

Il Consiglio regionale Funzioni di indirizzo e di controllo

di Roberto Bin

Sommario

1. La “forza” del legislatore. – 2. Un legislatore “competitivo”. – 3. Atti normativi e atti politici. – 4. La titolarità dell'indirizzo politico. – 5. Le nomine. – 6. Il controllo politico. – 7. Comunicazione e partecipazione.

Cosa resterà da fare ai Consigli regionali se i nuovi statuti attribuiranno il potere regolamentare alla Giunta e se questa e il suo Presidente non saranno più eletti dal voto del Consiglio e da esso politicamente dipendenti? A me sembra che si possa cercare di rispondere a questa domanda solo dissipando una serie di equivoci che pesano molto in questa fase di prmissima progettazione dei nuovi statuti.

1. La “forza” del legislatore

Il primo equivoco è che il potere, la “forza” effettiva che una assemblea legislativa possiede sia calcolabile in ragione della quantità di leggi che produce. L'idea che il Consiglio regionale - ma anche il Parlamento, perché da questo punto di vista vale lo stesso ragionamento - abbia come suo compito principale quello di fare tante leggi, è un'idea sbagliata. L'Italia è un paese inflazionato da leggi, ma in cui le assemblee elettive non hanno per questo maggior potere che altrove. Né maggior prestigio: penso anzi che, se a seguito della riforma dello Statuto risultasse davvero che le Regioni fanno meno leggi, la notizia sarebbe salutata dalla società e dagli operatori economici come una vera fortuna.

Che il fulcro del potere del Consiglio debba necessariamente essere la funzione legislativa è una convinzione ottocentesca, adeguata all'attività degli apparati pubblici di allora: ma oggi è

completamente inadeguata. Le leggi che le Regioni fanno non sono quasi mai grandi leggi ordinamentali (che ormai persino lo Stato fa poco, sostituito in larga parte dalla Comunità europea): sono, semmai, leggi di azione, che puntano ad obiettivi determinati, a risultati specifici. La fase della posizione della legge rappresenta quindi solo un piccolo segmento di un processo assai più lungo e complesso di articolazione delle politiche pubbliche: la legge individua obiettivi, disegna procedure, stanziamenti; ma il Consiglio, fatta la legge, come viene a conoscere della sua applicazione, dei risultati prodotti, delle reazioni suscitate ecc.? Difendendo il proprio potere legislativo il Consiglio cerca di trattenere nelle sue mani solo una fase del processo politico, senza badare al fatto che una legge che nasca priva della consapevolezza del contesto in cui si inserisce, del successo degli interventi precedenti, degli ostacoli che hanno impedito il buon esito delle leggi precedenti, sarà sicuramente una cattiva legge (ma forse il Consiglio non lo saprà mai!).

Il potenziamento della funzione di controllo politico non è perciò un premio di consolazione per un Consiglio che è costretto a cedere una quota del proprio potere legislativo. Tutto all'opposto, può significare riposizionare il Consiglio al centro delle politiche pubbliche. Naturalmente ciò dipende da come viene costruita la funzione di controllo: su ciò gli Statuti si devono impegnare, ma è un problema tecnico affrontabile.

2. *Un legislatore "competitivo"*

Il secondo equivoco è che le funzioni legislative del Consiglio si possano difendere contrastando l'attribuzione del potere regolamentare alla Giunta. È sicuro che il trasferimento del potere regolamentare in capo alla Giunta comporterà una parziale riduzione della produzione normativa, ma questo è un fenomeno che gli Statuti – e i Consigli che li faranno – non dovranno affatto ostacolare, bensì regolare con chiarezza. Regolare in due sensi: sia precisando il meglio possibile quali ambiti debbano essere necessariamente coperti dalla legge e quali invece possa-

no essere demandati – ed anche riservati – al regolamento, sia assicurando un procedimento legislativo agile e *competitivo*.

Questo mi sembra un aspetto particolarmente importante: spetta allo Statuto prevedere, nelle linee generali, la possibilità che il regolamento del Consiglio regionale organizzi procedimenti di formazione delle leggi che possano rispondere anche alle esigenze di celerità e di coerenza normativa che molto spesso l'azione politica della Giunta richiede (magari perché incalzata dalle circostanze, dallo Stato o dalla Comunità). Sono esigenze talmente forti e, almeno in linea di principio, talmente giustificate che rischiano di imporsi anche se le regole non lo permetterebbero o anzi lo vietano: è quanto è successo in tutti gli ordinamenti moderni, quello italiano, pre- e post-costituzionale compreso (si pensi all'esplosione ciclica del fenomeno della decretazione d'urgenza o al recente abnorme – e illegittimo – uso della delegazione legislativa e della regolamentazione “delegata”). Possiamo abbozzare un teorema: i regolamenti dell'esecutivo saranno tanto più numerosi quanto più difficile sarà il procedimento legislativo.

Da ciò nasce un preciso suggerimento: che i Consigli regionali, scrivendo gli Statuti, non cerchino di trattenere il massimo possibile di funzioni legislative o regolamentari, bensì si preoccupino di predisporre procedimenti legislativi competitivi, tali cioè da invogliare la Giunta a impiegarli, piuttosto che a aggirarli. Come ottenere questo risultato è anch'esso un problema tecnico non affatto complicato.

3. *Atti normativi e atti politici*

Il terzo equivoco è che in Regione vi sia o possa esserci un unico soggetto istituzionale titolare della funzione di indirizzo politico. Non è stato così in passato, quando pure solo il Consiglio regionale era eletto direttamente, tanto meno lo sarà in futuro, se entrambi gli organi saranno democraticamente investiti. Entrambi, è bene ricordarlo, perché talora serpeggia l'idea che dopo la riforma solo il Presidente della Giunta regionale – *rec-*

tius, il Governatore - si erga a suprema autorità politica. Consiglio e Giunta dovranno convivere e rispettare il rispettivo ruolo rappresentativo; e per farlo dovranno ripartirsi i compiti, non solo quelli normativi, ma anche quelli di direzione politica. Ciò dovrà comportare la scomparsa di tutte quelle forme ambigue e salmastre che la prassi di vent'anni di potere condiviso hanno introdotto nelle Regioni: le leggi che hanno contenuti di provvedimento amministrativo, i piani che sono atti regolamentari, le direttive che contengono norme procedurali, gli atti atipici dai nomi fantasiosi (determinazioni, criteri, indirizzi ecc.) e dai contenuti indefinibili. Si noti che l'auspicata sparizione di questi atti deformi sarebbe salutata dalla comunità degli operatori come una vera liberazione, e sarebbe un piccolo, ma apprezzatissimo passo verso una maggior certezza del diritto. Quel che intendo è che la attribuzione del potere regolamentare all'esecutivo dovrà comportare che le leggi regionali non possano più rinviare parte cospicua delle decisioni ad atti successivi, fantasiosamente denominati, attribuendolo al Consiglio stesso: sarebbe un modo di svuotare il potere che lo Statuto attribuisce all'esecutivo.

La conseguenza è che lo Statuto, se vorrà essere uno strumento di governo delle decisioni regionali, dovrà affrontare un altro problema tecnico, complesso ma non certo irrisolvibile: non solo delimitare lo spazio della legge e quello del regolamento, ma anche separare ciò che contiene norme giuridiche (leggi, regolamenti), e che potrà perciò essere applicato nei tribunali, da ciò che invece è solo atto politico (piani, direttive, indirizzi) e che è destinato a valere all'interno dei rapporti politici e politico-amministrativi tra strutture regionali; e poi, in questa seconda categoria, separare quegli atti che competono al Consiglio e quelli che spettano invece alla Giunta. Sarà necessario, per esempio, che lo Statuto dia gli elementi sufficienti a capire quali sono i programmi e i piani che devono essere approvati dal Consiglio, chiarendo che le leggi regionali future non potranno riportare all'assemblea decisioni che spettano all'esecutivo, mascherandole magari nella forma di ulteriori atti di indirizzo.

4. *La titolarità dell'indirizzo politico*

Il riparto della funzione di indirizzo politico tra Giunta e Consiglio è, come noto, uno dei nodi principali della tessitura degli Statuti. Il primo problema è se il Consiglio, avendo perso il potere di eleggere e di sostituire il Presidente della Giunta regionale, mantenga la funzione di indirizzarne l'attività. Anche qui si annida un equivoco. Nessuno Statuto può vietare al Consiglio regionale di proporre e votare mozioni e ordini del giorno di indirizzo alla Giunta: ma nessuno Statuto può ricollegare ad essi effetti obbligatori sul piano giuridico. Sono atti politici che valgono sul piano politico: lo Statuto può prevedere e il regolamento consiliare disciplinare la votazione di atti di indirizzo politico, ma ciò non toglie che la Giunta possa non sentirsene affatto condizionata. Sicuramente non subisce vincoli giuridici (gli atti dell'esecutivo non sono viziati per violazione degli impegni politici indicati dal Consiglio): ma, essendo eletto direttamente e direttamente responsabile nei confronti degli elettori, il Presidente della Giunta regionale può anche non sentirsi affatto vincolato politicamente. Spetta a lui accettare la mozione consiliare (e lo può fare anche prima che il Consiglio regionale la voti: riprova che l'atto non ha significato giuridico) o respingerla. L'unica sanzione che il Consiglio può dare al Presidente, la sfiducia, è per il Consiglio un suicidio: così come è una minaccia di suicidio la questione di fiducia che il Presidente intendesse porre su qualche delibera consiliare. Sono sanzioni quasi impossibili.

Il discorso sulla funzione di indirizzo politico diventa invece interessante anche sotto il profilo giuridico quando lo si affronti sotto il profilo delle conseguenze che dagli atti di indirizzo derivano per gli altri procedimenti. È un aspetto questo su cui gli Statuti potrebbero utilmente operare in senso innovativo. Si tratta di ciò: se nel nuovo Statuto il Presidente della Giunta regionale e il Consiglio regionale hanno entrambi un ruolo e una investitura politica, e sono uno (quasi interamente) indipendente dall'altro, è inutile cercare il modo di ordinarli gerarchicamente (chi riesce ad imporre all'altro la propria volontà), ma bisogna incentivare la ricerca di un accordo comune.

Non il modello gerarchico della prevalenza, dunque, ma quello paritario dell'accordo. L'accordo si raggiunge quando sono chiare le contropartite: il Consiglio regionale cerca il modo di essere inserito da protagonista nelle scelte di fondo, il Presidente della Giunta regionale cerca il modo di rendere operative le proprie scelte senza ostacoli e senza ritardi. Le contropartite dell'accordo sono allora chiare: bisogna che gli Statuti facciano in modo che il Presidente della Giunta regionale sia incentivato a portare all'approvazione del Consiglio regionale i propri programmi più ambiziosi, perché l'approvazione consiliare semplificherà la fase di implementazione. Per esempio, se nella "sessione di bilancio" il Presidente presentasse il DPF corredandolo dei piani e dei programmi di settore, su questo il Consiglio sarebbe chiamato a discutere e votare; ma poi i piani e i programmi approvati potrebbero avere una copertura finanziaria in bilancio che consente al Presidente di attuarli senza successivi passaggi in Consiglio. Ma il Consiglio potrebbe chiedere di avere relazioni periodiche sull'attuazione dei programmi, in modo di essere informato su tutto il percorso delle politiche pubbliche a cui essi si riferiscono. Un altro esempio: il Consiglio regionale propone e vota una mozione di indirizzo, e il Presidente l'accetta, impegnandosi a portare in Consiglio entro una certa data il pacchetto di provvedimenti attuativi; a ciò lo Statuto (e il regolamento consiliare di conseguenza) dovrebbero ricollegare efficaci accelerazioni e semplificazioni procedurali. Insomma, ancora una volta si tratterebbe di porre in essere alcuni meccanismi tecnici ben formati, ma lo scopo sarebbe chiaro: invogliare il Presidente della Giunta regionale ad investire il Consiglio regionale delle grandi scelte politico-programmatiche e non dei singoli strumenti attuativi, avendo d'altra parte una forte contropartita in termini di agilità di gestione del programma.

5. *Le nomine*

Altra questione assai delicata sono le nomine e il controllo sull'attività dei nominati. È chiaro che il difficile non è distingue-

re le nomine che spettano al Consiglio e quelle che competono al Presidente: valgono i consueti criteri da tempo applicati, per cui al Consiglio sono riservate tutte e solo le nomine a cariche rappresentative dell'intero ente o che sono legate a funzione di garanzie. Per esse di solito vigono infatti meccanismi elettorali complessi, atti a garantire la protezione delle minoranze politiche attraverso maggioranze rinforzate o il voto limitato. Le nomine conseguenti a scelte di indirizzo politico sono del Presidente.

Ma il fatto che siano del Presidente non significa affatto che il Consiglio non possa intervenire. Qui non si tratta di difendere prerogative consiliari, o di mantenere in capo al Consiglio funzioni e compiti capaci di condizionare l'esecutivo. Tutt'altro, si tratta di perseguire l'interesse pubblico ad una scelta trasparente e consapevole delle persone chiamate a ricoprire funzioni di vertice nell'amministrazione regionale e nelle sue articolazioni esterne. D'altra parte, un rimedio tipico allo squilibrio derivante dall'accentrare nell'esecutivo tutto il potere di direzione amministrativa e di nomina dei vertici è affidare all'assemblea un potere particolarmente accentuato di *screening* sui candidati, che devono essere passati ai raggi prima di essere definitivamente nominati. Lo Statuto deve solo prevedere la competenza consiliare e la forma e gli effetti del lodo consiliare (si tratta di un veto insuperabile? Si può provocare una seconda deliberazione? Si può porre la questione di fiducia? È solamente un parere di una commissione, eventualmente superabile dal Consiglio regionale? Il Presidente della Giunta regionale può procedere nonostante il parere negativo?), rinviando alla legge (e/o al Regolamento del Consiglio regionale) la disciplina della documentazione da produrre, dei tempi e delle modalità.

6. *Il controllo politico*

Connessa al problema delle nomine è la questione della possibilità che il Consiglio regionale voti una mozione di censura per gli assessori e i dirigenti regionali. Anche qui si cela un equivoco. Nessuno Statuto può impedire al Consiglio di approvare una mozione in

cui si critica e censura il comportamento dei vertici politici o amministrativi della Regione: il problema è solo quello delle conseguenze giuridiche, ossia se dalla approvazione della mozione derivi o meno l'obbligo di dimissioni o di revoca dello "sfiduciato".

In linea di principio, in un sistema ben formato il problema non si dovrebbe porre: come insegna l'esperienza a livello nazionale, quando le minoranze attaccano il singolo ministro, il Governo pone la fiducia sulla mozione, con ciò "coprendo" il comportamento del singolo e trasferendo la responsabilità delle sue azioni all'interno del Governo. Casi come la vicenda Mancuso sono perciò da ritenere un evento eccezionale. Tuttavia, per quanto riguarda la Regione, a me sembra che l'eliminazione del rapporto di fiducia non sia un fatto solo simbolico, ma possa preludere ad una certa separazione tra la Giunta e il Consiglio e ad un qualche allentamento dei rapporti tra l'esecutivo e la "sua" maggioranza. Se lo Statuto introduce la regola dell'incompatibilità tra le funzioni di assessore e il ruolo di consigliere, lo scollamento diventa ancora più netto.

In questo contesto non mi appare affatto improbabile che il Consiglio regionale approvi una censura che colpisca un determinato componente della Giunta o il vertice amministrativo di qualche apparato della Regione. Oltretutto questo mi pare l'esito possibile di un'attività di controllo che il Consiglio regionale deve esercitare, e lo deve fare, nel contesto della nuova forma di governo, con un'intensità assai più forte che in passato. È una funzione di controllo costante sull'operato dell'amministrazione regionale cui il Consiglio non può assolutamente abdicare. Le commissioni consiliari – e lo Statuto lo deve prevedere – devono essere fornite del potere di convocare i dirigenti, di svolgere indagini penetranti sulla resa delle strutture burocratiche e sulla gestione degli enti regionali. Ed è evidente che queste indagini possono chiudersi con una critica specifica del comportamento dei dirigenti o dell'assessore competente.

Dunque, se il Consiglio può votare una censura, e se il Presidente non "copre" il censurando ponendo la questione di fiducia, quali effetti discenderanno dal voto consiliare? Questo è un punto che lo Statuto deve disciplinare. Lo deve fare anche per

circondare il voto di queste mozioni di particolari cautele che pongano il Presidente della Giunta regionale al riparo da attacchi improvvisi dell'opposizione: la mozione di censura va perciò prevista proprio perché va "garantita" con la previsione di procedure apposite (per esempio, vietando la censura votata in commissione, riservandola all'Aula; prevedendo una pausa di riflessione tra la proposta e la votazione, il voto per appello nominale ecc.). D'altra parte, una volta che la mozione di censura abbia acquisito tali forme, è possibile non fare scendere dalla sua approvazione qualche conseguenza giuridica, per esempio prevedendo che il Presidente della Giunta regionale sia tenuto a revocare il censurato? Capisco che chi sta nell'esecutivo possa vedere come un'invasione delle proprie prerogative l'ipotesi che il Consiglio imponga la revoca di dirigenti e di assessori: però mi pare che questo debba essere un esito possibile, benché improbabile, della funzione di controllo politico che è e deve essere il fulcro delle funzioni consiliari.

7. Comunicazione e partecipazione

Gli organi elettivi sono organi responsabili nei confronti degli elettori. Se nelle Regioni due saranno gli organi elettivi, entrambi dovranno rispondere al corpo elettorale. Per che cosa risponda il Presidente della Giunta regionale è a tutti chiaro: risponde dei risultati della sua azione di governo. Ma il Consiglio di cosa risponde? Una seria riflessione su questo punto porterà a questo risultato: che ciò di cui il Consiglio e le sue componenti saranno chiamati a rispondere non è certo la quantità delle leggi prodotte (semmai è il contrario), ma la loro qualità; che la qualità delle leggi è connessa alla capacità di interpretare i bisogni collettivi, oltre che alla capacità di costruzione tecnica dei testi normativi; che la capacità di rispondere ai bisogni collettivi dipende dalla conoscenza di essi e degli effetti delle politiche pubbliche realizzate in passato. Ciò porta alla conclusione che i Consigli regionali devono, già nella confezione dei nuovi Statuti, cercare di potenziare le due funzioni fondamentali e fonda-

mentalmente connesse: il controllo politico, sull'amministrazione regionale e sull'implementazione delle leggi e dei programmi; la "partecipazione", intesa come sistema di comunicazione con l'esterno dell'istituzione. Non sono certo funzioni nuove, perché anzi esse risalgono ai compiti primordiali delle assemblee elettive: nuovi devono essere invece gli strumenti.

Da qui la particolare attenzione che gli Statuti e gli atti successivi dovranno prestare all'organizzazione degli apparati tecnici e conoscitivi di cui potranno disporre i Consigli regionali. Deve trattarsi di strutture non corrose da opzioni partitiche e da "portaborsismo" – malattia atavica degli staff che operano nelle assemblee elettive italiane – ma che servono maggioranza e opposizione sullo stesso piano, cioè sul piano dell'informazione e dell'elaborazione dei dati.

Da qui anche la particolare attenzione che gli Statuti dovranno indicare all'organizzazione della informazione e della partecipazione. Sono due aspetti – si sa – strettamente connessi, entrambi fortemente interessati dal forte mutamento degli strumenti della comunicazione. Invece, come è davanti agli occhi di tutti, la comunicazione istituzionale degli apparati politico-elettivi italiani è ancora legata a forme tradizionali del tutto staccate dai ritmi e dai modi della comunicazione moderna. I nuovi Consigli potranno ancora ritenere che la comunicazione politica tra i rappresentanti eletti e la Giunta sia organizzata tramite le tradizionali forme dell'interrogazione e dell'interpellanza? O che per comunicare con la società civile valgano ancora le udienze conoscitive, la petizione e le consultazioni? Anche questa è una sfida che gli Statuti dovranno affrontare: "posizionare" il Consiglio e strumentarlo in modo da farne il centro di raccolta della domanda della società civile e del sistema delle autonomie e della trasformazione di quella domanda in impulsi e proposte politiche.

Post scriptum

Molte delle cose scritte in questo contributo dovrebbero essere ripensate se divenisse definitiva la riforma del titolo V, attual-

mente in attesa di referendum. In particolare, andrebbe ripensato attentamente il problema dei rapporti tra legge e regolamenti, visto che le Regioni verrebbero chiamate ad uno straordinario (se rapportato all'attuale) compito legislativo, che certo scongiurerebbe il rischio, che spesso si è adombrato, di una "sparizione" della legge a favore del regolamento) ma tutto il rapporto tra legge statale, legge regionale, regolamento statale, regolamento regionale e regolamenti degli enti locali andrebbe profondamente ripensato.

Non meno rilevanti, sotto il profilo stesso della "forma di governo", sarebbero le conseguenze dell'eliminazione del controllo preventivo del Governo sulla leggi regionali. Insieme a questo cadrebbe anche la norma costituzionale sull'obbligo del Presidente della Giunta regionale di promulgare la legge vistata: ed ecco che allora si aprirebbe agli statuti la prospettiva di dover scrivere una pagina ulteriore, cioè la regolamentazione della promulgazione e dell'eventuale potere di rinvio della legge che potrebbe (e forse dovrebbe) essere riconosciuto al Presidente della Giunta regionale. Una pagina, come è evidente, assai delicata. Da un lato, riconoscere al Presidente un potere di veto sulle leggi rafforzerebbe in modo determinante i tratti "presidenzialistici" della forma di governo attuale; dall'altro, una qualche possibilità che il Presidente richieda la riconsiderazione della legge da parte del Consiglio regionale (così come avviene a livello nazionale) risponderebbe all'esigenza di assicurare a lui, che la Regione rappresenta, la possibilità di evitare "incidenti" di percorso che comportino, ad esempio, responsabilità per infrazioni al diritto comunitario o rotture della "unità giuridica" dell'ordinamento; infine, un potere di rinvio della legge potrebbe costituire il meccanismo attraverso cui dare forza e significato a tutto quanto gli Statuti dovessero scrivere, come da più parti si suggerisce, a proposito di qualità delle leggi.

Come si vede, anche solo questo singolo aspetto della riforma costituzionale attraversa buona parte dei piani esaminati dai contributi raccolti in questo fascicolo.