

OSSERVAZIONI PRIMA STESURA STATUTO REGIONALE

**APPROVATE DAL CONSIGLIO DIRETTIVO DI ANCI Lombardia il
18.12.2007**

SUSSIDIARIETA'

E' da valutarsi positivamente la collocazione del principio di sussidiarietà nell'ambito dei principi generali.

Si impongono però alcune osservazioni.

Non risultano sufficientemente affermati alcuni profili dell'istituto. Nel tessuto politico e socio-economico della Lombardia assumono grande rilevanza da una parte le realtà comunali e dall'altra le forti tradizioni del radicamento sociale del Terzo settore.

Quanto al primo profilo, manca, come già si era segnalato nel documento sul CAL già trasmesso alla regione, una riaffermazione del ruolo principe del Comune, vera entità naturale tra le altre autonomie territoriali. L'affermazione di questa particolare rilevanza è oggi costituzionalmente imposta dall'art. 114 e dall'art. 118 Cost.

Una simile riaffermazione tra i principi generali consentirebbe alla sussidiarietà istituzionale fondata sul Comune di fornire un canone interpretativo del sistema per altro come si è detto postulato da Costituzione.

Quanto al secondo profilo non appare sufficientemente sottolineato il ruolo delle formazioni sociali quando entrino nel sistema della sussidiarietà; la forte tradizione di radicamento sociale del terzo settore nonchè l'integrazione tra economia e territorio da esprimersi nei termini di coesione socio-economicA dovrebbero essere messe in evidenza. In ogni caso occorrerebbe specificare che il principio di sussidiarietà in via generale mira a riconoscere il valore pubblico delle autonomie sociali in cui si incarna concretamente la partecipazione.

Andrebbe inoltre accentuato il profilo responsabilizzante del principio di sussidiarietà che non confida in automatismi sociali o di mercato ma esige l'assunzione della cura del bene comune da parte dei cittadini e delle formazioni sociali.

Infine si dovrebbe distinguere con precisione il fenomeno del decentramento dalla sussidiarietà verticale e la semplice esternalizzazione dei servizi dalla sussidiarietà orizzontale.

Le due forme dovrebbero dunque essere affermate tra i principi in Statuto perchè non se ne possa fare un'interpretazione sconveniente ed anomala.

Relativamente ai commi I e II dell'art. 4 è possibile osservare che l'esercizio di funzioni da parte della Regione per corrispondere ad esigenze di unitarietà è formulato in termini di adesione alla dinamica ascendente del principio di sussidiarietà, il quale, ai sensi dell'art.118 Cost., postula però l'attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni.

Il tenore della disposizione statutaria proposta lascia invece trapelare un potere dispositivo della Regione circa il trasferimento e il conferimento delle funzioni amministrative il cui esercizio veda coinvolti interessi prettamente locali.

La norma costituzionale per converso imputa la generalità delle funzioni al comune, con la conseguenza che la loro riallocazione in capo ad enti territorialmente e solo territorialmente sovraordinati avvenga in ragione dell'esigenza che tali funzioni siano esercitate unitariamente.

In altre parole non può essere lo statuto regionale a costituire in capo alla Regione una potestà decisionale sull'attribuzione di funzioni amministrative come se queste spettassero in via generale alla Regione.

Affermata la generalità delle funzioni attribuite al Comune, deve risultare eccezionale per dimostrate esigenze di unitarietà, il 'richiamo' di funzioni amministrative verso l'ente di dimensione maggiore.

PARTECIPAZIONE

In linea generale si osserva che la partecipazione prevista dall'art. 46 è assai debole. Ci si limita a chiedere osservazioni che possono essere disattese senza motivazione alcuna.

Si poteva immaginare che il CAL potesse avere una funzione di penetrante partecipazione con il potere di proporre emendamenti almeno in relazione a leggi che direttamente o indirettamente riguardano gli enti locali.

Poteva insomma essere generalizzato il principio che trova interessante attuazione nella disposizione di cui all'art. 49 dove il parere del CAL in materia di conferimento di funzioni agli enti locali (art. 118 Cost) può essere disatteso solo se il progetto viene approvato con la maggioranza di tre quinti.

REFERENDUM

Nell'ambito della partecipazione merita una qualche considerazione l'istituto del referendum.

Quanto al referendum abrogativo il testo presenta scelte diverse tra quelle che si potevano immaginare per effetto delle indicazioni che erano contenute a suo tempo nella scheda sottoposta all'attenzione dell'ANCI.

Come è noto, si pone da sempre un problema di compatibilità tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta; il tema attiene tra l'altro anche sostanzialmente alla questione dei limiti apponibili al referendum abrogativo; poichè lo statuto deve essere in armonia con la Costituzione, dalla lettura dell'art. 75 Cost. sembra lecito trarre l'idea che venga proposta una sorta di riserva a favore della struttura rappresentativa; ad essa sola competerebbe di governare le leggi di indirizzo politico la cui necessaria e duratura organicità non può essere esposta ad interventi di democrazia diretta.

Ciò significa che accanto ai limiti previsti nello statuto possono venire a trovarsi nella medesima condizione le leggi di programmazione o che comunque autorizzino una serie organica di interventi la cui efficacia sarebbe messa in pericolo se se ne potesse interrompere gli effetti al di fuori di valutazioni altrettanto generali ed organiche.

Quanto ai tipi di referendum si esprime un giudizio positivo sulle forme previste ma si propone di prendere in considerazione anche forme di referendum di indirizzo.

Esso è concepibile allo scopo di vincolare per tutta la durata della legislatura l'orientamento degli organi competenti su problemi specifici le cui soluzioni alternative dovranno essere presentate con grande chiarezza.

Anche per questo tipo di referendum valgono le preclusioni delle categorie di leggi sottratte al referendum abrogativo.

E' utile considerare qui le disposizioni di cui all'art. 50.

L'alternativa rubricata legge regionale di iniziativa legislativa degli enti locali pare oggettivamente preferibile anche perchè l'altra formulazione dell'art.50 potrebbe sovrapporsi all'istituto del referendum. Inoltre la formulazione riportata nella colonna sinistra proprio perchè aperta potenzialmente alla consultazione referendaria sconta l'esclusione delle leggi tributarie e di bilancio che invece, proprio in sede di iniziativa legislativa o comunque nel procedimento di formazione della legge, per effetto del combinato disposto degli artt. 117, comma III e 119, comma II Cost. richiederebbero forme di consultazione degli enti territoriali minori, quali enti coinvolti nella dinamica macro-economica del coordinamento della finanza pubblica.

Infatti anche ammesso, ai sensi delle disposizioni costituzionali sopra ricordate, che la finanza pubblica e il sistema tributario locale possano risultare disciplinate dalla legge regionale nell'ambito dei principi fondamentali posti dal legislatore statale a comuni, province e città metropolitane, non dovrebbe precludersi la possibilità di partecipare a processi decisionali in tema di finanza pubblica; essi per effetto del riconoscimento costituzionale di un autonomo potere positivo (art.119, comma II) esercitabile mediante regolamento, sono abilitati a partecipare alla costruzione dell'ordinamento finanziario locale.

Si aggiunga, come vuole dottrina prevalente, che quest'ultima norma costituzionale costituirebbe in capo agli enti locali una sorta di 'autonomia finanziaria rinforzata' per garantirla da forme di centralismo regionale (Gallo parla ad esempio di un 'principio di contenenza' per definire il limite posto al legislatore regionale allo scopo di impedire ogni forma di interferenza nell'autonomia finanziaria dell'ente locale).

FORMA DI GOVERNO

Lo Statuto si indirizza verso una forma di governo presidenziale (elezione diretta del presidente, nomina e revoca degli assessori); da esso si allontana non soltanto, come Costituzione esige, per la previsione della sfiducia ma anche perchè il presidente è membro del Consiglio regionale.

In questo contesto non risultano impropri alcuni altri suggerimenti:

a - potenziare il ruolo del Consiglio regionale: ad esempio rendendo più rilevanti i poteri del Consiglio in sede di presentazione del programma;

b – conferire un ruolo più marcato alla collegialità e cioè alla Giunta. Non può valere la concezione propria dei regimi presidenziali in cui lo staff del Presidente è privo di autonomia. In Costituzione la Giunta è “organo”.

Problema a sè è la determinazione dell'indirizzo politico. Il relativo potere non risulta chiaramente imputato a nessun organo; e ciò perchè quanto al consiglio regionale si dice che esso concorre alla determinazione dell'indirizzo politico regionale (art.15); quanto alla giunta essa 'provvede' in ordine all'attuazione del programma di governo (art.37); quanto al presidente esso dirige la politica generale del governo (art.34).

Insomma si concorre alla formazione dell'indirizzo, lo si dirige e lo si attua; risulta però indeterminato il potere pieno di determinarlo con il concorso del consiglio.

Quanto al controllo del consiglio sull'attività del presidente, è riduttiva la disposizione di cui alla lett. s dell'art. 15 che sembra limitarlo alla conformità o meno agli obiettivi della programmazione. Il controllo è generale, come dimostra la possibilità di sfiducia.

Si tratterebbe di affidare la determinazione dell'indirizzo politico al concorso di presidente e Consiglio. Ne deriverebbe un sistema in cui presidente e Consiglio concorrono alla determinazione dell'indirizzo; il presidente dirige, la Giunta attua; il Consiglio controlla presidente e giunta quanto a direzione ed attuazione. Ne esce un sistema armonico in cui si delibera, si dirige, si attua e si controlla.

I RAPPORTI TRA REGIONE, ORDINAMENTO INTERNAZIONALE E ORDINAMENTI COMUNITARI.

A questo proposito lo statuto contiene disposizioni che sono distribuite nelle varie parti in articoli diversi. Sarebbe forse opportuno riunire le disposizioni sparse e renderle costitutive di una disciplina in un titolo a ciò appositamente dedicato.

Nel merito si osserva:

a - degli atti interni di esecuzione (di essi non si parla ma si parla di leggi di ratifica che presumibilmente devono contenere anche l'ordine di esecuzione) degli obblighi internazionali e degli stessi obblighi comunitari dovrebbe essere affermata la natura giuridica particolare; si vuole dire che quando l'atto di esecuzione si configura come legge, essa non potrebbe che avere il valore di legge atipica e quindi risultare inderogabile da tutti i successivi atti regionali, ivi compresa la legge; ciò oggi sembra essere imposto dal nuovo art. 117 della Costituzione dopo la novazione del Titolo V.

b - problema particolare presenta anche la partecipazione della Regione con lo Stato alla formazione degli atti internazionali e degli atti comunitari o alla formazione degli atti con cui lo Stato dà attuazione ad essi quando questi atti riguardino materie di competenza regionale.

E' noto che se soltanto lo Stato provvede ad obbligare l'Italia internazionalmente o concorre a formare atti comunitari che incidono poi sulle materie di competenza regionale si assiste indirettamente o surrettiziamente ad una sottrazione di competenze alla regione. Questo problema è però richiamato per sottolineare la necessità che in questi processi di partecipazione siano coinvolti gli enti locali, perchè gli atti comunitari hanno ricadute sulle materie locali.

Benchè sia detto nell'art. 51 che la Regione si attiva per partecipare con lo Stato alla formazione di questi atti, la norma statutaria sembra debole e andrebbe rafforzata.

Si potrebbe prevedere che la Regione si impegni ad un progetto di legge dello Stato che renda effettiva questa partecipazione; si segnala a questo proposito che nella passata legislatura una commissione (presidente il consigliere Maullo) aveva predisposto un progetto di legge ordinaria dello stato di iniziativa legislativa regionale che forniva utili indicazioni a questo proposito.

CAL E CREL

Quanto al CAL si ribadiscono le considerazioni avanzate nel documento in proposito già trasmesso e di cui si allega copia.

Si ribadisce che l'Organo deve essere dotato di poteri capaci di incidere significativamente sull'attività regionale. In particolare pare necessario sottolineare ancora una volta come le decisioni regionali che disattendono il parere del CAL debbano essere motivate e, in linea di massima, approvate con maggioranza qualificata.

Quanto alla previsione del CREL, si constata che la previsione statutaria riferirebbe l'organo alle tradizionali materie dell'economia e del lavoro e non si chiarisce se in quest'organo possano farsi rientrare anche le autonomie sociali, di cui invece si parla in termini di principio nel comma II dell'art.5.

Qui pare opportuno che indicazioni in questo senso siano date dallo statuto e non lasciate alla legge regionale attuativa.

Oltretutto l'esperienza insegna che la funzionalità di questo organo nella versione conosciuta nell'ordinamento generale risulta alquanto compromessa dal verificarsi di veti reciproci delle diverse categorie che in esso si confrontano; un rimedio potrebbe proprio essere costituito dalla particolare valorizzazione in esso del Terzo settore, con particolare riguardo alle associazioni ambientaliste e dei consumatori; la loro rilevanza e presenza potrebbe adempiere alla funzione di dare all'organo una capacità di mediazione, perchè crea una presenza in qualche modo neutra in mezzo agli interessi contrapposti delle categorie economiche

PARI OPPORTUNITA'

Sembra preferibile la versione riportata nella colonna di destra. Essa è più articolata e completa. Si tratta di norme che dettano direttive al legislatore regionale. La conformità della legislazione ad esse dovrebbe essere garantita attraverso congegni istituzionali precisi. Per un verso sono rilevanti le competenze del comitato regionale per le pari opportunità che vigila affinché gli strumenti di programmazione generale e regionale risultino attuativi del principio di parità. Per altro verso, più in generale, la conformità della legge regionale alle direttive fornite dalla norma statutaria è garantita dalla commissione garante dello statuto. Si segnala l'opportunità di un raccordo tra le funzioni dei due organi al fine di assicurare piena attuazione al principio di opportunità. Ciò potrebbe anche avvenire dotando il Comitato Regionale per le pari opportunità del potere di segnalare alla commissione garante dello statuto Progetti di Legge che si ritengono non conformi ai principi statutari. In tal modo il Comitato Regionale per le Pari Opportunità verrebbe dotato di funzioni generali di vigilanza e di controllo.

FONTI E CONTROLLI SOSTITUTIVI

Con riferimento alla funzione legislativa sarebbe opportuno dettare in statuto una direttiva di politica legislativa che impedisca alla legge regionale di essere pervasiva e dettagliata così da restringere indebitamente il campo della potestà regolamentare degli enti locali in particolare del comune, funzione che ha oggi una solida base costituzionale (art.114, art.117 comma IV).

Quanto ai controlli sostitutivi previsti dall'art.4, dovrebbero forse essere circondati da più penetranti garanzie.

Si potrebbe ipotizzare un sistema che preveda previamente una costituzione in mora così che si debba provvedere entro un certo termine, spirato il quale la Regione provvede alla emanazione dell'atto sostitutivo.

Anche questa richiesta di garanzia si lega al ruolo oramai rivestito delle autonomie territoriali cosiddette minori per effetto dell'art. 114 che propone una configurazione della repubblica dal basso.

GARANZIE

La composizione della commissione garante dello statuto dovrebbe riservare uno spazio maggiore al CAL: non due rappresentanti ma tre.

Poichè la validità delle sue sedute richiede la presenza di almeno cinque membri, in tal modo non potrebbe deliberare in assenza di membri eletti dal CAL .

In tutti i casi, qualora non si volessero mutare le proporzioni della rappresentanza del CAL nell'organo di garanzia, sarebbe almeno opportuno prevedere che esso non possa deliberare se il quorum di cinque si raggiunge senza la presenza di almeno uno dei rappresentanti del CAL .

La previsione opportuna di questo organo di garanzia pone poi un problema di indole assai più generale. Il fatto che l'organo di garanzia possa essere chiamato a giudicare della legittimità statutaria di una legge porta a ritenere che le leggi debbano essere conformi anche a norme statutarie sostanziali. In tal caso la sanzione pare inadeguata. Come è possibile che una norma illegittima possa essere confermata?

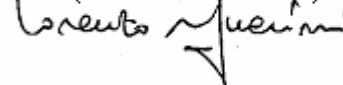
Il Presidente del Dipartimento

(Bruno Battinsoli)



Il Presidente di Anci Lombardia

(Lorenzo Guerini)



Milano, 18 dicembre 2007