

NUOVO STATUTO REGIONALE E FASE COSTITUENTE

(Articolo per la rivista “Orientamenti Amministrativi”)

Claudio Bragaglio

Consigliere Regionale D.S.

La discussione sul futuro Statuto coincide con una riflessione critica sull'intera stagione del regionalismo ed essa evoca, inoltre, la necessità di definire un orizzonte *costituente* che impegni i livelli istituzionali ad immaginarsi – come autorevolmente sostiene l'on Mino Martinazzoli- come un *Parlamento* ed un *Governo* regionali.

Il cambiamento della *forma di governo* – con l'elezione “diretta” del capo dell'esecutivo, prevista dalla legge costituzionale 1/99 - ci proietta in un *sistema presidenziale*, su cui si sono incardinate in questi anni le autonomie locali e regionali.

E' indubbio che tale processo ha determinato anche un cambiamento nella *Costituzione materiale*; esso ha preso le mosse dalla *periferia* dei poteri locali e sta investendo il *centro* dell'ordinamento statale. Attraverso un strategia puntiforme di “accirchiamento” è stata aggirata la via maestra di una modifica sistemica della Costituzione e sono saltate giunture importanti della struttura parlamentare proporzionale.

Un cambiamento irreversibile - quanto meno per gli aspetti che rinviano ad una qualche forma di *legittimazione diretta* dell'esecutivo- che lascia però irrisolta la definizione di nuovi equilibri tra i diversi organi ed i livelli istituzionali. In particolare, tra Consiglio Regionale e Presidente della Giunta (e quindi tra attività legislativa ed amministrativa), tra Regione ed Enti Locali.

Sull'effettiva valenza dei *proponimenti costituenti* in Lombardia si proietta, però, l'ombra non rassicurante dell'applicazione dell'esperienza “federalistica”.

Come è noto, dal '97 si è avviato, con l'approvazione delle *leggi Bassanini*, una significativa trasformazione federalista. In particolare, con il d.lgs. 112/98 e con il recepimento dello stesso a livello regionale, si è determinato - seppure a Costituzione invariata - un salto di qualità nel trasferimento di poteri e funzioni.

In Lombardia tale processo si è poi tradotto nell'approvazione della legge regionale 1/2000.

Il ciclo del *federalismo amministrativo* può ritenersi, con l'approvazione dei decreti sul personale e sulle risorse, sostanzialmente compiuto, quanto meno sul piano normativo. Ma il quadro normativo nazionale non fornisce di per sé un'idea precisa dei reali processi in atto. Tant'è che è aperta una forte polemica verso il *centralismo regionale* che caratterizza la Giunta lombarda. Un apparente paradosso che in realtà evidenzia il divario esistente tra le affermazioni propagandistiche o di principio, stabilmente proiettate verso l'*iperfederalismo*, e la concreta costruzione di un *sistema di potere regionale*, fortemente accentrato ed antiautonomistico.

Una recente conferma di tale situazione può essere registrata per quanto attiene alle risorse trasferite agli enti locali. Infatti, in uno studio recentemente pubblicato da *Il Sole-24 Ore* (novembre 2000) risulta che le risorse pro-capite trasferite nel 1999 dalle regioni italiane agli enti locali sono in media di 375 mila lire. La Lombardia si pone molto al di sotto di questa media e trasferisce agli enti locali solo 124 mila pro capite. Inoltre, mentre le regioni del Nord trasferiscono agli enti locali mediamente 249 mila lire pro-capite, le regioni del centro arrivano a ben 557 mila!

In altri termini, le regioni del Polo trasferiscono al sistema autonomistico minori risorse delle regioni “rosse”, e tra le regioni del Polo la Lombardia è un fanalino di coda.

L'esperienza concreta dell'innovazione federalista di questi anni ci suggerisce, quindi, di affrontare il problema dello Statuto con un forte richiamo al *principio di realtà*. Si tratta infatti di evitare di rimanere ipnotizzati dall'idea astratta di una *paternità costituente* o di immaginare superbe campate architettoniche, prive però di fondamenta.

In altri termini, compito dello Statuto non sarà tanto quello di scolpire nella pietra *grandi principi* che risultino poi, alla prova dei fatti e come è avvenuto negli anni '70, di modesta efficacia. Sul piano dei

principi mi pare opportuno limitare all'essenziale il valore delle scelte. Tra queste va sicuramente precisato come un modello federalista possa comprendere distinzioni territoriali, per quanto riguarda l'implementazione delle politiche, senza che ciò determini diversità sostanziali per quanto attiene alla *tavola dei diritti*, compresi quelli sociali. Così come merita uno sforzo di definizione il rapporto tra *sussidiarietà* e *solidarietà*, considerando il tema dei diritti sociali in rapporto alle istituzioni di *welfare territoriale*.

Ma lo sforzo maggiore dovrà misurarsi in modo incisivo con *il meccanismo – anche tecnico- di funzionamento dei rapporti tra i diversi organi regionali, e di questi con la società lombarda*. E', infatti, quanto mai necessario definire regole chiare in materia di attribuzione delle competenze, di certezza delle procedure, evitando di affidare all'approssimazione del "rapporto politico" la funzionalità di un delicato meccanismo istituzionale e del circuito decisionale.

La modifica costituzionale ha introdotto un cambiamento che non riguarda solo una diversa forma di legittimazione, ma ha spezzato l'equilibrio tra i livelli istituzionali, in particolare tra Giunta e Consiglio. Se un nuovo e diverso equilibrio non venisse rapidamente recuperato, la scelta di governabilità e di stabilità - giustamente sostenuta negli anni novanta - si esporrebbe al rischio di una *deriva presidenzialistica*. Una deriva destinata a svuotare gli istituti della rappresentatività democratica, a riflettersi traumaticamente nel rapporto con il sistema autonomistico, a riaprire in modo incompatibile la fenditura tra *regionalismo* e *municipalismo*.

L'insistenza con la quale una parte della cultura giuridica, anche di sinistra, accentua in modo unilaterale il ruolo presidenziale, evidenzia una chiave interpretativa dei processi che mi pare sia ancorata ad una fase ormai datata a quando il superamento delle distorsioni dell'assemblearismo era opportuno per potere acquisire stabilità ed efficacia nell'azione di governo.

La stabilizzazione dell'esecutivo nel sistema locale e regionale è ormai punto acquisito con l'elezione diretta e rafforzata dal sostanziale bipolarismo politico, mentre vanno invece valutate con attenzione le ripercussioni che il presidenzialismo ha introdotto nell'ordinamento regionale.

La modifica costituzionale ha determinato una diretta legittimazione del Presidente, con il *suo* premio di maggioranza, il *suo* programma di governo, la *sua* Giunta. Una forma di investitura che configura la fattispecie d'un *organo monocratico*, che ha azzerato di fatto anche la collegialità della Giunta ed agisce senza alcun reale contrappeso istituzionale. Questo lo stato di fatto nella transizione dal vecchio al nuovo statuto.

Il Consiglio, per converso, vive una profonda crisi, non solo di ruolo e di identità politica, ma di legittimazione e di rappresentatività. Una crisi che, in verità, risale lungo il corso del tempo, ma che oggi viene fatta precipitare alle estreme conseguenze. Infatti, il Consiglio ha perso, anche sul piano formale, le più significative prerogative (che già male interpretava) perché non stabilisce più alcun rapporto istituzionale di fiducia con il Presidente e la Giunta, non approva il programma di governo, non ha più il monopolio della produzione normativa. Inoltre, non ha acquisito una legittimazione distinta da quella del Presidente (anche per questo risulta improprio il raffronto con il sistema USA), e non può "sfiduciare" il Presidente, se non decretando anche il proprio autoscioglimento.

Insomma, pensando a Borges ed al suo "Manuale di zoologia fantastica", uno strano animale con due teste (Presidente e Consiglio) ed un solo corpo (ovvero l'identica legittimazione popolare). Una separazione di poteri che nasce dal tronco di un unico voto

Potrebbe risultare utile scandagliare in profondità, anche in base ad una futura nuova legge elettorale ("nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge", come recita il nuovo art.122 Cost.) se è davvero fondato l'automatismo che considera, a tutti gli effetti, *elezione diretta* la nomina a Presidente del capolista della lista che ha conseguito il maggior numero di voti, senza che vi sia stato voto disgiunto nella legittimazione tra organo legislativo e quello esecutivo. Né credo possa essere data per acquisita, in modo non problematico, l'analogia del sistema elettorale tra la Regione ed i Comuni, con meno di 15 mila abitanti, che votano anch'essi a turno unico.

Solo in parte lo Statuto potrà intervenire per ovviare ad alcune incoerenza o lacune presenti nella L.C. 1/99. A mio giudizio ciò si rende necessario operando anche una qualche forzatura interpretativa, nella convinzione che spazi reali siano aperti nelle "disposizioni transitorie" previste dalla legge stessa.

D'altronde è risaputo che la modifica costituzionale, introdotta pochi mesi prima delle elezioni (novembre '99), abbia risentito di un eccesso d'urgenza e di approssimazione. Un'approssimazione confermata anche dalla discutibile decisione di richiedere per l'approvazione dello Statuto (in un'Aula eletta con un "premio"

che assicura alla maggioranza, in linea, di massima, il 60% dei consiglieri) il voto della sola maggioranza assoluta dei componenti (50%, più uno), senza ulteriore qualificazione. In altri termini lo Statuto, che ha implicazioni “costituzionali”, potrebbe essere approvato con il consenso di neppure tutta la maggioranza politica ed a prescindere dalle minoranze!

E' bene ricordare che il Consiglio Regionale della Lombardia nel '99 ha approvato la proposta di modificare l'art. 12 dello Statuto, in modo da elevare a due terzi la maggioranza di voto necessaria per l'approvazione del proprio regolamento.

Il nuovo Statuto dovrà, in primo luogo, misurarsi con il federalismo amministrativo già in atto, sapendo di avere di fronte la possibilità di un salto di qualità, a seguito dell'auspicabile approvazione - in seconda e definitiva lettura- della modifica del Titolo V della Costituzione.

Tra poco tempo, quindi, saremo in grado di capire se si porrà il problema sollevato dall'on. Formigoni e riguardante l'*ambivalenza* del processo che la Commissione Statuto ha di fronte a sé. Ambivalenza dovuta, da una parte, alla possibilità di poter già recepire la modifica costituzionale approvata e, dall'altra, alla opportunità (o meno) di rimanere in attesa della modifica del “Titolo V”, ovvero del “federalismo”. In ogni caso, mi pare che l'ipotesi di una definizione del nuovo statuto in *due tappe* sia percorribile nel senso della discussione e della predisposizione di lavori e testi, ma risulti difficilmente sostenibile l'effettiva approvazione dello Statuto (con tutto ciò che ne consegue anche per il referendum popolare, previsto dall'art. 123) per parti e tempi separati.

Molti elementi che definiscono la natura dei rapporti, non solo con lo Stato, ma anche tra Consiglio e Giunta, tra Consiglio ed Enti Locali, non potranno che derivare, più che dalla L.C. 1/99, dalla prossima modifica della Costituzione, in particolare da come verrà delineato il futuro art. 117, nonché dalla definizione della “concorrenzialità delle materie” tra Stato e Regioni.

In altri termini, con l'eventuale modifica dell'art. 117 Cost. non ci troviamo di fronte solo ad un intervento di tipo incrementale riguardante le attribuzioni di funzioni alle Regioni. Già con le *Bassanini*, per quanto concerne i poteri amministrativi, da quest'anno viene introdotto un cambiamento di natura istituzionale. Infatti, le amministrazioni pubbliche a fini generali saranno solo quelle regionali e locali, mentre quelle statali saranno settoriali. Per quanto poi riguarda il nuovo art. 117, la potestà legislativa generale spetterà alle Regioni, con riferimento alle materie non espressamente riservate alla legislazione dello stato.

La revisione dello Statuto non può, quindi, che avere carattere sistematico. Da parte del Polo era stata avanzata l'ipotesi di comporre con i nuovi Statuti le tessere di un mosaico che anticipasse la futura Costituzione. Ma alla prova dei fatti, l'iniziativa del Veneto, al di là della ostentazione di un contrattualismo esasperato nei rapporti tra Regione e Stato, si è rivelata di una sconcertante inconsistenza. Infatti, l'iniziativa assunta dal Presidente del Veneto ha prodotto un testo deludente per la tessitura giuridica, inadatto a reggere l'ambizione di una forte iniziativa e senza che alcuna sede istituzionale di quella Regione ne abbia fatto oggetto di confronto e di approfondimento.

E del mosaico statutario che doveva prefigurare la nuova Costituzione rimane in campo, in modo propagandistico, un modesto ed inutile referendum consultivo sulla *devolution*, esposto anche alle obiezioni di costituzionalità.

In presenza di un quadro politico sottoposto a tensioni risulta difficile promuovere un effettivo *spirito costituente*. Ma, quanto meno su alcuni punti, la Regione potrebbe prefigurare elementi del modello di federalismo da realizzare.

Come è noto, il federalismo rappresenta non solo un trasferimento di competenze dal centro alla periferia, ma una profonda riorganizzazione dei poteri locali. Infatti, con il federalismo vengono modificati gli *assetti istituzionali*, il *modello sociale*, il *sistema di potere*.

Un rischio può essere rappresentato dalla formulazione di uno *Statuto leggero*, ovvero di uno Statuto che si limiti a fissare alcune semplici regole, non impegnative sotto il profilo degli indirizzi sociali. Un modello vetero-liberale sotto il profilo istituzionale. Un rischio, a mio parere, perché un tale Statuto risulterebbe sostanzialmente esposto alla volontà arbitraria di un decisore di governo, indotto ad estendere la ramificazione di un sistema di potere pervasivo e prevaricante sul territorio, anche nella gestione diretta della spesa pubblica e della amministrazione.

La prima questione che va precisata riguarda il rapporto con le *autonomie locali* e, per altri aspetti, con le *autonomie funzionali* (Camere di Commercio, Università,...)

Sul piano dei principi si pone il problema dell'interpretazione della *sussidiarietà*, in particolare dei punti di congiunzione tra *sussidiarietà verticale* e *sussidiarietà orizzontale*, tra istituzioni e società civile. Risulta evidente come il principio di sussidiarietà non possa in alcun modo giustificare la riduzione del *pubblico* ad un ruolo di marginalità, prevedendo la possibilità dell'intervento pubblico solo a fronte di una manifesta incapacità del privato.

Il principio di sussidiarietà per Formigoni è, più che altro, un complesso meccanismo di regolazione e di controllo politico del trasferimento di risorse e di competenze al privato. In realtà tale principio comporta, come sottolinea il prof. Marco Cammelli "una drastica riduzione delle funzioni regionali di natura gestionale, in massima parte allocate a livelli inferiori".

Nello Statuto è quindi indispensabile fissare regole che contrastino l'ipertrofia amministrativa regionale, - e non basta un generico auspicio per l'*alta amministrazione* - facendo emergere "l'enunciazione in termini generali del divieto di attività di gestione diretta regionale, salvo le eccezioni debitamente circoscritte e motivate". Regole che definiscano, inoltre, le modalità che rendono possibile attuare il *principio di adeguatezza* degli enti locali in merito alle responsabilità gestionali.

La necessaria valorizzazione del privato, di tipo sociale o lucrativo, non fa certo venire meno responsabilità di indirizzo, regolazione e controllo, riservate alle istituzioni pubbliche: una risposta pubblica di regolazione più che di gestione diretta, di *governance* più che di *government*.

Il tema dell'invadenza della amministrazione regionale è particolarmente importante, in quanto l'attuale struttura tende a contrapporsi, adottando il tipico modello delle "amministrazioni parallele", alle autonomie locali, configurando - si pensi ai *Pirellini* in ogni provincia - una struttura "prefettizia" regionale nelle diverse realtà territoriali.

Ciò che caratterizza il *modello lombardo* è rappresentato proprio dalla centralizzazione della decisione politica e della gestione della spesa pubblica (si pensi ai *buoni scuola*), da modalità di governo che stabiliscono un rapporto amministrativo diretto con il cittadino, escludendo il sistema autonomistico. Anche per quanto riguarda la struttura amministrativa la centralizzazione si manifesta in forma evidente, in particolare per quanto riguarda la struttura sanitaria.

La linea di frattura con il sistema autonomistico non è facilmente componibile, anche in un quadro di omogeneità politica tra Giunte locali e regionale, perché la logica di un tale sistema di potere può funzionare solo in forma accentrata ed antiautonomistica, con una diretta disponibilità di ingenti risorse economiche, finanziarie, amministrative.

Significativa la valutazione espressa dal consulente del presidente Formigoni, avv. Caravita di Toritto, quando denuncia "una deriva municipalista" e sostiene che la l. 59/97 "contenesse in sé i germi di fuga verso il municipalismo estremamente pericolosi".

Il sistema di potere che si è andato congegnando non può vivere se non espandendosi continuamente a scapito degli Enti locali e senza dover registrare "intralci" da parte del Consiglio.

Il punto di osservazione per la revisione dello Statuto, non può essere, quindi, un'astratta e manualistica definizione di regole. Esso non può che rapportarsi allo scontro politico-istituzionale che è aperto e su cui si vanno definendo la futura regione, gli equilibri politici, il rapporto con le forze sociali e con i poteri locali.

La l.r.1/2000, attuativa della *Bassanini*, ha assunto un profilo non convincente per quanto riguarda la soluzione data alla partecipazione degli enti locali, con la costituzione di una *Conferenza delle Autonomie* che prevede la presenza sia delle autonomie locali che funzionali. In fase di avvio la mancata consultazione della Conferenza sul Programma Regionale (PRS) e sul Bilancio ha, tra l'altro, aperto problemi e tensioni con la Giunta regionale.

Il punto più rilevante da definire riguarda il futuro di questa Conferenza nell'ambito dello Statuto e per l'idea che abbiamo della Regione, che va intesa - come efficacemente sottolinea l'assessore emiliano, Luciano Vandelli, come *Federazione delle città e dei territori*.

La sede dove poter ritrovare la presenza del sistema autonomistico non può che essere rappresentata da una seconda Camera regionale, cioè da un *Consiglio delle autonomie locali*. E' questa una scelta fondamentale - che la proposta del Veneto neppure considera - che comporta una distinzione tra Consiglio delle autonomie locali ed una possibile *Conferenza delle autonomie funzionali*.

Ciò non significa escludere punti di comune impegno tra i due livelli, locali e funzionali, e con riferimento a determinate materie, ma diventa difficile immaginare il funzionamento di un Consiglio, costretto (come avviene oggi per la Conferenza) a dover distinguere le attribuzioni spettanti ai componenti stessi, rappresentanti delle diverse autonomie, locali o funzionali.

Altre soluzioni mi paiono difficilmente sostenibili (penso al modello Cnel, per intenderci), né credo si possa pensare ad una seconda camera di tipo “corporativo”, sostitutiva cioè degli strumenti di *concertazione* con le parti sociali (sindacali ed imprenditoriali) necessari per assicurare la partecipazione di quella articolata *poliarchia* che caratterizza la società lombarda

Il rapporto tra Consiglio e Giunta, tra attività legislativa e amministrativa, risulta particolarmente complesso ed è oggetto di interpretazioni divergenti. Il Consiglio vive oggi una “forma di sudditanza” verso il Presidente, ma non si tratta di affrontare tale problema con uno stracchiamento di competenze tra i due organi, ma di comprendere l’esigenza di una riscrittura dell’intero meccanismo decisionale regionale.

L’on. Formigoni, come è emerso anche con la proposta del *Collegato* alla legge finanziaria (solo successivamente modificata), ormai da tempo persegue il disegno di ridimensionare i poteri degli Enti Locali e di svuotare le funzioni del Consiglio (in materia di lavoro e formazione professionale, persino sottraendo al Consiglio gli “indirizzi programmatici”) a favore della Giunta.

Un processo che oggi incrocia *progetto politico* e *riforma presidenzialista*.

In un intervento sulla rivista *Il Mulino*, il prof. Roberto Bin parla esplicitamente del rischio “di un drammatico problema di ruolo” del Consiglio di fronte alla Giunta e fa derivare da questo la necessità di “reinventare il ruolo del Consiglio”, in un sistema a “doppia centralità”.

Il ruolo del Consiglio va però considerato non solo in rapporto alla definizione dei confini che lo separano dalla Giunta o dello spazio vitale da assicurare alle minoranze (che pure è problema reale), ma come *questione di rappresentatività* democratica rispetto al sistema autonomistico ed alla società lombarda.

L’idea di un *doppio baricentro*, o di una *doppia centralità*, tra Presidenza e Consiglio, risponde anche all’esigenza di ricomporre la divaricazione che rischiosamente si è aperta tra *sedi istituzionali* e *sedi decisionali*, tra organi statutari e struttura di potere.

E’ questo un aspetto della *questione democratica* aperta in Lombardia, come sostiene Martinazzoli.

E non si tratta solo di un rafforzamento del Consiglio, come lascia intuire Formigoni, a scapito dei poteri centrali dello Stato, se poi l’ambito effettivo delle competenze, una volta partite da Roma ed approdate a Milano, slittano verso la Giunta, con modalità già sperimentate in applicazione delle *Bassanini*, e non a caso contestate dalle osservazioni del Governo.

Lo Statuto deve poter corrispondere alle esigenze di *autonomia del Consiglio*, di potenziamento degli strumenti di legislazione e di controllo, di garanzia per le minoranze e per gli istituti di democrazia partecipativa.

Si tratta non tanto di opporsi, come sostengono alcuni studiosi, alla tentazione di riportare sul Consiglio i precedenti poteri decisionali, ma di definire un nuovo ruolo per riequilibrare la personalizzazione presidenziale della leadership, per coniugare *rappresentatività*, *partecipazione*, *governabilità*.

Il *contratto*, come taluni lo definiscono, tra presidenza ed elettorato non viene stipulato per essere verificato solo a scadenza quinquennale, facendo venir meno in questo modo l’esigenza democratica di un rapporto di verifica continuativa. Infatti, il tema della legittimazione del potere non corrisponde ai canoni riduttivi di una interpretazione civilistica di un rapporto tra contraenti.

Gli interventi del Presidente Fontana e dell’on. Formigoni hanno aperto alcuni spiragli verso il ruolo del Consiglio che vanno verificati, a mio giudizio, alla luce di una valorizzazione del ruolo *legislativo*, di *programmazione*, di *indirizzo*, di *garanzia* e di *controllo* del Consiglio stesso.

Vi è inoltre un problema che merita attenzione e riguarda una possibile soluzione di *terzietà*, in caso di conflitti interistituzionali. E’ evidente che un voto d’Aula, soprattutto in regime maggioritario, non rappresenta la modalità più “obiettiva” per dirimere contrasti di legittimità. E’ interessante che il presidente Fontana abbia affrontato il problema degli *organi di garanzia*, chiamati a risolvere “i problemi di alto contenzioso istituzionale in seno alle Regioni, tra Giunta e Consiglio, tra altre istituzioni e Regione”. Così come risulta interessante l’ipotesi di introdurre forme di codecisione o l’espressione consiliare di pareri per nomine di enti di particolare importanza (Enzo Balboni ricorda a questo proposito l’esperienza USA del parere/controllo del Senato sulle nomine presidenziali). Pareri con valutazioni sulle candidature

per vertici amministrativi espressi dal Consiglio o dagli Enti locali (si pensi alla questione dei vertici delle Aziende Sanitarie).

La precisazione delle *fonti normative* si pone come problema non solo di tecnica legislativa, ma più propriamente di decisione politica. Come ricorda Bin, il nuovo sistema “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”.

Da anni ormai è invalso l’uso in Lombardia di procedere in modo spregiudicato ad una definizione dell’attività legislativa per via amministrativa e regolamentare.

La ridondanza delle procedure assembleari, un uso eccessivo del potere di veto o dell’ostruzionismo hanno fornito argomenti a favore di sbrigative semplificazioni. Si pensi al ruolo improprio del *collegato al bilancio*, che ha assunto anche su materie non finanziarie il ruolo di *legge-omnibus*, sostanzialmente *blindata* e che nella più recente esperienza di Consiglio, per esempio, ha comportato la modifica di una cinquantina di leggi. Si pensi al recepimento del d.lgs. 76/2000 sulla legge di bilancio, che per superare la frammentazione dei “capitoli di spesa” ha introdotto le “unità previsionali di base”, con modalità che determinano un errore di segno opposto, ovvero quello di assicurare discrezionalità pressoché assoluta alla Giunta e la messa in mora del Consiglio.

L’esigenza di semplificazione dell’attività regionale è fondata. Ma ci sembra sbagliato procedere con lo svuotamento delle funzioni consiliari. Vi sono infatti strumenti statutari e regolamentari, in parte già introdotti in Consiglio nel ’99, che consentono di evitare la frammentazione delle rappresentanze e un’eccessiva estensione dei poteri di veto o dell’ostruzionismo, ma soprattutto di investire maggiormente dell’attività legislativa e degli atti di programmazione le commissioni e di realizzare una organizzazione programmata (e certa) dei lavori d’Aula e di Commissione.

Questioni non di natura tecnica, ma politico-istituzionale. Come peraltro si è dimostrato sulle questioni del buono-scuola o degli accreditamenti per le strutture ospedaliere, per le quali l’attività “regolamentare” è risultata per nulla “applicativa” della legge, bensì un *atto di programmazione* che ha definito il contenuto effettivo delle leggi stesse.

Il fatto che con la L.C.1/99 sia stata tolta la potestà regolamentare come materia esclusiva del Consiglio non significa automaticamente che tale potestà sia stata posta in capo alla Giunta. Essa va disciplinata a livello di Statuto, introducendo una distinzione tra i diversi atti regolamentari e stabilendo modalità di rapporto tra Consiglio e Giunta, anche per quanto concerne l’attività regolamentare di tipo *concorrenziale* o *concorsuale*. Lo stesso presidente Fontana sostiene che “si dovranno prevedere ambiti di riserva a favore del Consiglio Regionale anche in materia regolamentare”, dove la natura del provvedimento preveda una possibile incidenza sulla prerogativa di indirizzo, di programmazione o di garanzia.

Anche l’espressione dei *pareri* da parte delle Commissioni merita attenzione e mi pare che su materie precisate essi costituiscano uno strumento di partecipazione e di controllo quanto mai opportuno, che non può essere contrapposto alle forme di controllo successivo, anch’esse necessarie, ma non esaustive. Anche perché il controllo *ex post* in alcune materie di competenza regionale risulterebbe applicato su decisioni - si pensi alle infrastrutture, alla programmazione di impianti, alle attività di tipo urbanistico ed ambientale - i cui effetti sono irreversibili.

Mi pare quindi fondata l’opinione di Bin che sostiene come lo Statuto possa prevedere l’espressione del “parere anche sui principali atti dell’esecutivo, regolamenti compresi, purché garantisca la certezza dei tempi”. Certezza sui tempi che nessuno mette in discussione.

Non sarà facile, ma va ricercato un punto di equilibrio per evitare che una legge si debba far carico della tortuosità dei procedimenti amministrativi o che, dall’altra, si confonda una legge regionale con l’espressione di un generico indirizzo (si pensi sempre all’esempio del buono-scuola) che affida poi ad un atto amministrativo di Giunta l’effettiva definizione del contenuto.

Anche in questo caso si ripropone il problema di un organismo arbitrale che, in modo preventivo, possa dirimere gli eventuali conflitti di competenza, in modo analogo - come suggeriscono alcuni studiosi - a quanto fa il *Conseil constitutionnel* nell’esperienza francese.

In conclusione, va richiamata la necessità di uno Statuto che ridefinisca l’asse dell’assetto istituzionale della Regione, affronti - senza sottovalutare il valore della elezione diretta del Presidente, anche ai fini della stabilità dell’esecutivo - l’esigenza di ridefinire i rapporti interni tra gli organi regionali, sappia costruire l’autorevolezza legislativa di un Consiglio che aspira ad assumere il ruolo di un *Parlamento regionale*.

In questo percorso vi è un qualcosa - la potestà statutaria - che appartiene al Consiglio, un valore democratico che solo il Consiglio può trasfondere nello Statuto, ponendosi come autentico interprete dei cittadini, del sistema delle autonomie e della società lombarda.

Giustamente Martinazzoli nel riflettere sul “talento prezioso dell’istituzione regionale”, così come già era emerso nella Costituente, ricorda “che la Regione ha senso non se è un organo di amministrazione e di gestione, ma se è un organo politico, se cioè nella Regione si riassume e si sintetizza politicamente la valenza, l’energia sociale, culturale, civile del territorio regionale”.

Il nuovo Statuto può essere un’occasione importante per trasfondere nell’istituzione regionale l’energia civile della società lombarda, per mettere la Regione nella condizione di essere sintesi legislativa e di governo e di poter meglio corrispondere al bisogno di modernità e di progresso sociale.

Milano, 8 gennaio 2001