

LE RIFORME DEI REGOLAMENTI DEI CONSIGLI REGIONALI DI FRONTE ALLE TRASFORMAZIONI DELLE REGIONI E DEL RUOLO DELLE ASSEMBLEE ELETTIVE¹

di Paolo Caretti²

1. Ringrazio innanzitutto per l'organizzazione di questo incontro e per l'invito che mi è stato rivolto da due esperti della materia, Eduardo Gianfrancesco e Nicola Lupo, a svolgere qualche breve considerazione introduttiva. Con questi due colleghi e con altri ci siamo già confrontati su questi temi abbastanza di recente in occasione di due convegni: il primo organizzato presso la LUISS "Guido Carli" sui regolamenti parlamentari, il secondo, organizzato dal Consiglio regionale toscano nel novembre 2009, proprio sui nuovi regolamenti consiliari.

La prima cosa che vorrei dire è che non deve stupire più di tanto che si vadano moltiplicando gli incontri di studio su una fonte, quella costituita dai regolamenti generali dei Consigli regionali, in realtà sin qui assai poco studiata.

Ci sono soprattutto due ragioni che inducono allo studio dei regolamenti dei Consigli regionali. La prima è che essi nascono in un momento di trasformazione profonda del contesto istituzionale nel quale i Consigli sono chiamati ad operare: le trasformazioni di contesto determinate dalla riforma del Titolo V della Costituzione, completata dalla legge cost. n. 3/2001, col conseguente ampliamento della potestà statutaria all'area della definizione della forma di governo regionale e con l'affidamento alla potestà legislativa regionale dell'altro complemento essenziale di una forma di governo, cioè la scelta della legge elettorale. Trasformazioni così profonde non potevano non avere riflessi altrettanto profondi anche sul ruolo dei Consigli e sulla funzione dei loro regolamenti rispetto alla prima fase del nostro regionalismo.

Si è passati da una forma di governo che molti avevano definito allora di tipo assembleare ad una forma di governo che – al di là delle definizioni più o meno corrette – possiamo ascrivere all'area delle forme di governo presidenziali, con tutto ciò che questo comporta in ordine agli equilibri tra assemblee elettive ed esecutivi. Ed in questo contesto è evidente che i regolamenti consiliari sono chiamati a svolgere una funzione molto più rilevante che non in passato. Non è un caso che, se si scorrono gli articoli dei nuovi Statuti regionali, i richiami alla fonte regolamentare come fonte attuativa di istituti, in gran parte ignoti all'esperienza precedente, previsti nello Statuto sono assai più numerosi di quelli presenti nei primi Statuti.

La seconda ragione che spiega questo nuovo interesse per lo studio dei regolamenti consiliari deriva, almeno per quanto riguarda i costituzionalisti, dalla ormai acquisita

¹ Relazione introduttiva del seminario "Le riforme dei regolamenti dei Consigli regionali" – LUMSA 16 aprile 2010

² Professore di diritto costituzionale nell'Università di Firenze

consapevolezza che questa fonte non è affatto marginale nel funzionamento della forma di governo (e questo vale sia per la forma di governo nazionale che per quella regionale). I regolamenti dei Consigli svolgono, al contrario, una funzione fondamentale: rappresentano quello snodo ineliminabile e flessibile che mette in relazione gli istituti formalmente disegnati dalle disposizioni e le prassi dei rapporti che si svolgono all'interno di un'assemblea elettiva, delle relazioni tra assemblee elettive ed esecutivi e tra assemblee elettive e quei soggetti esterni, che a diverso titolo sono coinvolti nel funzionamento di una forma di governo. In altri termini, quella dei regolamenti consiliari è una funzione fondamentale che ci consente di misurare la funzionalità di una forma di governo, sia in relazione alla capacità di rappresentanza degli interessi sociali, sia in rapporto all'efficacia ed efficienza della decisione. Questi due termini, difficili da conciliare in modo equilibrato, trovano il loro assetto a livello regionale in primo luogo nelle norme statutarie, ma anche – se non ancora di più – in questa fonte particolarmente adatta a seguire gli sviluppi fattuali delle prassi e dei rapporti concreti che si stabiliscono tra i diversi protagonisti della vicenda istituzionale.

2. A questo riguardo, vorrei richiamare quanto affermato da Nicola Lupo, proprio nell'incontro fiorentino di qualche mese fa, sulla scia del suo maestro, Andrea Manzella. Diceva allora Lupo che i regolamenti consiliari, così come quelli parlamentari, devono avere la capacità, per svolgere quella funzione a cui ho fatto riferimento poc'anzi, di reagire agli stimoli esterni e di rifletterne gli elementi essenziali e non transeunti. Ciò è tanto vero – aggiungeva Nicola Lupo in quella sede – che i periodi migliori della nostra storia parlamentare sono stati quelli in cui le Camere hanno saputo reagire, recuperando nei loro regolamenti il risultato di alcune importanti leggi di organizzazione, che dovevano trovare proprio sul piano delle regole interne all'assemblea la loro necessaria disciplina applicativa. Aggiungerei a questa considerazione che tra i periodi migliori del nostro parlamentarismo vi sono stati anche quelli nei quali i regolamenti hanno saputo adempiere a pieno al compito di recepire, nelle loro previsioni, le esigenze di equilibrio richieste da quella atipica forma di governo, che ha caratterizzato la prima fase della nostra storia repubblicana: la forma di governo di una democrazia bloccata, ma che proprio grazie ai regolamenti parlamentari riusciva a trovare le forme e le ragioni per un dialogo necessario per l'avvio di una democrazia compiuta.

Se diamo per buona questa indicazione che Nicola Lupo ricordava a Firenze, cioè che per valutare la bontà o meno di una disciplina regolamentare è necessario vedere in che misura ha saputo reagire agli stimoli esterni, in incontri come questo si dovrebbe cercare di arrivare a delle valutazioni su come i nuovi regolamenti consiliari hanno saputo reagire agli stimoli, di straordinario peso istituzionale, con i quali hanno dovuto fare i conti.

Partiamo dal radicale mutamento della forma di governo, con tutto ciò che ha comportato non solo in termini di rapporti maggioranza-opposizione all'interno del Consiglio, ma anche tra organi, tra assemblea elettiva ed esecutivo. Questo profilo è stato al centro, come è noto, del dibattito che ha accompagnato il varo dei nuovi Statuti,

nel corso del quale è apparso chiaro che la rivendicazione di un ruolo non marginale da parte dei Consigli regionali non era promossa nella logica del rapporto tra maggioranza ed opposizione. In fondo, uno degli aspetti più interessanti di quel dibattito non è stato tanto quello del c.d. “statuto dell’opposizione” – anche se non ne nego la rilevanza -, quanto quello – di cui vi è traccia chiara negli Statuti e nei regolamenti – della rivendicazione di un ruolo per l’Istituzione “Consiglio regionale” nei confronti dei Presidenti e delle Giunte.

Il secondo elemento di contesto, che nel frattempo è cambiato (dai primi Statuti alla seconda stagione statutaria), è lo straordinario rafforzamento dell’asse dei rapporti Governo nazionale-Esecutivi regionali, che ha il suo perno nel sistema delle Conferenze. Un elemento, quest’ultimo da leggere insieme al contestuale fallimento di ogni proposta di inserire la rappresentanza regionale in Parlamento, attraverso una modifica dell’attuale formula bicamerale.

Il terzo elemento di contesto, che è cambiato completamente, è l’avvenuto inserimento, questa volta istituzionale – sempre a seguito della riforma del 2001 – dei Consigli regionali nel processo di formazione e attuazione del diritto comunitario: elemento ancor più rafforzato dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona che coinvolge direttamente i Consigli regionali, nella complicatissima procedura preliminare di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e proporzionalità da parte delle Istituzioni europee (alla luce delle regole fissate dall’apposito Protocollo annesso al Trattato).

Il quarto elemento col quale fare i conti è lo sviluppo di forme di concertazione a livello regionale ancorate al ruolo della Giunta, che ha portato alla nascita di sedi stabili di mediazione degli interessi sociali al di fuori dal circuito consiliare, ma che ovviamente ne condizionano le decisioni.

Mi limito a richiamare questi quattro elementi (altri se ne potrebbero aggiungere), perché mi paiono quelli più significativi per misurare la difficoltà in cui si sono trovati, prima, gli estensori degli Statuti e, successivamente, quelli dei regolamenti consiliari.

I relatori che ascolteremo ci daranno una descrizione, e forse una prima valutazione, di come sia stata superata questa difficoltà, di come, in altre parole, i nuovi regolamenti siano stati in grado di recepire gli stimoli provenienti da un contesto istituzionale completamente mutato, sia a livello nazionale che regionale.

Per quanto mi riguarda, vorrei fare solo un paio di considerazioni, premettendo ovviamente che noi oggi ragioniamo basandoci quasi esclusivamente sul dato formale, rappresentato dal contenuto delle disposizioni e direi che una compiuta e motivata valutazione non può che essere rimandata ad un momento futuro, quando sarà maturata una prassi sufficientemente significativa.

3. Fatta questa premessa, a me pare che ci siano almeno alcuni punti sui quali una prima valutazione dei regolamenti consiliari debba essere positiva. Il modo in cui sono stati recepiti alcuni degli stimoli a cui ho fatto riferimento va nella direzione dello sviluppo di un nuovo ruolo delle assemblee elettive, molto diverso da quello del passato. Si può partire proprio dal mutamento della forma di governo, che potrebbe dirsi

“iperpresidenziale”, essendo basata sull’elezione diretta del Presidente della Giunta, retta dalla clausola *simul stabunt, simul cadent*, e che dunque disegna un governo molto forte e in grado davvero di emarginare il ruolo delle assemblee elettive.

Dopo aver fatto la scelta di questo modello, e avendo tentato in alcuni casi di inserire dei correttivi, poi fatti cadere dalla Corte costituzionale, come hanno cercato di reagire gli Statuti? Dalla lettura delle norme statutarie, il sistema dei rapporti Giunta-Consiglio che emerge sembra, da un certo punto di vista, essere di tipo contrastivo-dualista. Diversi Statuti, infatti, riferendosi ai Consigli – penso ad esempio allo Statuto toscano – hanno un lungo articolo in cui si rivendicano al Consiglio una fittissima serie di competenze formali, non solo, come è ovvio, in tema di attività di normazione primaria e secondaria (nessuna completa abdicazione neppure a questo riguardo), ma anche in ordine a tutti gli atti di programmazione, all’esercizio del potere di nomina e così via. Se ci si fosse fermati a questo, probabilmente il sistema avrebbe rischiato di innescare una costante conflittualità tra due organi entrambi a forte legittimazione popolare (non solo il Presidente, ma anche i consiglieri). Ma questo rischio è stato evitato attraverso l’introduzione di disposizioni che vanno invece nella direzione opposta: alludo a quelle disposizioni che strutturano particolari procedure volte ad inserire il Consiglio in processi decisionali che oggi non si esauriscono più soltanto nel confronto interno tra maggioranza e opposizione e neppure a in quello tra Consiglio-Giunta, ma che fanno capo anche ad una rete di soggetti istituzionali che a diverso titolo sono coinvolti nelle decisioni sulle politiche pubbliche. Ciò vale non soltanto per quei nuovi organi che oggi arricchiscono il panorama della forma di governo regionale – il consiglio delle autonomie locali, il consiglio delle autonomie sociali, le consulte e gli organi di garanzia statutaria –, ma riguardano il sistema delle Conferenze, l’Unione europea, il Governo nazionale ed il Parlamento.

Su questi punti decisivi, ci sono in alcuni Statuti e quindi nei regolamenti una serie di istituti e di procedure che alludono a quella che pare la nuova frontiera del ruolo delle assemblee elettive affinché queste non si rassegnino ad essere delle semplici comprimarie in processi decisionali sempre più complessi e a rete, ma ne diventino parte attiva. A tal riguardo, si possono fare alcuni esempi. Si pensi a proposito dell’asse dei rapporti Governo nazionale-Giunte regionali, centrato sul sistema delle Conferenze, a quelle previsioni contenute in quasi tutti gli Statuti – che poi i regolamenti consiliari danno carico di articolare – che introducono procedure specifiche che impongono alle Giunte di svolgere una previa informativa sulla posizione che intendono sostenere q in sede di Conferenza con conseguente possibilità per le assemblee di esprimere indirizzi preventivi. Si pensi, ancora, al tema della partecipazione alla formazione delle decisioni europee che hanno ricadute sull’esercizio delle competenze regionali. Gli Statuti prevedono, e i regolamenti disciplinano, istituti che consentano un effettivo coinvolgimento del Consiglio in ordine, ad esempio ai pareri che sono chiamati a rendere su tutti i progetti di atti normativi dell’UE. Quanto all’attuazione del diritto comunitario fanno la loro comparsa per la prima volta le leggi comunitarie annuali, con le quali il Consiglio non pretende (così come il Parlamento) di esaurire tutta la fase attuativa, ma di porre il quadro normativo generale di riferimento per tutti gli altri soggetti coinvolti nell’attività di attuazione, a partire dalla Giunta. Anche in questo caso,

siamo di fronte ad una novità che va nella stessa direzione, cioè quella di un recupero di un ruolo dell'assemblea elettiva assai più che non quello legato alla *querelle* sulla spettanza al Consiglio o alla Giunta la potestà regolamentare in materia. Infine, farò un ultimo esempio relativo all'esercizio della funzione fondamentale di ogni assemblea elettiva, quella legislativa. Chi ha seguito da vicino l'andamento di questa funzione, al di là dei problemi legati alle innumerevoli questioni rivendicative che sono approdate sul tavolo della Corte costituzionale, e ha posto l'attenzione a come è stata concretamente esercitata da parte delle assemblee regionali, nel corso degli anni che ci stanno alle spalle, ha registrato un fenomeno in crescita, registrabile anche a livello nazionale: un fenomeno di progressiva atrofia della legislazione regionale, per giunta in larga misura di iniziativa dell'esecutivo e con passaggi spesso meramente ratificatori in Consiglio. Anche su questo versante troviamo negli Statuti (e nei regolamenti) soluzioni innovative che sfuggono ad una suggestione meramente rivendicativa. Alludo a quelle procedure di valutazione *ex ante* ed *ex post* dei provvedimenti normativi (quale che sia il soggetto proponente) che arricchiscono il bagaglio dei poteri di controllo del Consiglio e ne disegnano un ruolo assai più pregnante, in diretta relazione con gli effetti che si producono sul tessuto normativo vigente, sull'efficienza della fase attuativa, sui risultati raggiunti o mancati rispetto a quelli attesi, alla soddisfazione degli interessi sociali coinvolti.

4. Un'ultima considerazione. Così come per il Parlamento, anche per i Consigli regionali si continua a parlare di una perdurante e inarrestabile crisi di identità e dell'esigenza di ridefinirne ruolo e funzioni. Ebbene, credo che gli elementi che ho richiamato abbiano indichino quale sia la strada da percorrere.

Come ho anticipato, le osservazioni svolte riguardano soltanto quanto desumibile dalla lettura dei testi degli Statuti e dei regolamenti – dovendosi ora porre attenzione alle prassi applicative – e non pretendono affatto di accomunare tutto e tutti: così come esistono differenze da Statuto a Statuto, così ne esistono tra i vari regolamenti. E tuttavia, complessivamente, direi che il compito difficile che gravava sugli estensori dei nuovi regolamenti consiliari è stato assolto in modo positivo.

Ma ora è tempo di ascoltare chi ha approfondito, certo più di quanto non abbia potuto fare io, il tema di questo incontro.