

Lo statuto regionale dopo le modifiche costituzionali

Gianni Saonara*

Il nuovo articolo 123 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1, stabilisce che “*ciascuna regione ha uno Statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*”. In base a tale disposizione, nella primavera del 2000 i neoeletti Consigli regionali delle Regioni a Statuto ordinario iniziarono a riflettere sulle modalità più efficaci per rielaborare e riscrivere gli Statuti, generalmente approvati nei primi anni '70.

Tale operazione - che fece parlare cinque anni fa di “legislature regionali costituenti” - si è rivelata particolarmente complessa per una serie di ragioni che qui brevemente richiamo:

- Certezza dei tempi e delle coalizioni di governo nelle singole regioni ma, anche, divaricazioni tra le componenti stesse delle coalizioni con maggioranza consiliare.
- Squilibrio oggettivo tra funzioni degli esecutivi regionali e ruolo dei Consigli.
- Approvazione, nel marzo del 2001, della riforma del Titolo V della II parte della Costituzione e conferma con referendum popolare (ottobre 2001) con promulgazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.
- Cambio della maggioranza parlamentare alle elezioni politiche del 13 maggio 2001 e avvio delle pressioni per modificare l'articolo 117 della Costituzione (c.d. “*devolution*”) e successivamente l'intera seconda parte della Costituzione.
- Pressione delle Regioni, attraverso il sistema delle Conferenze con lo Stato, per dare effettiva attuazione alla riforma costituzionale promossa dalla legge 3 e, attraverso laboriosi accordi, approvazione della legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. “Legge La Loggia”).
- Pressione delle associazioni degli Enti locali per dare piena attuazione - negli Statuti regionali - a quanto previsto dal Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).
- Contenzioso - pressoché costante nell'ultimo quadriennio - tra Governo e Regioni in ordine all'attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione (c.d. “*federalismo fiscale*”).
- Notevoli incertezze e lunghissime ricerche di equilibri soluzioni in ordine a nuove regole elettorali regionali relative sia alla elezione diretta o indiretta del presidente della giunta (c.d. *governatore*) sia al numero dei consiglieri regionali sia all'introduzione di preselezione delle candidature (c. d. *primarie*) → sul punto si veda il riepilogo su www.parlamentiregionali.it
- Pressione, relativa ma talora efficace, delle autonomie sociali (anche del Terzo Settore) e del sistema delle autonomie funzionali finalizzata a dare piena attuazione a quanto previsto, in termini di sussidiarietà, sia dall'articolo 114 sia soprattutto dall'articolo 118 della Costituzione.
- Particolare tenacia del Governo nell'impugnare, presso la Corte Costituzionale, i testi degli Statuti approvati dai Consigli regionali e conseguenti tempi di attesa delle sentenze e relative procedure di modifica dei testi → sul punto si veda l'amplessima documentazione disponibile su www.federalismi.it.

I 15 Consigli regionali hanno sperimentato, quasi sempre, la strada delle Commissioni “speciali” per la redazione del nuovo Statuto, avviando spesso anche interessanti percorsi di consultazione → sul punto si vedano le informazioni sul sito www.consiglio.regione.emilia-romagna.it.

Purtroppo il bilancio di tali attività è solo parzialmente positivo : alcuni Consigli regionali hanno effettivamente approvato e promulgato il nuovo Statuto, altri sono giunti alla soglia della promulgazione, altri ancora (Basilicata, Lombardia, Molise, Veneto) hanno rinviato l'approvazione del testo alla prossima legislatura (il caso del Molise è però particolare, in quanto si sono rifatte le elezioni regionali nel 2001) → si veda il quadro conclusivo www.parlamentiregionali.it

Questa “asimmetria di risultati” non può non far riflettere sia sul “rendimento istituzionale” delle nostre assemblee regionali (a questo è dedicata una ricerca pluriennale in corso di realizzazione da parte dell'Istituto Carlo Cattaneo di Bologna - coordinamento di Salvatore Vassallo) sia sullo scenario - differenziato - all'avvio, dopo le elezioni regionali di aprile 2005, di nuove legislature regionali.

“Asimmetria” e “differenze” possono però anche incoraggiare la ricerca puntuale relativamente a molte “questioni aperte”. In questa sede si offre solo qualche spunto relativo a :

- Sussidiarietà e partecipazione delle autonomie sociali alla programmazione regionale
- Sistemi di *governance* Regione-Autonomie Locali
- Ruolo delle autonomie funzionali e del Terzo Settore
- Spazi per le attività internazionali e di cooperazione decentrata allo sviluppo
- Modalità e strumenti di partecipazione popolare, sociale e di concertazione.

A) La lettura “comparata” dei testi degli Statuti prodotti consente abbastanza facilmente di verificare quante immagini di sussidiarietà sono oggi disponibili nella cultura politica dei Consigli regionali “uscenti”. Il termine è utilizzato molto spesso : talvolta è usato come criterio “ordinatore” e “prioritario” (Piemonte, Liguria, Emilia, Toscana, Molise) ; in altri approcci appare indicato come valore di buon governo insieme con criteri quali efficacia, efficienza, economicità, adeguatezza, trasparenza, leale collaborazione.

In alcuni testi (Marche, Basilicata, Umbria) alla dimensione della sussidiarietà si saldano importanti precisazioni con prospettive quali la sussidiarietà tra le istituzioni (“verticale” e “orizzontale”) il policentrismo, la concertazione.

Non mancano testi o bozze (Lombardia) con sfumature di ambivalenza : ma anche testi davvero incoraggianti : vedi Puglia. Articolo 1.

Percorsi esemplari appaiono quelli che saldano la sussidiarietà all'articolazione della partecipazione sociale : indicativo , ad esempio, il Titolo VI del testo della Toscana.

B) Gli Statuti regionali indicano poi in modo differenziato i raccordi con il sistema delle autonomie locali : taluni testi si rifanno ai principi ormai consolidati derivati dalla legislazione di fine anni '90 (c.d. Leggi Bassanini, dal nome del Ministro che ne propose l'approvazione) , altri sembrano offrire mete e prospettive ancora più incisive, anche finalizzate ad evitare un rischio sempre in agguato : il “centralismo regionale” , che può essere lesivo del primato amministrativo riconosciuto – in termini costituzionali – alle autonomie locali . Un testo davvero promettente, per garantire prospettive di *governance interistituzionale* è ad, esempio, quello approvato dalle Marche.

Per valutare i diversi approcci è poi opportuna la lettura comparata dello spazio disegnato nei singoli Statuti al Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) , organo previsto dall'articolo 123 della Costituzione.

Alcuni CAL sembrano esser considerati luoghi di semplice consultazione , altri saranno (e talora già sono) luoghi di cooperazione rafforzata tra Consigli/Governi regionali e Autonomie Locali. Lettura suggerita : testi approvati in Abruzzo ed in Emilia Romagna.

Una nota non necessariamente da specialisti : le regioni approveranno le leggi ordinarie istitutive dei CAL in tempi differenti, e questo creerà qualche inevitabile problema nella valutazione del possibile “rendimento istituzionale” di questi organismi.

- C) Quasi tutti gli Statuti approvati (o in bozza) prevedono poi l'istituzione del Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro (CREL).
E' certamente un richiamo esplicito a quanto previsto dall'articolo 99 della Costituzione, e si pensa a questi organismi come spazi istituzionali di coprogettazione economica e sociale. Taluni testi offrono anche ulteriori , interessanti ipotesi : si vedano le indicazioni fornite da Toscana, Abruzzo, Campania.
Un testo esemplare, anche per il Terzo Settore, è quello di Puglia , articolo 46 relativo alla Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale. Naturalmente alle indicazioni statutarie vanno saldate la tempestiva approvazione delle leggi ordinarie di attuazione e, soprattutto, la sperimentazione delle buone pratiche di coprogettazione sociale. E' questo un terreno che appare decisivo anche per i possibili apporti della galassia dei soggetti del Terzo Settore alla qualità delle politiche pubbliche regionali.
- D) Tutti gli Statuti (approvati o in bozza) hanno dedicato alcune parti significative dei testi alle attività internazionali che vedono o vedranno protagonista *anche* la regione in questa sempre più centrale dimensione della nostra vita politica.
Non si tratta certo delle parti più "scontate" degli statuti : si parla qui di innovazioni di rilievo , in linea con recenti innovazioni costituzionali (articolo 117) e legislative, che trovano nelle relazioni Regioni - Unione Europea uno dei fulcri del futuro (si pensi anche alla nuova stagione 2007 – 2013 dei fondi strutturali) → vedi www.calre.net
Alcuni testi paiono poi esemplari per saldare generali attività internazionali e comunitarie con prospettive rinnovate di cooperazione e di pace : indico i testi di Liguria (premessa), Toscana, Umbria, Campania, Puglia (articolo 1).
- E) Tutti gli Statuti consentono poi di immaginare ampi spazi, sia nelle premesse (principi generali) sia negli articolati all'iniziativa popolare diretta e non mediata attraverso le forme delle petizioni, delle istanze, della proposta legislativa supportata da raccolte di firma, dei referendum abrogativi, consultivi, confermativi. Anche in questo caso la lettura comparata dei testi è davvero utilissima, così come la verifica che sarà possibile fare circa il reale funzionamento di svariate Commissioni regionali di consultazione e sussidiarietà (sui più diversi ambiti : dalla famiglia alla partecipazione civica degli stranieri) pur indicate da numerosi testi.
Uno spazio innovativo di cittadinanza attiva è, anche, la verifica sulla qualità (*ex ante* – *ex post*) della legislazione regionale : qui si possono sperimentare interessanti alleanze operative tra Consigli regionali, Pubblica Amministrazione e soggetti anche del Terzo Settore → progetto CA.PI.RE www.parlamentiregionali.it

Naturalmente la nostra riflessione potrebbe proseguire su molti altri aspetti relativi all'effettivo funzionamento dei futuri consigli regionali : una abbondante pubblicistica (in particolare delle editrici Il Mulino, Giuffrè, Giappichelli, Cedam, Carocci, Maggioli) consente di continuare la ricerca. Approcci istituzionali assai qualificati (come il convegno organizzato il 3 marzo dalla Commissione bicamerale sulle questioni regionali) daranno ulteriori materiali. E' importante la passione degli specialisti, siano essi costituzionalisti o "addetti ai lavori". Ma, come sempre, a far la differenza sarà una competenza diffusa, civica e progettuale. In Italia c'è : viverla anche nelle politiche regionali è davvero uno specchio di futuro.

Padova, 3 marzo 2005.

* Laboratorio Politiche Pubbliche - ACLI VENETO