della legge e l'efficacia delle procedure previste, nonché l'analisi dell'impatto della regolamentazione.

Rispetto a quest'ultimo strumento, sulle cui complessità e finalità Astrid si soffermerà in modo adeguato nei prossimi studi dianzi accennati; in questa sede, è opportuno rilevare che si è ipotizzato, da un lato, di limitare l'obbligo di questa ulteriore analisi alle sole leggi di principio e di programma, cioè agli interventi legislativi di grande rilievo per la Regione e di rinviare al Regolamento del Consiglio la definizione dei modi e dei limiti della sua costruzione, per consentire la necessaria elasticità di scelta nell'adozione di uno strumento complesso quanto costoso. Per assicurare, peraltro, l'avvio concreto di questo articolato, e spesso nuovo, corredo di dati, informazioni e valutazioni, si reputa utile prevedere esplicitamente la costituzione presso il Consiglio e la Giunta, di strutture tecniche specializzate, dedicate esclusivamente al supporto degli organi politici nella nuova attività di progettazione normativa e alla verifica in sede di Consiglio di quella predisposta dalla Giunta.

La strumentazione essenziale per la qualità della normazione non può prescindere da una fase di controllo sull'efficacia dei precetti contenuti negli atti normativi in termini di tempestività e congruenza dell'attuazione, rispetto agli obiettivi dichiarati e di adesione dei destinatari. Un controllo costante e persistente consente di completare il circolo virtuoso istruttoria – progettazione – normazione, assicurando all'organo decisore un'adeguata conoscenza degli effetti economici e sociali delle proprie scelte e delle eventuali lacune nell'ideazione della norma o nella strumentazione predisposta, che costituirà il presupposto dei successivi interventi legislativi. Per queste considerazioni, il comma 4 dell'articolo normativizza l'obbligo dell'inserimento nelle leggi di riforma e di programma delle clausole valutative che costituiranno uno strumento efficace sia per il controllo politico da parte del Consiglio, che per la formazione di un thesaurus di

conoscenze tecniche essenziali per il miglioramento dei successivi interventi. La previsione di un obbligo per tipologia di atti non esclude, ovviamente, che il legislatore regionale possa ampliare il ricorso a queste clausole anche in altre leggi o regolamenti; viceversa essa vuole solo sottolineare la bontà dello strumento e la necessità del suo inserimento nelle “grandi” leggi regionali, lasciando poi libero il legislatore di ricorrervi ogni volta che lo ritenga utile o necessario.

Art. D **Testi unici**

1. *La Regione raccoglie la normativa relativa a ciascun settore organico di competenza regionale in testi unici che abrogano le leggi preesistenti.*
2. *I testi unici che coordinano la normativa in vigore sono approvati dal Consiglio regionale, previo esame delle Commissioni competenti, con un unico voto.*
3. *Le proposte di legge e gli emendamenti che comunque recano abrogazioni, deroghe o modifiche ai testi unici sono improcedibili se non prevedono in modo espresso l'abrogazione, la modifica o la deroga delle norme vigenti.*

I testi unici possono essere considerati lo strumento principale con cui dovrebbe essere attuato il riordino normativo, non solo per le caratteristiche precipue della fonte in parola, ma *a fortiori* per l'accresciuta potestà legislativa e regolamentare delle Regioni all'indomani della riforma costituzionale.

L'introduzione in Statuto di norme sulla codificazione vuole indurre le Regioni ad attuare il processo di semplificazione normativo, non più esclusivamente attraverso l'abrogazione di norme desuete, come finora è stata la prassi, bensì attraverso la raccolta delle discipline concernenti una stessa materia in un unico testo che, se si vuole perseguire l'obiettivo di una codificazione efficace, è opportuno rientri nell'ambito dei **testi unici “novativi”**. Con essi si intende indicare fonti normative che raccolgono in un unico contesto l'insieme delle discipline vertenti su un singolo oggetto, abrogando contestualmente le rispettive fonti di origine, la cui permanenza creerebbe confusione ed inficierebbe l'opera di consolidamento raggiunta.

Di conseguenza, non si ritiene utile offrire una copertura statutaria ai testi unici cosiddetti “compilativi”, i quali svolgono segnatamente una funzione di tipo divulgativo della disciplina che recano. Quest'ultimi, infatti, non possono essere ritenuti strumenti validi ai fini del riordino della normazione, in quanto la contemporanea vigenza nelle fonti originarie delle norme in essi raccolte, dequalifica la funzione che essi assolvono, configurandoli spesso quali “fonti di rumore”, non idonei perciò ad essere impiegati nel processo di semplificazione.

Per altro verso, la previsione di soli testi unici pienamente “innovativi”, con capacità cioè di novare la fonte e le norme in essa contenute, non consentirebbe di applicare procedure semplificate - come quella prevista dal comma 2 - volte a favorire l'adozione dei testi unici, la cui assenza ha costituito uno degli ostacoli maggiori che si sono frapposti al processo di codificazione regionale. Nel comma 2, infatti, si prevede che il lavoro di redazione del testo unico sia svolto dall'esecutivo regionale, che è dotato dei mezzi adeguati ad assolvere a tale compito, mentre al Consiglio è riservata

esclusivamente l'approvazione finale, con un unico voto, sul testo elaborato dalla Giunta. L'espressione del parere, precedente all'approvazione consiliare da parte della commissione di merito, è volta a garantire che il confronto politico tra Giunta e Consiglio avvenga nella sede più tecnicamente attrezzata, nella quale possono prevalere le ragioni della qualità tecnica rispetto a quelle puramente politiche. Una simile procedura potrebbe essere utilizzata con grande difficoltà per i testi unici che innovano *ab imis* la disciplina di una certa materia, mentre può essere applicata qualora si intenda ricondurre *ad unum* il complesso delle normative concernenti il medesimo oggetto coordinandole, in modo sostanziale le une con le altre e, nel contempo, eliminando le fonti da cui esse traevano origine.

La previsione esplicita che il testo unico formato dalla Giunta sia approvato dall'organo legislativo regionale trova fondamento in una ulteriore considerazione: l'eventuale attribuzione di testi unici con forza di legge alla competenza dell'Esecutivo implica la soluzione, a monte, del complesso problema dell'applicabilità nell'ordinamento regionale degli artt. 76 e 77 della Costituzione. Rispetto ad essa, infatti, la giurisprudenza costituzionale e la dottrina maggioritaria mostrano una netta avversione rilevando, in primo luogo, che se si consentisse l'applicazione dell'art. 76 Cost. alle Regioni si dovrebbe parimenti ammettere, in via analogica, anche il ricorso al decreto-legge. Tale circostanza porrebbe delicati, se non insormontabili, problemi di compatibilità dello Statuto con la Costituzione alla luce del principio dell'armonia, di cui all'art. 123 Cost., e del principio del *numerus clausus* delle fonti normative primarie.

Simili considerazioni, suggeriscono di prevedere in Statuto testi unici solo "novativi", i quali consentirebbero l'attivazione di procedure semplificate pur non ricorrendo allo strumento delle deleghe regionali. Infine, parrebbe opportuno inserire in Statuto la clausola di salvaguardia della codificazione formale raggiunta, che consiste nell'ammettere le modifiche, le deroghe e le abrogazioni alla normativa codificata solo in via espressa. Com'è noto, la proposta di costituzionalizzare tale principio era stata formulata all'art. 92, co. 2 del progetto di revisione della seconda parte della Costituzione elaborato dall'ultima Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. In questa prospettiva, la modifica espressa dei testi codificati può essere considerata un complemento necessario alla disciplina dedicata alla procedura di adozione dei testi unici, per cui se ne propone la previsione in una fonte materialmente costituzionale.

Art. E ***Implementazione***

1. *Il Consiglio regionale definisce i modi per esercitare il controllo sull'attuazione delle leggi di maggior rilevanza; per valutare l'efficacia delle politiche regionali; per controllare il rispetto delle clausole valutative contenute nelle leggi in vigore.*
2. *Il bilancio del Consiglio regionale stanZIA appositi fondi per l'esercizio delle funzioni di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche.*
3. *Il Consiglio regionale cura la divulgazione degli esiti del controllo sull'attuazione delle leggi e della valutazione dell'efficacia delle politiche regionali.*

4. *L'Ufficio di Presidenza garantisce la completezza delle informazioni prodotte e la loro generale diffusione.*

La previsione a livello statutario della valutazione dell'applicazione di una legge è il risultato del consenso ottenuto dalle tesi presentate nell'ambito del progetto *CAPIRE*. Essa appare, altresì, in linea con l'esigenza di recuperare la funzione di controllo delle Assemblee legislative al fine di bilanciare il rafforzamento del ruolo degli esecutivi seguito alle recenti riforme istituzionali. Per la Regione diventa indispensabile rinforzare la funzione di controllo del Consiglio sulle modalità con cui la Giunta ha dato attuazione alle leggi approvate e alle politiche che da esse sono state indotte per poter conoscere l'efficacia delle scelte politiche effettuate ed eventualmente correggerle qualora abbiano dimostrato una cattiva resa.

A tal fine, sono previsti diversi strumenti, utilizzabili in modo diversificato in base all'obiettivo perseguito: dalla verifica dello stato di attuazione di una legge, che persegue finalità principalmente conoscitive e formali (es.: rispetto della tempistica e dell'adozione di atti esecutivi); ai più complessi profili della valutazione di efficacia delle politiche regionali, con finalità più spiccatamente politiche, in cui assume massimo rilievo il supporto delle capacità informative dell'esecutivo e il rapporto diretto con i destinatari delle norme; alle vere e proprie clausole valutative, che dovrebbero prevedere specifici ed espressi parametri sulla cui base promuovere la verifica di attuazione. Riguardo a quest'ultimo strumento, risulta problematico ritenere di dover o poter inserire "clausole valutative" in tutte le leggi varate dal Consiglio, poiché tale norma sarebbe inattuabile, attesi gli alti costi necessari per ottemperare agli impegni; per questo si suggerisce di riservare le clausole in parola solo alle leggi "di maggior rilevanza", che recano cioè l'implementazione dell'indirizzo politico e possono così fungere da punto di riferimento per orientare le scelte legislative. Per assicurare, infine, la concreta realizzazione di questi obiettivi, appare indispensabile che il Consiglio si doti di appositi stanziamenti in bilancio che assicurino la provvista di risorse, umane e materiali, indispensabili per un efficace esercizio di queste funzioni.

Parimenti importante ai fini dell'innesco di un circolo virtuoso della produzione normativa è la garanzia che i dati reperiti siano completi, per cui si ritiene fondamentale che a presidio delle informazioni sull'attuazione legislativa e sugli effetti da essa prodotti sia posto un organo *super partes*, quale l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale. Si rileva, infatti, che solo informazioni complete ed imparziali sono in grado di influenzare proficuamente le politiche legislative, indirizzandole verso il soddisfacimento della domanda della Comunità regionale, ma soprattutto a mettere l'organo rappresentativo in grado di conoscere le istanze della società civile in modo autonomo dal filtro dell'esecutivo.

Art. F

Comunicazione

1. *E' compito della Regione garantire una completa ed efficace comunicazione degli atti normativi. A tal fine il Consiglio e la Giunta disciplinano, con propri regolamenti, modi e forme con i quali è promossa la conoscenza degli atti normativi dai medesimi approvati.*

All'indomani del varo della legge 7 giugno 2000, n. 150 il legislatore statale ha confermato l'accresciuta sensibilità verso la comunicazione legislativa e l'importanza di curare, insieme alla pubblicazione delle leggi, la cosiddetta divulgazione "secondaria" delle stesse, intendendo per tale l'informazione sulla legislazione e cioè l'attività di comunicazione rivolta ai destinatari del messaggio legislativo. La rilevanza della consapevolezza circa le regole con cui è governata la comunità è strettamente connessa alla realizzazione, accanto al dovere di conoscere le leggi, del diritto dei cittadini di comprenderne il significato, secondo il monito che Hegel, già nel 1821 rivolgeva ai governanti: "Non c'è democrazia se le leggi sono appese tanto in alto da non poter essere lette". In uno Stato democratico, l'informazione sull'attività legislativa non può essere esclusivamente un fatto di "facciata", bensì un "servizio" cui gli organi deliberanti sono tenuti ad ottemperare. La riapertura della stagione statutaria offre l'occasione di sancire questo diritto e nel contempo il dovere della Regione ad adoperarsi per avverarlo. La predisposizione di forme appropriate di divulgazione "secondaria" appare conforme non solo alla volontà di risolvere il deficit di conoscenza del diritto vigente, risultato tangibile ed immediato dell'inflazione legislativa, ma anche alle normative già vigenti in alcuni Regioni, quali l'Abruzzo, la Puglia, la Toscana ed il Veneto, in cui sono presenti disposizioni volte a favorire l'effettiva conoscenza dell'attività normativa da parte dei cittadini.

Al fine di garantire la corretta informazione sulla legislazione e di raggiungere il traguardo della conoscenza effettiva degli atti normativi, dovrebbe essere inserito nei nuovi Statuti l'articolo sopra formulato in modo da sancire, ad un livello superiore alla fonte regionale ordinaria, l'obbligo di divulgazione normativa "secondaria" da parte della Regione. E' opinione consolidata che la previsione nella fonte statutaria del dovere di comunicazione legislativa consente di conferire a tale modalità un'efficacia maggiore rispetto a quanto essa potrebbe assumere qualora fosse stabilita nella legge ordinaria regionale.