

Contributo per l'elaborazione del documento

di Tania Groppi - 2 maggio 2002

1. Sui diritti e principi nello statuto

La fonte statutaria non è abilitata a costituire neanche in via integrativa nuove posizioni giuridiche soggettive, che restano quelle definite dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali, dal diritto comunitario e dalla giurisprudenza costituzionale. Un preambolo, sprovvisto di carattere normativo ma dotato di una importante portata simbolica e programmatica, appare la sede ideale per stabilire che la regione intende esercitare le proprie funzioni nel rispetto dei diritti e, soprattutto, che intende valorizzarne l'effettività.

E' il piano della effettività, piuttosto che della innovatività, quello sul quale le regioni possono svolgere un ruolo centrale nella implementazione dei diritti.

Nel preambolo dello statuto dovrebbero trovare collocazione anche i principi programmatici che tracciano le grandi linee delle politiche regionali: occorre evitare l'inserimento nel testo dello statuto, onde non incorrere nell'errore compiuto nella elaborazione dei primi statuti regionali, quando si scrissero negli statuti norme (quelle contenenti i principi programmatici) che norme non sono. Va difesa la precettività delle norme statutarie, anche attraverso l'espunzione dei principi programmatici.

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

2. Sulla forma di governo regionale

La scelta preliminare da compiere riguarda il mantenimento della forma di governo transitoria e l'accettazione della forma di governo *standard*, incentrate sull'elezione diretta del Presidente della giunta, oppure l'opzione per forme di governo "in deroga".

Ragioni storiche, collegate allo sviluppo del regionalismo italiano e della forma di governo regionale disegnata dai Costituenti spingono ad accogliere la forma di governo transitoria e standard.

Secondo una definizione corrente, il modello originario di forma di governo regionale è quello parlamentare a tendenza assembleare. Questa definizione si rifà ad alcuni dati testuali e, in particolare, alla scelta del Costituente di concentrare la funzione normativa – primaria e secondaria – in capo al consiglio regionale. Un altro elemento caratterizzante il modello originario era rappresentato dall'idea che la regione fosse soprattutto, se non esclusivamente, un ente di regolazione e di normazione, non un ente di amministrazione, come testimonia l'originario art. 118 Cost., il quale delinea un modello di amministrazione regionale indiretta.

Poste queste premesse, è naturale che la forma di governo regionale si polarizzasse in capo al consiglio, assumendo invece la giunta la fisionomia di organo esecutivo (in senso stretto) dell'indirizzo politico espresso dal consiglio.

Questo modello, nato nel 1948, ha trovato, a trent'anni di distanza, una sua fedele applicazione negli statuti del 1971, i quali ne hanno anzi accentuato la tendenza assemblearista. Esso, tuttavia, ha, fin da subito, imboccato una strada assai diversa da quella che ci si attendeva. Nella prassi, la forma di governo regionale si è sviluppata in un senso opposto a quello previsto. In particolare, l'esecutivo regionale è divenuto il centro del sistema, ciò che ha finito con l'appannare il ruolo dei consigli, sovvertendo gli equilibri predefiniti.

Vi sono numerosi dati che provano la verità di tale affermazione. Si pensi, con riferimento al procedimento legislativo, all'assoluta prevalenza di leggi regionali di iniziativa della giunta o al ruolo quasi sempre meramente ratificatorio dei consigli per i disegni di legge presentati dalle giunte; allo sviluppo della prassi degli atti di giunta, variamente denominati e aventi un contenuto normativo; al rapporto privilegiato che, in questi trent'anni, si è venuto sviluppando tra giunte regionali ed esecutivo nazionale. Un processo culminato con la messa a punto di quello che è stato indicato come il sistema delle conferenze, ma che affonda le sue radici nelle vicende relative al trasferimento delle funzioni amministrative dallo stato alle regioni. E' proprio in questo momento, infatti, che si sviluppa e si consolida un rapporto strettissimo, che lega come un cordone ombelicale gli apparati di governo regionali e i ministeri centrali.

Lo sviluppo del modello originario nella direzione indicata ha creato gravi problemi istituzionali e politici. Non solo è aumentata la conflittualità tra giunta e consiglio, non solo tale evoluzione ha determinato un appannamento del regime delle responsabilità politiche, ma ha finito con l'alterare i rapporti tra maggioranza ed opposizione in seno al consiglio e, conseguentemente, tra questo e la giunta. Il rapporto tra questi due organi è divenuto conflittuale, quasi che essi dovessero operare in regime di separazione e non, come invece dovrebbe essere, di semplice distinzione dei ruoli e delle competenze, cioè in regime di concorrenza.

In altri termini, anche entro lo spazio che le norme costituzionali lasciano aperto per le autonome scelte regionali, non è possibile pensare di poter ripartire da zero, come se non fossero esistiti trent'anni di vita regionale. L'esperienza passata mostra il discostarsi della forma di governo vigente dal modello costituzionale, nella ricerca di spazi per un efficace intervento dell'esecutivo regionale: il problema che oggi le regioni devono affrontare non è dunque quello di sbizzarrirsi nella loro fantasia alla ricerca di modelli necessariamente diversi, costruiti a tavolino e astratti, ma quello di ridurre la distanza tra forma di governo ideale e forma di governo effettiva.

La riforma del Titolo V ha accresciuto la necessità di un sistema che consenta di disporre degli strumenti per rispondere ai nuovi compiti che le regioni sono chiamate a svolgere. A seguito di essa, infatti, da un lato si è notevolmente ampliata la potestà legislativa regionale, attraverso il riconoscimento alla regione della competenza legislativa generale, dall'altro si è individuato nella regione uno snodo essenziale del sistema *multilevel* di *governance* che vede coinvolti, oltre allo Stato, altri livelli istituzionali, come l'Unione europea e gli enti locali.

3. Sul disegno di legge governativo di attuazione dell'art.122, primo comma, Cost. (A.S. n. 1094)

L'opzione per la forma di governo transitoria o standard, pur opportuna sul piano politico, deve essere il risultato di una libera scelta e non può essere surrettiziamente imposta alle regioni.

L'art.4, comma 1, lettera b), del disegno di legge governativo di attuazione dell'art.122, primo comma, Cost., se interpretato nel senso di imporre alle regioni, sempre e comunque, indipendentemente dalla modalità di elezione del presidente (diretta o meno) prescelta la contestualità dell'elezione del presidente e del consiglio (ovvero lo scioglimento automatico del consiglio nel caso in cui venga meno per qualsiasi motivo il presidente e viceversa) deve essere ritenuto incostituzionale.

Qualora invece si ritenga di poter interpretare la parola "elezione" come riferita unicamente all'elezione diretta, la disposizione non sarebbe incostituzionale, in quanto volta a precisare il dettato dell'ultimo comma dell'art.126 Cost., dal quale pur emergendo la contestualità del venir meno degli organi elettivi (presidente e consiglio) non si ricava invece la contestualità dell'investitura; investitura che, in assenza di una disposizione come quella in esame, potrebbe anche presentare una sfasatura temporale.

Si impone quantomeno un emendamento volto a precisare il ambito applicativo della disposizione, ovvero la portata della parola "elezione".