

Sempre più indispensabili i nuovi statuti regionali

di Angelo Baldan *
(3 febbraio 2003)

Il dibattito sui nuovi Statuti regionali, che stentano a decollare, sembra polarizzato unicamente attorno al tema riguardante il meccanismo di elezione del Presidente della Giunta Regionale. Il tema è certamente importante, ma non è, a nostro avviso, il più importante, soprattutto se raffrontato con un altro tema, ossia la forma di governo regionale. E', semmai, la scelta della forma di governo ad influenzare la scelta del sistema elettorale e non viceversa. Infatti, una volta precisati i compiti e le funzioni dei diversi organi di governo della Regione (Consiglio, Giunta, Presidente) e i reciproci rapporti, il sistema elettorale diventa una conseguenza.

Il primo comma dell'articolo 123 della Costituzione, così come sostituito dall'articolo 3 della legge costituzionale n. 1/99, nell'indicare le materie oggetto di disciplina statutaria, fa una distinzione fra "forma di governo" e "organizzazione", concetti prima confusi, nella precedente versione dell'articolo 123, nel termine generico di "organizzazione interna". Ciò significa che la "forma di governo" nei nuovi Statuti dovrà assumere un rilievo autonomo e costituire il quadro di riferimento dell' "organizzazione", intesa come disciplina dell'apparato amministrativo, tecnico e finanziario che deve fare da supporto agli organi di governo.

La forma di governo regionale che ritroviamo negli Statuti approvati dalla gran parte delle Regioni ordinarie all'inizio degli anni settanta, è, secondo la prevalente dottrina, improntata al modello di tipo assembleare, in quanto il Consiglio Regionale, accanto al potere normativo ed al potere di nominare la Giunta, ha anche il compito di definire l'indirizzo politico ed amministrativo della Regione, che alla Giunta spetta attuare. E' vero che prima della legge costituzionale 1/99 in tutte le Regioni ordinarie il Presidente e la Giunta Regionale dovevano essere eletti dal Consiglio Regionale, ma è anche vero che già prima della legge costituzionale n. 1/99 gli Statuti avrebbero potuto scegliere il modello di tipo parlamentare, anche perché il comma terzo dell'articolo 121 della Costituzione, che peraltro è rimasto invariato, dice che la Giunta Regionale è l'organo esecutivo "delle Regioni" e non dei "Consigli Regionali", al pari del Governo che è "l'esecutivo" non in quanto esegue le decisioni del Parlamento ma in quanto esercita il potere esecutivo.

Le Regioni, alla luce del nuovo dettato costituzionale, e soprattutto quelle Regioni che vorranno optare per l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente, dovranno finalmente abbandonare la forma di governo assembleare, anche in considerazione del fatto che, da un lato, secondo quanto previsto dal primo comma dell'articolo 121 della Costituzione, dopo la sua modifica, il Consiglio Regionale non ha più la potestà esclusiva di emanare regolamenti, atto normativo tipico della funzione esecutiva, e, dall'altro, al Presidente, secondo quanto previsto dal quarto comma dello stesso articolo 121 della Costituzione, dopo la sua modifica, spetta dirigere la politica della Giunta. Ma l'abbandono della forma di governo assembleare non è così automatica come si potrebbe pensare, in quanto comunque occorre un intervento di modifica dello Statuto, necessaria per chiarire meglio i rapporti fra i vari organi di governo della Regione, evitando così ogni problema interpretativo circa la compatibilità delle vecchie norme statutarie con le nuove norme costituzionali. Basti, infatti, considerare il problema della competenza ad approvare i regolamenti che, secondo una certa parte della dottrina e della giurisprudenza, è passata automaticamente dal Consiglio alla Giunta (vedasi sentenza n. 6252/2002 del Tar Lazio-sede di Roma, sez. 3°-ter) , mentre secondo un'altra parte della dottrina e della giurisprudenza (vedasi sentenza n. 868/2001 del Tar Lombardia-sez. III), è rimessa allo Statuto. Vi è, quindi, l'esigenza, di distinguere in maniera più chiara e netta il ruolo del Consiglio Regionale, quale organo di indirizzo politico generale, che deve esplicarsi attraverso l'approvazione delle leggi e degli atti di programmazione generale, e quale organo di controllo sull'operato della Giunta, dal ruolo della Giunta, a cui dovrà spettare tutta intera la funzione esecutiva, nel senso proprio del termine, senza, pertanto, che vi siano interferenze o commistioni reciproche.

Ciò significa anche che tutti gli organi di governo della Regione (quindi sia il Consiglio, sia la Giunta e sia il Presidente),dovranno essere dotati, in maniera autonoma, di quelle strutture, di quelle risorse finanziarie e di quelle professionalità, in definitiva di quella organizzazione che, come si diceva prima, possa consentire di esplicitare meglio le funzioni a ciascuno assegnate.

Strettamente collegato alla forma di governo regionale è il rapporto fra la Regione ed il sistema delle Autonomie Locali. Si vuole una Regione accentrata e quindi appesantita, anche dal punto di vista burocratico, nel suo apparato di governo oppure una Regione che, nel rispetto del nuovo articolo 118 della Costituzione, dia attuazione al principio di

sussidiarietà verticale ed orizzontale, completando il processo di conferimento delle funzioni amministrative agli Enti Locali, avviato dalla riforma Bassanini (legge 59/97 e decreto legislativo 112/98)?. E' una domanda alla quale soprattutto lo Statuto dovrà dare una risposta, in quanto sarà proprio lo Statuto a costituire la cornice entro cui dovranno essere individuati i criteri di distinzione delle funzioni amministrative di interesse regionale dalle funzioni di interesse locale; criteri che non potranno non costituire un vincolo per l'azione legislativa ed amministrativa degli organi regionali.

In quest' ottica lo stesso Consiglio delle Autonomie Locali non dovrà essere vissuto dalle Regioni, in sede di redazione dei nuovi Statuti, come un mero adempimento di un precetto contenuto nell'articolo 123, ultimo comma della Costituzione, ma come l'occasione di un reale confronto con le realtà locali presenti nei rispettivi territori. Certo non potrà essere una seconda Camera regionale, perché ciò sarebbe in contrasto proprio con l'ultimo comma dell'articolo 123 della Costituzione, ma non potrà neppure essere relegato ad un ruolo del tutto marginale di semplice organo consultivo, magari della sola Giunta.

Sempre più indispensabili sono quindi i nuovi Statuti regionali. Spero di aver contribuito a rafforzarne la convinzione.

* Funzionario della Regione del Veneto e cultore di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università Cà Foscari di Venezia

Forum di Quaderni Costituzionali

