Lo Statuto regionale: un nuovo quadro per le istituzioni dell'Emilia-Romagna

di Marco Lombardi, Fabrizio Matteucci e Paolo Zanca

Per le autonomie regionali e, particolarmente, per l'Emilia-Romagna, la legislatura terminata con le elezioni del 3-4 aprile è stata contrassegnata – oltre che dalla (controversa) attuazione della riforma costituzionale del 2001 – dall'impegno intenso e convinto per l'elaborazione del nuovo Statuto, in un dibattito ampio e approfondito teso a dotare la Regione di un quadro istituzionale organico, coerente e innovativo, cogliendone le importanti potenzialità nel ridefinire, da un lato, la propria forma di governo e, dall'altro, la collocazione della Regione nel contesto dei rapporti con le istituzioni – nazionali e locali – e con la società civile.

L'elaborazione dello Statuto si è configurata, così, quale elemento di un ridisegno complessivo dell'organizzazione territoriale della Repubblica, in una nuova lettura e valorizzazione del principio fondamentale di autonomia, nel quadro dell'unità e indivisibilità della Repubblica sancito dalla Costituzione.

In questi termini, il nuovo Statuto può divenire il contesto idoneo in cui operare in termini più efficaci per il complessivo perseguimento di obiettivi di sviluppo sociale, economico e territoriale. Perseguimento che non può prescindere da un parallelo rafforzamento del sistema istituzionale, in una *governance* sempre più robusta ed efficiente: considerando le istituzioni quale risvolto imprescindibile della realizzazione delle politiche.

In questa direzione, si è inteso procedere al consolidamento e rinnovamento degli assetti istituzionali regionali, dotando la nostra Regione di un sistema di governo stabile, funzionale, fortemente radicato nelle proprie autonomie e munito di solidi

circuiti di interconnessione e di raccordo.

In questo quadro, lo Statuto, approvato dal Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna il 14 settembre 2004, è il frutto di un lavoro importante ed originale, anzitutto nel metodo che si è inteso seguire; un metodo che è stato caratterizzato dal rifiuto di ogni lavoro preconfezionato, dall'omissione di qualunque proposta personale, sia dei consiglieri, sia del Presidente o della Giunta. Lo Statuto è, al contrario, l'esito di una elaborazione che – pur utilizzando contributi tecnici – ha consentito un impegno collettivo dei membri della Commissione speciale istituita dal Consiglio regionale. Per questa via, tutti coloro che, nei rispettivi ruoli, dalla maggioranza e dall'opposizione, hanno attivamente collaborato a questo percorso possono riconoscersi nel testo approvato: anche al di là, in certo modo, dalle varie posizioni espresse nella votazione finale, preceduta da una assai ampia serie di votazioni in cui, in Commissione, si è comunque registrato un consenso assai ampio e, per numerosi articoli, unanime.

Pur con formule non sempre unanimemente condivise, lo Statuto punta, così, alla sanzione, al massimo livello dell'ordinamento regionale, dei valori e dei meccanismi di solidarietà e di cooperazione, di autonomia e di adeguamento alle peculiarità della nostra Regione, di superamento dei vincoli burocratici, di integrazione condivisa delle attività svolte nell'interesse generale della collettività emiliano-romagnola.

In questi termini, lo Statuto della Regione Emilia-Romagna tende a non essere – e non deve essere – semplicemente lo Statuto di un ente pubblico. È qualche cosa di più e di diverso, deve costituire la carta di riconoscimento di un intero sistema di cittadini, organizzazioni sociali, organizzazioni delle nostre realtà, istituzioni dei vari livelli del nostro territorio.

Poco hanno inciso le obiezioni poste a base dell'impugnativa dello Statuto da parte del Governo, che ha invece impedito il completamento del percorso nei tempi prestabiliti. Decidendo il ricorso in questione, la Corte costituzionale ha, nella sostanza, accolto l'impostazione che la Regione ha sostenuto ed applicato.

Sono state, infatti, respinte le eccezioni di illegittimità costituzionale sollevate nei confronti dello Statuto: dalla istanza verso il riconoscimento del diritto di voto agli immigrati regolarmente residenti, all'attuazione degli accordi internazionali stipulati dallo Stato; dall'istruttoria pubblica alle audizioni dell'assemblea legislativa; dall'integrazione dei livelli di governo alla costituzione della Città metropolitana; dall'esecuzione dei regolamenti comunitari sino alla disciplina del personale regionale.

L'approvazione dello Statuto rappresenta un punto fondamentale, un disegno alla cui architettura di base debbono essere aggiunti gli ulteriori elementi di completamento: dal regolamento del Consiglio regionale all'approvazione della legge elettorale regionale, dalla disciplina del Consiglio delle autonomie locali sino a quella delle autorità indipendenti, a partire dalla Consulta di garanzia statutaria. Ed al perseguimento di questi obiettivi dovrà incentrarsi il lavoro della prossima legislatura.

Per quanto riguarda la forma di governo, lo Statuto conferma l'elezione diretta del Presidente, con una serie di implicazioni positive e di necessarie coerenze. Ma la conferma dell'elezione diretta del Presidente non comporta alcuna svalutazione del ruolo dell'Assemblea, che anzi trova nel quadro statutario occasione per una piena valorizzazione: in una ricerca di nuovi equilibri che colloca un legislativo forte accanto ad un esecutivo forte, senza tuttavia confondere ruoli e responsabilità.

In effetti, il ruolo dell'Assemblea viene esaltato, anzitutto, nel procedimento legislativo e, dunque, nel suo ruolo fondamentale di sede in cui si plasmano le leggi che vanno a comporre l'ordinamento dell'Emilia-Romagna. Questo è un punto chiave del nuovo equilibrio tra legislativo ed esecutivo; come è evidente nella diversa concezione del processo legislativo. Vi è una valenza tutt'altro che meramente tecnica della scelta fatta sul modo di presentazione dei disegni di legge. Lo stesso scollamento della rappresentanza autorevole, formale, delle autonomie locali dall'esecutivo per configurarsi come organismo interlocutore dell'intera Regione – esprimendo valutazioni che intervengono soltanto dopo che il disegno di legge è stato pre-

sentato, aprendo un'interlocuzione diretta con l'Assemblea e valorizzando il ruolo del relatore – costituisce una svolta netta. Naturalmente questa innovazione non è di ostacolo al fatto che la Giunta e le autonomie locali concordino forme e sedi di confronto e concertazione. Ma è fuori di dubbio che a fronte della previsione dell'elezione diretta del Presidente, la procedura legislativa conferisce nuova centralità all'Assemblea, configurando un corretto equilibrio dei poteri fra gli organi della Regione.

Del resto, numerosi percorsi decisionali ormai vengono riservati ad una previa determinazione di indirizzi da parte del Consiglio; che viene coinvolto, con possibilità di adottare proprie linee, in una pluralità di procedimenti che guardano sia in alto, allo Stato o all'Unione europea, sia in basso, a misure attuative che rientrano nella responsabilità della Giunta, ma che questa dovrà assumere, appunto, nel quadro di previ indirizzi consiliari.

D'altronde, all'Assemblea fanno capo strumenti di valutazione delle politiche che puntano anch'essi a mettere in grado chi decide di possedere tutti i modi e gli strumenti operativi per decidere meglio, valutare meglio le situazioni e, in conseguenza, conoscere gli effetti delle regole e delle azioni deliberate.

Un ulteriore fondamentale passo che la prossima legislatura dovrà intraprendere è l'approvazione della nuova legge elettorale, con cui delineare un sistema che assicuri efficacia nell'azione di governo e rappresentanza pluralista delle forze politiche. Il sistema elettorale dovrà eliminare alcune illogicità vigenti per poter essere maggiormente comprensibile ai cittadini. Su questo, il Consiglio ha già dettato, nell'ordine del giorno, linee ben precise e chiare.

Il Titolo V ha cambiato le funzioni delle Regioni ma anche quelle del sistema delle autonomie locali. Dunque, una parte rilevante e innovativa è quella che delinea un nuovo rapporto fra la Regione e le autonomie locali, sulla base dei principi di cooperazione e sussidiarietà. Il cuore di questa innovazione sarà costituito dall'attuazione del Consiglio delle autonomie locali, un organismo di rappresentanza, di consultazione e di parteci-

pazione degli enti locali che prende parte ai processi decisionali con proposte e pareri su progetti di legge e programmi regionali.

Tra le altre importanti novità che dovranno trovare una loro estrinsecazione normativa, l'istituzione di Autorità indipendenti, in particolare della Consulta di garanzia statutaria, organo regionale con propria autonomia regolamentare ed organizzativa, preposto a garanzia dei passaggi più delicati dell'ordinamento regionale, dall'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi all'espressione di pareri di conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali, fino ai pareri sui conflitti di competenza tra gli organi della Regione, facendosi garante del rispetto dell'obbligo istituzionale di tenere comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione.