

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma 2 – 3 dicembre 1999

Alberto Chellini

**(Consiglio regionale della Toscana Dirigente del
Servizio di assistenza al Consiglio delle autonomie locali)**

**Il ruolo delle assemblee elettive regionali
Situazione attuale e prospettive future
Contributo sui profili attinenti al rapporto tra Consigli regionali ed enti locali**

1. La VII legislatura regionale che avrà inizio tra pochi mesi sarà caratterizzata dalla forte innovazione istituzionale rappresentata dall'elezione diretta del presidente della Giunta regionale e dalla sua diretta scelta dei componenti della Giunta stessa, in base alla riforma costituzionale di recentissima approvazione parlamentare.

Trova così applicazione nei confronti di un soggetto istituzionale titolare di potere legislativo, quale la Regione, quella riforma della titolarità dell'investitura politica già sperimentata con successo nei confronti di enti a competenza amministrativa, quali i Comuni e le Province (anche se in realtà per queste ultime il successo della riforma appare, almeno ad oggi, di minore portata, quanto ad effetti prodotti).

Questo radicale mutamento della forma di governo regionale apre una fase nuova, nella quale le Regioni sono chiamate non solo ad una prova di capacità di sviluppo dell'efficienza e dell'efficacia della propria azione di governo ma anche ad un ruolo di traino nei confronti dell'intero processo di riforma istituzionale e costituzionale del Paese.

Tuttavia questa nuova fase, sulla quale si appuntano molte positive aspettative, apre anche, ed è questo il profilo qui in esame, un pressante interrogativo sul ruolo e sulle prospettive dei Consigli regionali

Già da tempo molte voci di commentatori e di esponenti politici hanno evidenziato con preoccupazione il rischio che questa riforma conduca ad una definitiva marginalizzazione del ruolo delle assemblee elettive.

Questa preoccupazione non appare certamente infondata se consideriamo che per effetto di questa riforma i Consigli regionali, che già hanno visto negli ultimi anni affievolirsi il peso politico del proprio ruolo, vengono ad essere privati della loro stessa ragion d'essere originaria, quella di dar vita ad una maggioranza politica costitutiva del governo regionale. E ciò senza che la riforma sia stata accompagnata da altri elementi di bilanciamento del sistema, come pure era stato richiesto dalla Conferenza dei presidenti degli stessi Consigli regionali

I Consigli regionali sono quindi di fronte ad una difficile prova, alla quale non possono sottrarsi, per riquilibrare e rilanciare il proprio ruolo

Già in varie sedi politiche e tecniche sono state enucleate alcune linee portanti per questo rilancio, che possono essere così sommariamente indicate. a) migliorare la qualità della produzione legislativa, b) rendere effettive e penetranti le funzioni di vigilanza e controllo, c) introdurre modalità operative che accrescano l'efficienza operativa del Consiglio, d) valorizzare il ruolo di rappresentanza dei cittadini e delle formazioni sociali, con particolare riferimento ai portatori di "interessi deboli", e) sviluppare il raccordo con il sistema delle autonomie locali.

2. Proprio su quest'ultimo punto vogliamo in questa sede sviluppare alcune considerazioni e tentare di indicare qualche possibile prospettiva di riforma, nella convinzione che questo aspetto risulterà di decisiva importanza in un contesto istituzionale caratterizzato dal processo di federalismo amministrativo a Costituzione invariata avviato dalle leggi "Bassanini".

In questo contesto i Consigli regionali devono porsi come punto di raccordo dell'insieme delle autonomie locali attraverso un dialogo istituzionale permanente ed a valenza generale, idoneo ad esaltare la funzione politica degli stessi Consigli regionali, facilitando nel contempo lo sviluppo di un sistema delle autonomie locali capace di agire come tale, superando una visione meramente garantista, da parte di ogni singolo ente, delle competenze attribuite.

In questa prospettiva, un punto essenziale è costituito dal diretto coinvolgimento degli enti locali nella ridefinizione degli statuti regionali

La riforma dell'elezione del presidente della Regione affida agli statuti la successiva disciplina della materia. Questo adempimento deve essere colto come occasione per un più ampio ripensamento degli statuti regionali, ormai trentennali e sicuramente bisognosi per molti aspetti di una attualizzazione.

In questa nuova stagione costituente appare necessario che i Consigli regionali chiamino gli enti locali a giocare un ruolo protagonista, per i molti profili che toccano anche i loro interessi istituzionali, così da fare degli statuti, almeno per le parti non strettamente attinenti ai rapporti interni tra organi regionali, una vera Carta del sistema regionale delle autonomie.

In questa direzione muove anche la proposta di riforma costituzionale recentemente varata dal Governo su proposta del ministro Amato, che prevede che alla elaborazione dello statuto regionale provveda un organo ad hoc, rappresentato dal Consiglio regionale integrato da un ugual numero di componenti in rappresentanza degli enti locali.

Ma non mancano progetti politici che si spingono ancor più in avanti, fino a proporre di demandare ai Consigli regionali in forma integrata non solo l'elaborazione ma anche la stessa approvazione dei nuovi statuti delle Regioni. E' questo il caso della proposta di legge costituzionale al Parlamento approvata nel marzo 1999 dal Consiglio regionale della Toscana che, pur con qualche distinzione nella stessa maggioranza riguardo a questo punto, ha assunto questa decisa impostazione volta a fare dei futuri statuti regionali un atto non più della sola Regione ma di tutte le autonomie locali.

In ogni caso, al di là del problema di quale debba essere il grado di coinvolgimento degli enti locali, resta l'importanza del principio che la nuova fase statutaria deve affermare, che la Regione, e specificamente il suo Consiglio, si ponga quale referente per la definizione dei comuni principi fondanti dell'intero sistema autonomistico, al fine di dare ad esso forza e visibilità, superando antiche diffidenze e contrapposizioni tra la stessa Regione e gli enti locali e tra questi stessi tra di loro.

- 3 Un secondo profilo sul quale appare possibile sviluppare il raccordo tra Consigli regionali ed enti locali è quello della verifica di efficienza e di efficacia sull'attuazione degli atti normativi e programmatici deliberati dagli stessi Consigli regionali.

Già si è detto che l'ampliamento ed il consolidamento delle funzioni di vigilanza e di controllo, così come la qualificazione della produzione normativa costituiscono due dei fondamentali obiettivi per il rilancio dell'attività consiliare.

Ma in un sistema istituzionale nel quale tutte le funzioni di programmazione intermedia e di gestione vengono ad essere attribuite ai livelli locali, questi obiettivi non appaiono efficacemente perseguibili dai Consigli regionali se non in uno stretto rapporto istituzionale con gli enti che presidiano detti livelli locali.

Appare pertanto indispensabile che i Consigli regionali promuovano con gli enti locali sistemi integrati di monitoraggio sull'attuazione delle normative e di valutazione sui loro effetti, al fine di acquisire in forma diretta, permanente ed organica gli elementi necessari tanto ad un effettivo esercizio della funzione di controllo, quanto ad una consapevole valutazione dei contenuti degli atti normativi e delle eventuali esigenze di riforma e di aggiornamento degli stessi.

- 4 Il tema della produzione normativa ci introduce ad una terza considerazione in tema di rapporti Consigli regionali-enti locali.

Abbiamo evidenziato come l'autorevolezza politica dei Consigli regionali venga a legarsi strettamente alla loro capacità di instaurare un raccordo fecondo con il sistema delle autonomie locali. Un raccordo che deve necessariamente realizzarsi in via prioritaria sul terreno della funzione legislativa, propria dei Consigli regionali.

Ora, è di tutta evidenza come da sempre i Consigli regionali, e segnatamente le commissioni consiliari in sede referente, abbiano realizzato un coinvolgimento degli enti locali nel processo

decisionale e normativo ma fino ad ora ciò è avvenuto nella forma di audizioni e consultazioni dei singoli enti interessati in ordine ai singoli provvedimenti in esame

Di fronte alla nuova fase che si apre occorre porsi la domanda se questo sistema non debba evolvere in una più ampia ed organica forma istituzionale, coerentemente inquadrata nella complessiva proposta di riforma delle istituzioni portata avanti dalle Regioni

Uno degli elementi più qualificanti della posizione espressa dalle Regioni in tema di riforme costituzionali è stata la richiesta di trasformare uno dei due rami del Parlamento in una Camera delle Regioni e delle autonomie locali. In coerenza con questa posizione si pone l'ipotesi di istituire in ambito regionale un Consiglio delle autonomie locali, rappresentativo di tutti gli enti locali della Regione, quale "seconda Camera" regionale, sia pure non dotata di potere legislativo ma chiamata ad intervenire necessariamente con il proprio parere (al quale possono poi ricollegarsi determinati effetti procedurali, qualora sia negativo) nel processo legislativo regionale, per tutti i profili che interessano gli enti locali

Un organismo siffatto contribuirebbe ad accelerare la crescita di un sistema regionale delle autonomie, rafforzandone il ruolo e la consapevolezza complessiva sui temi istituzionali di ordine generale, al di là degli interessi diversi ed anche contrapposti dei singoli enti, ma rafforzando altresì, al tempo stesso, il ruolo degli stessi Consigli regionali presso i quali questo organismo verrebbe ad essere istituito e con i quali l'insieme delle autonomie sarebbe chiamato a confrontarsi

Questa proposta istituzionale è presente nel già citato disegno di riforma della Costituzione c.d. "Amato" presentato dal Governo al Parlamento nel marzo scorso e potrebbe quindi divenire precetto costituzionale qualora giungesse in porto la riforma di tipo federalista dello Stato sulla quale da tempo il potere politico sta dibattendo, con gradi variabili di intensità.

Ma in attesa di tale possibile riforma, non vi sono impedimenti giuridici a che le Regioni anticipino autonomamente nei propri ordinamenti una siffatta innovazione istituzionale, come del resto in alcuni casi è già avvenuto. I Consigli potrebbero assumere una propria iniziativa in tal senso. Ciò appare quanto mai opportuno se consideriamo che allo stato attuale, se è vero che pressoché tutte le Regioni hanno posto in essere, normalmente nel quadro dell'attuazione della legge "Bassanini", organismi permanenti di raccordo con gli enti locali, ciò è avvenuto quasi esclusivamente – con la sola eccezione della Regione Toscana – collocando tali organismi presso le Giunte regionali, e finalizzandone l'attività, sia pure con accentuazioni diverse, alla determinazione preventiva degli indirizzi generali dei provvedimenti e dell'azione del Governo regionale

E' evidente che in questi casi il modello istituzionale di riferimento è stato quello della Conferenza Stato-Regioni e non quello della Camera delle autonomie. Tale modello tuttavia non produce un rafforzamento del ruolo consiliare, anzi ne determina un ulteriore affievolimento, e non costituisce pertanto un elemento di riequilibrio del sistema istituzionale. Esso deve quindi essere ripensato nel nuovo assetto dei poteri determinato dall'introduzione dell'elezione diretta del presidente della Giunta ed i Consigli possono certamente ritenersi legittimati a promuovere tale riflessione, volta a garantire l'effettività del proprio ruolo nonché lo sviluppo del sistema delle autonomie locali --