

Roberto Bin

Reinventare gli Statuti

1. Dopo anni d'attesa, finalmente è arrivata la riforma costituzionale che ha consentito l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e preannuncia un'ampia autonomia statutaria delle Regioni ordinarie. Era una riforma attesa perché è a tutti noto lo stato di inefficienza in cui versano le regioni e come questo sia ampiamente imputabile al loro assetto istituzionale. Non c'è da stupirsi: le regioni sono state un'invenzione del costituente italiano, una dimensione intermedia e inedita tra le (esistenti e abbastanza note) esperienze federali e l'assetto tradizionale (ben noto in Italia) dello stato centralizzato con deboli autonomie amministrative. Inventate come modello istituzionale, inventate come comunità territoriale e politica (le circoscrizioni regionali in larghissima parte non corrispondevano, almeno all'inizio, a nessuna specifica e omogenea realtà sociale, politica, economica ecc.), ma del tutto scontate come modello istituzionale. Le regioni, così come sono state impostate dalla legislazione statale e dagli Statuti approvati all'inizio degli anni '70, sono quindi calchi in sedicesimo del modello parlamentare allora operante a livello nazionale. Nessuna autonomia fu concessa alle regioni nel disegnare la propria forma di governo, né l'omogeneità del sistema politico di allora consentì che gli assetti regionali sperimentassero meccanismi innovativi (la sola ipotesi che si sperimentassero coalizioni politiche "anomale" nelle regioni e nei principali comuni italiani provocarono allora persino crisi del Governo nazionale).

Ciò spiega perché la "stagione costituente" che si aprì nel 1970, si sia chiusa un paio di anni dopo con evidente delusione: e spiega anche perché gli Statuti regionali che allora nacquero abbiano avuto ben poco significato operativo, se non quello di ostacolare ogni tentativo di migliorare l'efficienza della macchina decisionale regionale. Come si chiuderà invece la "stagione costituente" che è ora all'esordio?

Chi ha assistito al naufragio in un oceano di chiacchiere di tutti i tentativi di riforma istituzionale annunciati e abbozzati in Italia negli ultimi decenni non può certo mostrarsi ottimista. Due ostacoli atavici fanno pronosticare un probabile ulteriore naufragio: il gioco dei veti incrociati e la convinzione (diffusa tra i politici) che le regole siano parole ma le parole non siano regole. Il primo è frutto soprattutto dell'irriducibile corporativismo del ceto politico italiano, l'altra della drammaticamente diffusa insensibilità per le regole del gioco, in parte non conosciute, in parte non considerate come una seria componente regolativa del gioco stesso.

Il fatto è che nella scrittura dei nuovi Statuti si incroceranno numerose linee di frattura tra gli interessi dei protagonisti politici di questa nuova stagione. Non vi sarà

soltanto quella, a tutti evidente, che divide il campo più tipicamente partitico anche a livello nazionale, cioè lo scontro tra i due poli politici e, all'interno di essi, tra piccoli e grandi partiti. Gli stessi contrasti che impediscono, a livello nazionale, di modificare uno dei sistemi elettorali più brutti del mondo renderanno assai difficile la modificazione del sistema elettorale regionale (che è sicuramente il più brutto del mondo): siccome la "forma di governo" è strettamente connessa al sistema elettorale, anch'essa difficilmente sarà mutata. Ciò fa apprezzare la previdente saggezza della legge cost. 1/1999 che, se per molti versi è frutto della stessa pessima tecnica legislativa che pervade tutta la legislazione più recente (tanto da causare molti problemi interpretativi nella fase di prima applicazione della riforma), tuttavia almeno su un punto è stata accorta: nell'introdurre una disciplina transitoria che ha consentito da subito di eleggere direttamente i Presidenti delle regioni. È lasciato ai futuri statuti ogni ulteriore ripensamento o variazione rispetto al modello transitorio, se e quando si riuscirà a superare le contrapposizioni attuali.

È improbabile, insomma, che le regioni, scrivendo i loro statuti, modifichino in modo rilevante l'assetto istituzionale che deriva loro dal regime transitorio, ma ciò non fa affatto perdere di significato la fase costituente che si va aprendo. Il modello di tipo presidenziale che la riforma costituzionale ha imposto richiede una complessa riscrittura delle regole statutarie e, in successione, degli stessi regolamenti dei consigli regionali. Va infatti ricostruita, attorno al dato di partenza costituito dall'elezione diretta del Presidente, tutta l'intera macchina decisionale della Regione. È un lavoro serio e tecnicamente complesso, da cui dipende in massima parte il successo o il fallimento della riforma, ossia il rilancio o il *de profundis* della regione come ente di governo. Ma è un lavoro che dovrà fare i conti con le altre linee di frattura. Vediamo i nodi principali.

2. La riforma costituzionale appena introdotta è figlia della stessa filosofia che ha portato qualche anno fa alla riforma dell'elezione dei Sindaci. È una filosofia che ha un senso, rivolta com'è ad assicurare una certa forza agli esecutivi, offrendo agli elettori la possibilità di sceglierne il capo e concentrando su di lui le responsabilità di governo: sono cose a tutti note. A livello comunale ciò ha comportato che venisse sistematicamente introdotta una serie di modifiche dirette ad adattare l'insieme dei poteri e delle competenze al nuovo ruolo del Sindaco: dalla riduzione dei controlli, alla riscrittura dei rapporti tra Sindaco, segretario comunale e dirigenza amministrativa, allo spostamento del potere regolamentare e di organizzazione amministrativa in capo all'esecutivo, per queste vie il quadro si è fatto progressivamente coerente. Questa disciplina non è stata il frutto di autonomia statutaria del Comune, ma di una legislazione proveniente dallo Stato: il Consiglio

comunale è stato attonito spettatore di una progressiva espropriazione delle sue attribuzioni, ed oggi è evidente la sua forte crisi di identità.

A livello regionale, invece, la riforma dovrebbe vedere protagonisti proprio i Consigli regionali: chi può immaginare che essi avranno tanta generosità da elargire le proprie attribuzioni? Non si tratta di poco. Il Consiglio perde il potere, tutto politico, di creare il governo regionale, eleggendone i membri; e il potere di distruggerlo è esercitabile solo da un Consiglio *kamikaze*, disposto a morire per uccidere l'esecutivo. I consiglieri perdono molte delle speranze di divenire assessori regionali, perché questi possono essere scelti al di fuori del Consiglio: quelli che entreranno in giunta, vedranno attenuarsi il loro peso politico, perché il Presidente non è più un *primus inter pares*, il coordinatore di un organo collegiale; la stessa collegialità della Giunta è un principio che vacilla di fronte al ruolo e all'investitura del Presidente. Il Consiglio perde, è naturale, il potere di effettuare le nomine dei vertici delle strutture amministrative dipendenti dalla regione, che non può che essere attratto dal Presidente, perché egli risponde agli elettori delle *performance* amministrative. Infine, il Consiglio perde il monopolio normativo, perché i regolamenti non sono più di sua competenza: ma anche il significato della sua funzione legislativa entra in crisi. Il problema delle fonti regionali, che è solo apparentemente una questione tecnica, merita anzi una pausa di riflessione.

3. Quasi mai nel dibattito politico-istituzionale che si è svolto in Italia attorno alle riforme costituzionali viene posta in rilievo la questione delle fonti del diritto. È un errore, ovviamente, per due ragioni.

Anzitutto, perché buona parte dell'insoddisfazione generale nei confronti del nostro attuale assetto di governo (che è poi la ragione del continuo riproporsi del tema delle riforme) è in realtà imputabile al nostro sistema delle fonti. Un numero di leggi incalcolabile, non già nel suo totale, ma addirittura nel numero delle cifre che lo compongono (dell'ordine delle decine o delle centinaia di migliaia?); una tecnica legislativa che impedisce di "interpretare", anziché "inventare" i precetti; un sistema giudiziario che, di conseguenza, è privato dell'indispensabile fondamento di legalità, e che viene continuamente accusato, quasi fosse colpa sua (o solo sua) di essere l'"inventore" della legge, anziché il suo interprete; un'amministrazione che ha perso non solo il limite della legge, ma anche la garanzia, lo schermo di protezione, che essa costituisce, e si sente pertanto alla mercé del giudice; un sistema istituzionale che riversa sulla legge tutte le aspettative e le incongruenze (ogni riforma è "pensata" in forma di legge), ma è incapace di produrla entro tempi accettabili; un groviglio normativo che è lo specchio del groviglio istituzionale, entro cui le responsabilità perdono ogni centro d'imputazione perché le competenze sono confuse. Il *cahier* potrebbe continuare a lungo.

In secondo luogo, perché non tutti i sistemi di governo sono compatibili con un determinato sistema di fonti, e viceversa. Lo ha intuito lo stesso legislatore costituzionale, che infatti, abrogando il modello di governo regionale parlamentare-assembleare, ha abrogato anche la sua prima e più evidente proiezione sul sistema delle fonti: l'esclusività del potere normativo in capo al Consiglio regionale. Le implicazioni di questa innovazione non sono state ancora ben esplorate.

4. Nessun dubbio che fosse un'anomalia l'attribuzione del potere regolamentare all'assemblea legislativa: un'anomalia, è chiaro, in un sistema istituzionale, come quello impostosi di fatto nelle regioni, fortemente orientato alla forma parlamentare e dotato di un imponente apparato burocratico (non sarebbe stata affatto un'anomalia in un sistema assembleare con un'amministrazione "leggera", dedita essenzialmente alla programmazione, come era nei sogni originari). Opportunamente questa anomalia è stata rimossa, perché avrebbe reso assai difficile il funzionamento di un sistema di governo come quello che la riforma costituzionale delinea, sia pure in via transitoria. Il perché è chiaro: sarebbe del tutto inutile introdurre l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, rendere la formazione della Giunta autonoma dal Consiglio, se poi la guida politica e l'amministrazione delle Regioni restassero interamente soggette alla volontà del Consiglio e alle norme da esso dettate. L'evoluzione della normativa "di contorno" che ha seguito la fortunata riforma del sistema di elezione del Sindaco è istruttiva: progressivamente si sono allentati i vincoli che legavano il Sindaco al Consiglio e lo si è dotato di poteri decisionali e normativi del tutto autonomi, fortemente limitando i poteri normativi del Consiglio.

L'aver abrogato la riserva consiliare del potere regolamentare era dunque un passo obbligato, ma di per sé apre un problema senza delinearne la soluzione. Perché, come si è accennato, anche la funzione legislativa, che ovviamente resta in capo all'assemblea elettiva, non sarà più la stessa, una volta che il potere regolamentare sia spostato sull'esecutivo.

Il concorso tra legge e regolamento è regolato, nel sistema costituzionale italiano, da due meccanismi: la *riserva di legge* (una determinata materia deve essere regolata, solo o almeno nelle linee-guida, dalla legge) e il *principio di legalità* (ogni potere pubblico deve essere attribuito e regolato da una legge). Entrambi funzionano in una direzione sola: garantiscono lo spazio della legge contro la produzione regolamentare, mentre lasciano interamente alla legge il potere di determinare lo spazio residuo provvisoriamente assegnato al regolamento. Questo sistema asimmetrico non è altro che la proiezione sulle fonti della forma di governo parlamentare: il potere esecutivo dipende da quello legislativo e da questo deriva i limiti, l'estensione e la direzione della sua attività normativa, che resta pur sempre abrogabile dalla legge.

Sono dunque meccanismi che, trasferiti nei “nuovi” statuti, non opererebbero con coerenza con la forma di governo “transitoria” indicata dalla legge di riforma costituzionale né con qualsiasi altra che si ispirasse ai suoi principi. Per di più sono meccanismi che comunque non opererebbero a pieno a livello regionale.

La legge regionale, quella approvata dal Consiglio nell’esercizio dell’unica competenza “forte” che gli è rimasta, non è l’unico possibile fondamento di legalità su cui può operare l’esecutivo regionale (come invece avviene a livello nazionale). Il principio di unità dell’ordinamento giuridico fa sì che la legge statale e, ormai, la stessa normativa comunitaria possano costituire la base legale sufficiente all’azione amministrativa e regolamentare della Regione, senza la necessità dell’interposizione della legge regionale. Ciò pone l’esecutivo regionale nella condizione di emanare i propri regolamenti per l’attuazione delle norme statali e comunitarie senza attendere la legge regionale. L’unico ostacolo valido potrebbe essere proprio la riserva di legge regionale prevista nello Statuto.

Nulla impedirebbe agli Statuti di introdurre riserve di legge, in modo da garantire l’ambito di competenza normativa del Consiglio; si potrebbero introdurre anche riserve di regolamento consiliare, impedendo all’esecutivo di disciplinare con normazione autonoma certi settori. Ma, nelle materie in cui essa fosse previsita, registreremmo un rallentamento vistoso della capacità della Regione di adeguarsi alle innovazioni normative, perché si dovrebbe procedere attraverso il lungo, politicamente tortuoso percorso della legge, discussa in Consiglio e contrattata dai gruppi politici, anziché attraverso il regolamento deciso dall’esecutivo: di questo rallentamento non sarebbe responsabile l’esecutivo ma il Consiglio. La riserva di legge diverrebbe quindi un meccanismo di forte tensione tra l’esecutivo e il Consiglio, nonché un fattore di deresponsabilizzazione dell’esecutivo, non più padrone dei tempi e delle modalità della sua azione. Quindi, quante più riserve di legge lo Statuto contenesse, tanto più lontano si collocherebbe dai principi che hanno indotto il legislatore costituzionale a varare la riforma.

Dove però la materia non fosse coperta da riserva di legge, la concorrenza tra regolamento dell’esecutivo e legge del Consiglio sarebbe completa. L’esecutivo potrebbe provvedere immediatamente all’attuazione delle leggi statali e degli atti comunitari, ma con la possibilità, per il Consiglio, di intervenire successivamente con legge e abrogare i regolamenti incompatibili. A questo punto il potere regolamentare dell’esecutivo verrebbe compresso e riportato agli angusti spazi dell’attuazione e dell’esecuzione della legge.

5. Come si vede, il problema delle fonti non è un problema tecnico, ma riguarda la strumentazione con cui opera la decisione politica. Nel particolare contesto delle regioni, fornire l’esecutivo dello strumento regolamentare ha poi la conseguenza di

far perdere di significato la stessa funzione legislativa del Consiglio. La legge regionale verrebbe (ma in realtà è già) sofferta come un ingiustificabile impedimento ad un agile e rapido adeguamento all'innovazione imposta dalle leggi dello Stato e della Comunità europea: ingiustificabile perché, se è vero che la legge è espressione dell'organo rappresentativo della regione, è ormai altrettanto vero che anche il Presidente ha una investitura elettorale diretta e che la responsabilità politica nei confronti degli elettori si concentra su di lui, organo monocratico e capofila della coalizione vittoriosa.

Tutto ciò rende drammatico il problema del ruolo che sarà assegnato al Consiglio regionale, ossia dell'organo che è chiamato a tracciare le regole statutarie del nuovo assetto regionale. È difficile immaginare che un profondo solco si scaverà tra chi sta nell'esecutivo, ed è chiamato a governare la Regione, e chi sta nel Consiglio regionale, ed è chiamato a disegnare il nuovo assetto dei poteri? In quante regioni si può prevedere che si avveri il miracolo, ossia che la maggioranza consiliare sia così compatta e solidale con il Presidente da regalargli uno Statuto che predisponga tutti gli strumenti necessari a far funzionare efficientemente il sistema presidenziale di governo? In quante invece il corpo a corpo tra Presidente della Giunta regionale e Consiglio regionale comporterà o la paralisi dell'azione regionale o l'accettazione da parte del primo di uno Statuto che restaura ampi tratti dell'attuale assetto dei poteri, tutto spostato verso il Consiglio regionale? Avremmo allora uno Statuto con lunghe, ricche e vaghe norme programmatiche, dalla sussidiarietà alla pace, ma che mancherebbe il suo obiettivo fondamentale, quello di assicurare regole chiare e univoche circa i ruoli, le procedure e le competenze. Sicché alla fine ci ritroveremmo con un sistema di governo ibrido, in cui il Presidente della Giunta regionale non riesce a esercitare in pieno poteri e responsabilità adeguati alla sua forte legittimazione elettorale. E la riforma sarebbe fallita. Oppure dovremo assistere, come è capitato con i Sindaci, al pellegrinaggio a Roma dei "nuovi" Presidenti, per chiedere al Governo di intervenire d'autorità completando dal centro, tassello dopo tassello, il quadro istituzionale regionale, in sostituzione dei Consigli regionali inerti o recalcitranti. E allora a fallire sarebbe l'autonomia statutaria.

Come se ne esce? L'unica via d'uscita è fare ciò che a livello comunale non si è fatto, reinventare il ruolo del Consiglio regionale. La nostra storia costituzionale non c'è d'aiuto, perché è sempre stata ispirata, al centro come in periferia, dal regime parlamentare. Le assemblee elettive parlamentari, regionali, provinciali e comunali, hanno funzionato sempre secondo lo stesso schema; i regolamenti delle Camere, infatti, sono stati ricalcati innumerevoli volte e oggi disciplinano il funzionamento di tutte le assemblee. Ma questo modello non è affatto adeguato al ruolo dei Consigli in un sistema come quello comunale o quello regionale del dopo riforma.

Insomma, i Consigli regionali sono chiamati ad una revisione delle modalità di esercizio delle proprie attribuzioni che dovrà essere radicale: poche leggi, nessuna compartecipazione nelle scelte organizzative e gestionali, ma un'attività di controllo e di impulso sistematica. Un cambiamento di mentalità e di procedure assai più radicale di quello a cui andranno in contro gli esecutivi regionali. Non è affatto detto che ciò comporti una riduzione del ruolo politico dei Consigli (c'è qualcuno che può dubitare del ruolo politico del Senato americano, per fare l'esempio più evidente di cosa sia un'assemblea efficiente in un sistema presidenziale?): ma questo ruolo va ridisegnato rompendo la continuità con il passato.

6. Rompere la continuità con il passato significa anzitutto abbandonare ogni tentazione "rivendicazionista" da parte del Consiglio. La "centralità del Parlamento", che è lo slogan istituzionale su cui i vecchi Statuti si sono formati, è ormai obsoleto: salvo che non si restauri, nei nuovi Statuti, il vecchio assetto pre-riforma, oggi il sistema ha due "centralità", perché due sono gli organi legittimati dagli elettori. Gli Statuti devono muovere da una piena accettazione di questa premessa e dalla comprensione delle sue implicazioni.

La prima implicazione è che, accanto ad un numero necessariamente ridotto (e quindi ragionevolmente difendibile) di riserve di legge, lo Statuto ponga anche un numero adeguato di riserve di regolamento dell'esecutivo. Senza di esse l'attività regolamentare dell'esecutivo è in ogni momento sostituibile dalla legge, fonte superiore e a competenza generale. Le vicende normative nazionali sono troppo note e esemplari per dover essere ripercorse: la continua rincorsa tra delegificazione e rilegificazione, la natura solo provvisoria dei testi unici e delle leggi cornice, ecc.

Si noti che almeno in un ambito l'allontanamento dal regime parlamentare puro dovrebbe comportare la conseguenza di una limitazione della competenza della legge: l'organizzazione dell'amministrazione e delle procedure amministrative. È questo infatti che hanno rivendicato e ottenuto subito i "nuovi" sindaci, e sarà questo che immediatamente rivendicheranno i "nuovi" Presidenti di Giunta regionale. L'elezione diretta del Presidente e il potere di nomina e di revoca dei "suoi" assessori, la fiducia "diretta" che il Presidente riceve dal corpo elettorale, mentre il rapporto fiduciario con il Consiglio è tutto da definire: questi fattori spingono verso una forte autonomia del potere esecutivo, una responsabilizzazione diretta del suo vertice per l'organizzazione dell'amministrazione e le sue "prestazioni". La conseguenza non può essere che una rigorosa attribuzione al Presidente del potere di organizzare e disciplinare la macchina amministrativa.

Scrivere nello Statuto la riserva di regolamento non è certo difficile. Il problema è come garantirne il rispetto. Il Presidente non ha alcun potere di bloccare la legge che violasse il riparto di competenze tracciato dalle norme statutarie, né glielo

potranno conferire i “nuovi” Statuti. La violazione dello Statuto, non rimediata nel corso del procedimento legislativo, rischia invece di emergere in sede di applicazione, divenendo un ulteriore pretesto di ricorso ai giudici. Per cui, se non si vuole scrivere la riserva di regolamento solo *pro forma*, e generare un contenzioso politico e giurisdizionale ancora maggiore dell’attuale, è necessario che lo Statuto, fissati con chiarezza gli àmbiti di competenza, introduca nel procedimento di formazione delle leggi un meccanismo di difesa del riparto di attribuzione, un meccanismo che operi prima della deliberazione finale della legge. Insomma, la soluzione naturale ci riporta all’instaurazione di un controllo preventivo interno al procedimento legislativo, cioè ad un meccanismo simile a quello introdotto dalla Costituzione francese. Anche in quella esperienza, il rafforzamento dell’immagine presidenziale e, poi, la sua investitura elettorale diretta hanno implicato l’introduzione di un riparto di competenze netto tra legge e regolamento; e per garantire questo riparto, si è dovuto introdurre un organo di tipo arbitrale, il *Conseil constitutionnel*, incaricato di dirimere in via preventiva gli eventuali conflitti di competenza. Come costruire questo meccanismo, adeguandolo alla realtà regionale, è una questione di seria progettazione: ma senza questo meccanismo si rischia di indebolire fortemente la tenuta dell’intero assetto statutario.

7. La seconda implicazione è che il Consiglio, accettata e digerita l’espulsione dal centro della scena che aveva (spesso solo formalmente) occupato sinora, si attrezzi a fortificare la posizione che gli è affidata. Questo forse è il problema più difficile, proprio perché è il più lontano dalla nostra esperienza storica. Si tratta di disegnare un ruolo che non può essere più quello del cogestore della politica regionale (nel governo parlamentare, ci insegnano i manuali, l’indirizzo politico è determinato dal *continuum* maggioranza parlamentare – Governo, simboleggiato dal “rapporto di fiducia”). Benché un collegamento politico tra esecutivo e Consiglio non possa mancare – il Presidente avrà quanto meno da farsi approvare i bilanci – si tratta di un collegamento che il Presidente dovrà conquistarsi e che il Consiglio dovrà concedere ad un prezzo ben preciso: non quello della contrattazione delle decisioni che spettano all’esecutivo, ma quello della trasparenza dell’amministrazione, della gestione, delle scelte, dei risultati.

Un radicale mutamento di prospettiva: sinora, chi sedeva nelle assemblee regionali ha costantemente coltivato l’obiettivo di trasferirsi nella stanza dei bottoni dell’esecutivo (scalzando qualcuno dei componenti attuali: ecco una delle cause dell’instabilità degli esecutivi italiani) o, quantomeno, di allungare le dita su quei bottoni, pur restando seduto sugli scranni consiliari. Anche questo è un aspetto del “*continuum*” tra assemblea e esecutivo. Ora, essendosi fortemente allentato questo legame, è opportuno che il Consiglio capisca quale ruolo può svolgere e si doti, nello

Statuto e con i regolamenti interni, degli strumenti necessari a ricoprirlo efficientemente. E quale può essere questo ruolo?

Tre, mi sembra, ne sono i perni: partecipazione, legislazione e controllo. Iniziamo da quest'ultimo. Sinora il controllo politico dell'assemblea sull'esecutivo si è svolto attraverso l'inutile ritualità delle interrogazioni, delle interpellanze e del verboso dibattito politico. Inutile soprattutto perché la dialettica, spesso robusta, esistente nella maggioranza si svolgeva in sedi non assembleari, innanzitutto proprio nell'esecutivo: il dibattito in aula perdeva di mordente, spesso l'esecutivo trascurava di rispondere alle interrogazioni, la minoranza non trovava un serio contraddittore e comunque i giochi erano già fatti. Il grande pregio delle istituzioni assembleari è la pubblicità del dibattito che vi si svolge: ma, perché il canale pubblicitario funzioni, è necessario che il dibattito segua le regole della comunicazione, mentre le norme regolamentari che organizzano il dibattito nell'aula sono copie sbiadite delle norme introdotte nei regolamenti parlamentari di centocinquant'anni fa.

È fondamentale che il Consiglio riscopra la funzione del controllo politico sull'esecutivo, e il rallentamento del *continuum*, cioè del collegamento tra l'esecutivo e la "sua" maggioranza in assemblea, pone le condizioni per un rilancio del controllo consiliare: la maggioranza consiliare non avrà più interessi così distinti da quelli della minoranza. Bene farebbe lo Statuto a prevedere, per esempio, un parere sulle nomine dei vertici amministrativi, per dare occasione ai consiglieri di sottoporre ad un severo esame le candidature, riscontrarne le qualità personali e umane (si pensi a quale severo controllo il Senato americano sottopone le nomine presidenziali); bene farebbe a prevedere un parere anche sui principali atti dell'esecutivo, regolamenti compresi, purché garantisca la certezza dei tempi; bene farebbe a prevedere verifiche periodiche e capillari sulle *performance* amministrative. Ma non è meno fondamentale che il controllo "pubblico" abbia il "formato" della comunicazione moderna, perché i consiglieri possano sentire che si stanno rivolgendo all'intera platea degli elettori. Meccanismi come il *question time* (sessioni periodiche di brevissime domande al presidente e risposte immediate e non meno brevi) corrispondono a queste esigenze. Naturalmente dipende molto dalle domande.

Un'assemblea che funzioni è un'assemblea che conosce le cose. Per conoscere le cose bisogna che i consiglieri dispongano di strutture informative e di elaborazione, di strumenti di indagine, di possibilità di acquisire atti e di interrogare persone: tutto ciò in larga parte lo possono fare già oggi. Ma bisogna, soprattutto, che mantengano in perfetta efficienza i canali di comunicazione con la realtà esterna. La "partecipazione", se non è una parola vuota, è proprio questo, la capacità dei "rappresentanti" di conoscere esigenze, aspirazioni, interessi ecc. dei propri rappresentati. Sotto questo profilo, anche la permanenza di un sistema elettorale proporzionale può, nelle regioni, essere considerata con favore, proprio in ragione del

forte rallentamento del rapporto di dipendenza dell'esecutivo dal Consiglio. Su questa strada gli Statuti devono muoversi con grande apertura mentale, cioè abbandonando gli schemi sclerotici. Le fortune politiche di un consigliere possono sicuramente formarsi per merito della sua capacità di essere interprete di un certo segmento della realtà regionale e di farne valere gli interessi in aula; mentre ormai difficilmente la sua influenza può aumentare perché si comporta da perfetto *yes-man* o perché guida spregiudicate manovre frondiste contro la Giunta. Quei tempi sono finiti, se non per i *kamikaze*: forse è l'occasione per innescare un circolo virtuoso, e gli Statuti devono fornirne gli strumenti.

8. Un'ultima considerazione a proposito dell'attività legislativa. Nei trent'anni di vita, le regioni ordinarie, chi più chi meno, hanno sfornato una quantità impressionante di leggi: al punto che sono attualmente tutte impegnate nella difficile opera di razionalizzazione della propria normativa e di riduzione di essa in testi unici. Ce n'era bisogno? In larga parte si tratta soltanto del risvolto della mancanza di una produzione normativa in via regolamentare. Siccome le leggi, come i regolamenti, li faceva lo stesso organo, il Consiglio regionale, le regioni hanno scelto di fare molte leggi, e soprattutto molte legghine, e pochi regolamenti. La riprova è che per ogni regione le leggi veramente importanti si contano sulla punta delle dita. Ciò significa che i Consigli regionali hanno lavorato molto, ma male, e anche la qualità tecnica delle leggi prodotte è, nella media, assai bassa.

Come si è detto, lo spostamento della competenza regolamentare in capo all'esecutivo ridurrà drasticamente il numero delle leggi regionali, il che non potrebbe che essere valutato assai positivamente. L'appiattimento della produzione normativa regionale su un'unica figura, la legge, ha creato una forte instabilità della stessa legislazione, perché le poche leggi importanti e innovative sono state erose sistematicamente dalla successiva caotica massa di legghine di settore. La legge successiva prevale su quella precedente, ma soprattutto la legge particolare prevale su quella generale: è un fenomeno drammaticamente noto anche a livello nazionale. La drastica riduzione numerica delle leggi regionali, conseguente alla regolamentazione prodotta dall'esecutivo, dovrebbe perciò produrre due risultati: una maggior stabilità delle leggi, dato che i regolamenti, inferiori come posizione gerarchica, non possono contraddirle; una miglior qualità della legislazione. Questo è il punto importante.

I Consigli hanno usato sinora la legge come lo strumento con cui cogestire l'amministrazione regionale: nulla impediva alla legge di regolare anche gli aspetti più minuti dell'organizzazione regionale, di inventarsi tortuosi procedimenti amministrativi, talvolta talmente complessi da risultare poi impercorribili. Gli Statuti dovranno porre un fine a questo fenomeno, riservando al regolamento la disciplina di questi aspetti: ma di ciò già si è detto. Merita però sottolineare, e con forza, che

questa è l'occasione per rilanciare la funzione legislativa del Consiglio. Poche sono state le occasioni in cui le Regioni sono state capaci di produrre innovazione legislativa. È vero, ciò è stato in larga misura imputato alla stretta ragnatela di limiti e di controlli imposti dalla Stato (e, soprattutto, dall'autocensura): ma in maggior misura ancora è dipeso dalla scarsa consapevolezza dello stesso legislatore regionale. La forza di un'assemblea legislativa non si misura con il numero delle leggi prodotte, ma con la capacità di produrre leggi utili e fatte bene. Le leggi sono utili se chi le scrive lo fa interpretando i bisogni della collettività cui le destina, cioè se svolge a pieno la funzione rappresentativa di cui è investito. Le leggi sono fatte bene se chi li scrive si dota di apparati tecnici adeguati e accetta di seguirne i suggerimenti, anche se dovessero suonare come limitazione alla libera fantasia legislativa del politico. Anche di questo gli Statuti (e i regolamenti consiliari) dovranno occuparsi: un Consiglio che abbia a cuore il proprio ruolo non può prescindere dal dotarsi di apparati competenti e dal rispettarli.

9. Gli Statuti, come le costituzioni, non sono meno "leggi" delle leggi e dei regolamenti. Essi non si valutano sulla base di quante parole spendono per annunciare i nobili principi della democrazia, della partecipazione, della sussidiarietà ecc. Si valutano invece per la misura in cui riescono a porre regole capaci di rendere funzionante e funzionale il circuito decisionale e il sistema di controlli, nonché di anticipare la soluzione dei problemi e dei possibili conflitti. La stagione costituente che si apre per le regioni si chiuderà felicemente solo a condizione che gli Statuti riescano in questo loro compito. Sì, ci sono importanti scelte da compiere circa la forma di governo e il sistema elettorale: la gamma delle soluzioni possibili è relativamente ampia. Ma di una cosa sono convinto, che la qualità del prodotto finale non dipenderà da quale soluzione si sarà prescelta, ma dalla coerenza con cui gli Statuti la strumenteranno, perché ogni incoerenza sarà pagata duramente in termini di inefficienza e di contenzioso.

Temo perciò che l'ovvia linea di frattura di interessi che si profila tra l'esecutivo e il Consiglio si approfondisca, perché è assai probabile che ne conseguirebbe un braccio di ferro tra i due organi, di cui lo Statuto sarebbe l'inevitabile vittima. L'assetto disegnato dalla riforma costituzionale per il periodo transitorio è troppo impreciso e lacunoso per aspettare anni prima che lo Statuto intervenga a riequilibrarlo, con il rischio che nel frattempo la conflittualità si approfondisca irrimediabilmente. E poi, quando la frattura non fosse più riducibile, allora lo Statuto potrebbe nascere solo ad una condizione: di rinunciare a porre in esso regole che assestino in modo equilibrato i rapporti tra gli organi, di rinunciare a risolvere i problemi e a definire in modo chiaro i ruoli. Naturalmente lo Statuto diverrebbe l'apogeo dei principi e delle norme programmatiche, perché sulla pace, la giustizia e

la sussidiarietà siamo tutti pomposamente d'accordo. Ancora parole che non regolano.