

LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

**Bimestrale di studi giuridici e politici
della Regione Emilia-Romagna**

1

**2001 • ANNO XXII
gennaio/febbraio**

**Dieci temi per la riforma
degli statuti regionali**

Indice 1.01

DIECI TEMI PER LA RIFORMA DEGLI STATUTI REGIONALI

- 7** Introduzione / *Roberto Bin e Salvatore Vassallo*
- 11** I nuovi statuti regionali e il federalismo da ripensare / *Luigi Mariucci*
- 29** Perfezionare la “forma di governo della transizione”. Composizione e collegialità della Giunta/ *Carlo Fusaro e Luca Stroppiana*
- 57** Consolidare il bipolarismo limitando la frammentazione. Sברי suggerimenti sul sistema elettorale / *Alessandro Chiamonte e Salvatore Vassallo*
- 85** Il Consiglio regionale: funzioni di indirizzo e di controllo / *Roberto Bin*
- 97** Regole statutarie in tema di fonti regionali / *Rosanna Tosi*
- 129** Le nomine tra Giunta e Consiglio / *Giovanna Endrici*
- 147** Le strutture per l’elaborazione delle politiche a servizio dell’esecutivo / *Giancarlo Vecchi*
- 173** Strutture di monitoraggio e valutazione delle politiche a servizio delle assemblee regionali / *Alberto Martini, Francesca Rosa e Marco Sisti*
- 217** La rappresentanza degli enti locali. Conferenza o Consiglio? / *Matteo Cosulich*
- 241** Lo "statuto" dell'opposizione / *Marilena Gennusa*
- 269** I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime / *Marta Picchi*

DOCUMENTAZIONE

- 295** Prospetto delle modifiche del Titolo V, parte seconda, della Costituzione (*Testo approvato in seconda deliberazione dal Senato della Repubblica l’8 marzo 2001*)

Dieci temi per la riforma degli statuti regionali

Introduzione

di Roberto Bin e Salvatore Vassallo

I saggi raccolti in questo numero monografico intendono fornire un contributo al dibattito che ci auguriamo si possa sviluppare di qui a poco all'interno dei Consigli regionali – ma *non solo* in quelle sedi – in merito alla revisione degli statuti regionali.

Una significativa rivisitazione degli statuti è oggi sollecitata sia dalle trasformazioni del tessuto politico-amministrativo prodotte dalle riforme Bassanini (che queste ricevano o no una “copertura costituzionale” attraverso la revisione del Titolo V approvata *in extremis* dalla XIII legislatura e ora in attesa di essere sottoposta al referendum confermativo), sia dalle novità introdotte dalla legge costituzionale n. 1/1999 sull'elezione diretta dei Presidenti di Regione.

Come ha già scritto Luciano Vandelli nell'editoriale al numero 3-4/2000 della Rivista, riteniamo che tale revisione degli statuti possa e debba essere l'occasione per un ripensamento della fisionomia istituzionale complessiva delle Regioni. D'altro canto, al contrario di quanto pensano alcuni pur autorevoli esponenti politici, gli statuti regionali non possono e non devono contenere una sorta di programma di riforma costituzionale per il paese. Non è quella la sede per formulare dichiarazioni propagandistiche o strategie politiche. Gli statuti devono dettare le condizioni istituzionali per un buon funzionamento del processo di governo a livello regionale. Non è poco, anzi è tutto! I consiglieri regionali sono chiamati a disegnare meccanismi istituzionali destinati a funzionare per molte legislature: sulla funzionalità futura delle Regioni si giocano le sorti del federalismo e delle riforme dello Stato, non sulle

eclatanti affermazioni di principio. E la funzionalità delle Regioni dipende in larga parte dalla capacità di riconoscere quali sono le cause delle passate inefficienze, di capire quali sono gli equilibri istituzionali necessari e di predisporre i pochi – perché non devono essere tanti – meccanismi “costituzionali” che devono assicurare l’efficienza delle procedure decisionali, dei controlli, della comunicazione e della partecipazione.

Questo vuol dire peraltro che non si deve cambiare per il puro gusto di giocare con l’ingegneria istituzionale. Si tratta di identificare alcuni obiettivi e, congiuntamente, gli adattamenti istituzionali necessari a realizzarli.

A noi pare che gli obiettivi generali che ci si debba prefiggere oggi con la revisione degli statuti siano sostanzialmente tre:

- consolidare l’autorevolezza e la stabilità degli esecutivi prodotta dalla bipolarizzazione del sistema partitico e dall’elezione diretta dei Presidenti;
- distinguere più chiaramente le competenze delle Giunte da quelle dei Consigli dando corpo a reali funzioni di controllo e monitoraggio sulle politiche regionali da parte dei secondi;
- integrare nel processo decisionale regionale i sistemi delle autonomie locali.

Il raggiungimento di questi tre obiettivi è cruciale affinché le istituzioni regionali possano effettivamente costituire uno snodo efficace del sistema politico-amministrativo, tanto più quando – di qui a breve – il decentramento delle funzioni entrerà a pieno regime, ed *anche indipendentemente dall’esito del referendum confermativo in merito alla riforma del Titolo V* (riportata in appendice). Non si deve dimenticare peraltro che molti passi avanti sono già stati fatti negli ultimi dieci anni in quelle tre direzioni, anche se i passi sono stati certamente più spediti in relazione al primo ed al terzo punto, mentre lo sono stati assai meno in relazione al secondo.

Il lavoro che abbiamo coordinato parte da due ulteriori premesse. In primo luogo riteniamo che non sia utile né per il sistema-paese né per le singole realtà territoriali una eccessiva diversificazione degli assetti istituzionali. In nessun sistema federale gli enti sub-statali presentano una configurazione molto

diversa l'uno dall'altro. In secondo luogo riteniamo che il meccanismo di fondo delineato dalla riforma costituzionale – l'elezione diretta dei Presidenti collegata all'elezione del Consiglio e la “sfiducia distruttiva” – possa utilmente costituire il minimo comune denominatore a cui tutte le regioni – con la sola eccezione, forse, delle aree con sistemi politici veramente “speciali”: Alto Adige e Val D'Aosta – farebbero bene ad attenersi anche in futuro.

Abbiamo quindi identificato una serie di aspetti rilevanti su cui i “costituenti regionali” a nostro avviso non potranno fare a meno di confrontarsi, anche se non tutti verranno trattati esplicitamente o comunque estesamente all'interno dei *nuovi* statuti:

- la struttura della Giunta, con quel che ne consegue quanto ai rapporti tra il Presidente e gli assessori, e quanto alla disciplina delle incompatibilità tra Giunta e Consiglio (a questo è dedicato l'articolo di Carlo Fusaro e Luca Stroppiana);
- il sistema elettorale, soprattutto con riferimento agli adattamenti che promettono di mitigare il problema della eccessiva frammentazione *interna* alle due principali coalizioni (Alessandro Chiaramonte e Salvatore Vassallo);
- la disciplina del sistema delle fonti regionali (Rosanna Tosi);
- la rappresentanza degli enti locali (Matteo Cosulich);
- le strutture e le modalità attraverso cui gli assessorati e la Giunta possano dotarsi di una efficace capacità di impulso sulle politiche regionali (Giancarlo Vecchi);
- le strutture e le modalità attraverso cui i Consigli possano dotarsi di una capacità di controllo e monitoraggio delle politiche regionali (Alberto Martini, Francesca Rosa e Marco Sisti);
- la ripartizione delle competenze tra Giunta e Consiglio in tema di nomine (Giovanna Endrici);
- i dispositivi che, nel quadro di un assetto compiutamente bipolare e maggioritario, possano fornire garanzie per l'opposizione e la possibilità per quest'ultima di svolgere efficacemente, in maniera non meramente ostruzionistica, il suo ruolo di pungolo e di controllo (Marilena Gennusa).

In relazione ad ognuno dei temi indicati, abbiamo chiesto ai singoli autori di condurre una ricerca comparativa fra le Regioni italiane o, anche, una esplorazione delle istituzioni straniere comparabili al fine di presentare alcune ipotesi in merito sia specificamente alla revisione degli statuti sia, più in generale, in merito alla revisione dell'assetto organizzativo ed istituzionale delle Regioni. La preferenza è stata data a quegli adattamenti che appaiono più congruenti con la forma di governo abbozzata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 e che – al tempo stesso – promettono di realizzare i tre obiettivi generali che abbiamo indicato.

Gli articoli di Luigi Mariucci e di Roberto Bin, piuttosto che trattare un aspetto specifico, contengono il primo una valutazione dell'autore sullo stato complessivo di avanzamento della riforma "in senso federale", il secondo un inquadramento dei problemi relativi alla ridefinizione del ruolo dei Consigli. L'articolo di Marta Picchi, infine, fornisce un'utile ricognizione in merito allo *status* giuridico e alle modalità di adozione dei regolamenti interni dei Consigli.

Ad eccezione dell'articolo di Marta Picchi che è giunto in redazione su iniziativa dell'autrice e che è stato incluso in questo fascicolo *ratio materiae*, i testi sono frutto di un lavoro che è iniziato su nostro impulso vari mesi fa e che ha avuto come tappa intermedia un seminario svoltosi presso la sede della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna il 16 febbraio 2001. Al seminario, durante il quale sono state discusse le versioni preliminari degli articoli, sono stati invitati a partecipare i componenti del comitato scientifico della *Rivista* e alcuni altri esperti. Vogliamo quindi ringraziare vivamente Augusto Barbera, Paolo Caretti, Roberto D'Alimonte, Antonello D'Atena, Antonio D'Andrea e Luciano Vandelli (il quale ha presieduto i lavori nella sua qualità di assessore e ospite), per le osservazioni critiche e per gli spunti che ci hanno fornito in quella occasione in vista della revisione finale dei testi.