

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma 2 – 3 Dicembre 1999

RUOLO DEI CONSIGLI REGIONALI. LE PROSPETTIVE

Dott. Paolo Ritzu
Coordinatore del Dipartimento
Consiglio Regionale della Toscana

Il Parlamento, le assemblee legislative formate da rappresentanti eletti dal popolo sono sempre state, nella nostra cultura politica e giuridica, il simbolo stesso del sistema democratico.

L'avvento delle Regioni, dalle quali ci si attendeva un ulteriore allargamento degli spazi democratici, promosse, per tutti gli anni settanta e per buona parte degli anni ottanta, una forte valorizzazione del ruolo e delle funzioni dei Consigli regionali, le nuove assemblee legislative a base elettiva.

Negli anni più recenti queste impostazioni hanno subito una repentina inversione e l'attenzione si è andata sempre più incentrando, al contrario, sul ruolo degli esecutivi e sulla necessità di rafforzarne i compiti e la durata, in funzione delle esigenze di governabilità e di stabilità dell'azione di governo.

L'elezione diretta dei presidenti delle Giunte regionali, introdotta nei giorni scorsi nella Costituzione, ha rappresentato un punto di arrivo di grande rilievo di questi più recenti orientamenti.

Il presidente della giunta regionale viene configurato come l'autentico portatore della volontà popolare e il Consiglio regionale, che può votare la sfiducia nel presidente della Giunta solo a prezzo del proprio scioglimento, rischia di qualificarsi sostanzialmente come un organo del Presidente della Giunta e come un mero strumento attuativo della politica di questi.

Ci sono, in sintesi, tutti i presupposti perché al silenzio degli ultimi anni, nel dibattito politico nazionale e dei partiti, sul ruolo delle assemblee elettive e dei Consigli regionali, subentri una nuova fase di approfondimento e di discussione.

Nell'avviare questa riflessione, c'è da chiederci se le recenti indicazioni per un marcato rafforzamento degli organi esecutivi delle nostre istituzioni rappresentative sia frutto di una particolare stagione politica o costituisca invece una tendenza che caratterizzerà in modo duraturo i prossimi decenni.

La chiave di lettura che mi sembra più convincente è quest'ultima e molti elementi giocano in questo senso.

I processi mondiali di globalizzazione dell'economia, l'attenuarsi dei conflitti a carattere ideologico (che avvicinano i programmi delle diverse forze politiche), l'integrazione europea e le sue regole, portano a privilegiare e fanno emergere come fattore di successo il dato della rapidità e dell'efficienza dell'azione di governo, nel quadro della crescente competizione nazionale e internazionale; l'affievolita presenza dei partiti conferisce maggior peso alle singole personalità e minore impulso al dibattito sui principi; la sempre crescente influenza dei mezzi di informazione e comunicazione tende a spostare le sedi del reale confronto politico e sminuisce il rilievo del dibattito nelle sedi istituzionali.

I nuovi modelli della società civile e politica anni 2000, se spiegano le recenti tendenze, non ci esonerano però da un'indagine tesa a riconsiderare le assemblee elettive, che conferiscono

comunque un indubbio valore aggiunto al processo democratico, non fosse altro che per l'essenziale e pubblico confronto che al loro interno si realizza tra maggioranza e minoranza.

E' chiaro che una rinnovata riflessione sulle assemblee elettive e sul loro ruolo dovrà partire dal mutato contesto politico e sociale, senza attardarsi su formule non più proponibili e che appartengono al passato.

Ritengo che i filoni principali su cui portare l'attenzione siano i seguenti:

1) *Il funzionamento del Consiglio, come organizzazione dei lavori dell'assemblea e delle commissioni istruttorie.*

In Toscana il funzionamento del Consiglio ha dato buoni risultati (lo dimostrano le prove superate in importanti occasioni, la funzionalità dei regolamenti interni, la civiltà e la correttezza del dibattito tra le diverse forze politiche, al di là dei contrasti anche accesi sulle politiche), ma anche in Toscana ci sono ulteriori margini per accrescere l'efficienza operativa e rispondere così alle esigenze di rapidità decisionale che oggi si impongono.

Gli argomenti da sviluppare, si capisce, sono la puntuale programmazione dei lavori, la predeterminazione dei tempi per l'esame in commissione dei provvedimenti e per la discussione in aula, le garanzie da assicurare alle minoranze e così via.

Un utile elemento di raffronto può essere il nuovo regolamento della Camera dei Deputati, che è considerato un serio tentativo per migliorare la funzionalità del Parlamento

2) *La qualità della produzione legislativa*

La legge è il prodotto essenziale dell'attività del Consiglio regionale e il proficuo esercizio della funzione legislativa qualifica l'organo in modo decisivo.

Ciò è tanto più persuasivo se si tiene conto delle critiche dell'opinione pubblica e degli operatori del diritto, che reclamano, nei confronti degli organi legislativi nazionali e regionali, leggi più chiare, più organiche, semplificate nelle procedure e diffidano al tempo stesso dell'abnorme utilizzo dello strumento legislativo.

La questione è di piena attualità e lo dimostrano gli indirizzi formulati dalle leggi 59/97 e 50/99, così come gli accordi intercorsi al riguardo tra Parlamento europeo, Consiglio dell'U.E. e Commissione delle Comunità europee.

In Toscana già si sono fatti passi significativi a questo riguardo.

Occorre, a questo punto, definire precise procedure (e forse una normativa generale) e individuare momenti di responsabilità all'interno del Consiglio Regionale per garantire la qualità delle leggi, la corretta applicazione dei principi di delegificazione e di semplificazione dei procedimenti, le forme e i modi per la redazione dei testi unici per materia, che devono diventare una costante operativa.

3) Le funzioni del Consiglio Regionale di indirizzo e controllo verso la Giunta.

Esse rappresentano un elemento fondamentale dei rapporti tra Consiglio e Giunta e sono alla base del funzionamento e della stessa ragione d'essere delle assemblee elettive.

I tradizionali strumenti (l'approvazione da parte del Consiglio Regionale degli atti di programmazione, le interrogazioni, le interpellanze etc.) sono importanti e necessari, ma bisogna riconoscere che essi hanno una limitata efficacia.

Sono invece da sviluppare nuovi strumenti e tra questi le comunicazioni periodiche della Giunta al Consiglio regionale, i rapporti di gestione, la commissione di vigilanza sugli atti e le proposte della Giunta.

Ma la prospettiva più importante, che riguarda direttamente le funzioni di controllo, ma che apre anche spazi successivi alle funzioni di indirizzo, è lo sviluppo presso il Consiglio regionale delle moderne tecniche di valutazione degli atti, sia come valutazione ex ante di fattibilità delle proposte di legge e degli altri provvedimenti sotto il profilo giuridico, finanziario, economico e altri ancora, sia, e soprattutto, come valutazione ex post degli effetti prodotti dalle leggi e dagli atti approvati e quindi come valutazione dell'efficacia delle politiche praticate.

L'importanza di sviluppare queste tecniche va rapportata alle tendenze in atto sulle modalità della competizione politica, che finiranno sempre più a mettere al centro del dibattito i dati concreti desunti dalle analisi sulle politiche praticate.

4°) La partecipazione

Tutti gli istituti della partecipazione e dei rapporti con la società civile rappresentano una prospettiva fondamentale per il ruolo del Consiglio Regionale, che dovrà proporsi come protagonista a questo riguardo.

La riforma più importante, in tale ambito, è il consolidamento, all'interno del Consiglio Regionale, del Consiglio delle autonomie locali, su cui va investito molto.

Non è sempre apparso chiaro, come invece dovrebbe essere, che l'autorevolezza politica delle Regioni è legata in modo assai stretto alle capacità che esse sono in grado di esprimere nei rapporti con l'intero sistema delle autonomie locali, ai fini del suo armonico sviluppo.

Gli indirizzi di tipo federalistico portano in questa direzione, ma è anche sufficiente constatare che agli enti locali spetta già ora l'esercizio delle funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale: in questo quadro, è evidente che una frattura tra Regione ed enti locali, così come gli inadeguati risultati che venissero dalle gestioni degli enti locali, si rifletterebbero negativamente sull'immagine della Regione e sulla efficacia della sua azione.

In Toscana c'è stata la consapevolezza di questo percorso e per prima la Toscana ha costituito il Consiglio delle autonomie locali.

La valorizzazione di questo organismo, sotto il profilo della composizione, dei compiti, della rilevanza delle sue pronunce, è un obiettivo che, se realizzato, rafforzerà di fatto la Regione e in particolare farà crescere il ruolo del Consiglio Regionale, che sarà chiamato ad un confronto sicuramente non comodo, ma dalle grandi potenzialità costruttive e ricco di contenuti concreti.

5) L'integrazione europea

Essa non è più una prospettiva futura, ma è operativa già nel presente.

Il rilievo mi sembra scontato e l'argomento ha delle implicazioni così rilevanti per il futuro degli stessi stati nazionali, che qui si può solo accennarlo per rimarcare che il Consiglio Regionale dovrà essere pienamente all'interno di questa realtà e realizzare collegamenti permanenti con gli organi comunitari

Per concludere, va infine sottolineato che i nuovi istituti su cui volgere l'attenzione per rileggere in chiave moderna il ruolo del Consiglio Regionale, che deve restare importante, tanto più potranno consolidarsi quanto più gli organi consiliari potranno in qualche modo riequilibrare il divario in termini di forza politica che oggi, con l'elezione diretta del Presidente della Giunta Regionale, è a tutto favore dell'esecutivo.

Un rafforzamento del Presidente del Consiglio Regionale, che potrebbe acquisire anche una rilevanza esterna, e il riconoscimento della piena autonomia contabile e organizzativa del Consiglio Regionale, sarebbero delle novità la cui introduzione negli Statuti regionali consentirebbe un più agevole cammino verso il rinnovamento del ruolo e delle funzioni del Consiglio Regionale.