

CONVEGNO CNEL 26.11.2003

La fase di revisione dei nuovi statuti regionali: il contributo delle forze sociali

LA STAGIONE DEGLI STATUTI REGIONALI

Relazione di *Michele Gentile*

La IV[^] Commissione del CNEL, nel corso dell'ultimo anno ha portato avanti, congiuntamente ad altre commissioni, un lavoro di approfondimento e ha formulato proposte, assunte dall'Assemblea del CNEL, sui temi del nuovo assetto dei poteri conseguente alla Riforma del Titolo V[^] della Costituzione (legge Cost. 3/2001) nonché sulla relazione tra la competenza esclusiva delle Regioni in materie come l'assistenza (di cui all'articolo 117, comma 4), l'autonomia "di entrata e di spesa" garantita dal federalismo fiscale (di cui all'articolo 119) ed il mantenimento del livello unitario delle prestazioni sociali (previsto dall'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, rispondendo in tal modo all'assunto politico della definizione di un federalismo solidale.

Questa iniziativa rappresenta una ulteriore concretizzazione del lavoro svolto.

La Commissione ha iniziato un lavoro sul tema degli Statuti Regionali; ha incontrato i soggetti istituzionali coinvolti, gli studiosi, le parti sociali; ha prodotto un primo documento che si allega di analisi ragionata sull'evoluzione delle soluzioni che si stanno dibattendo o assumendo in particolare su alcuni temi che interessano l'attività della Commissione.

Con la riunione di oggi ci si propone di approfondire ancora il tema e di iniziare una attività di monitoraggio sul complesso percorso di definizione degli Statuti.

PREMESSA

La riforma del Titolo V[^] e la legge 131/2003 per la sua attuazione istituzionale sono all'interno di un processo nel cui ambito si colloca la stagione di definizione dei nuovi Statuti delle Regioni (legge cost.1/99). Essa ha segnato una nuova dislocazione di poteri legislativi, con le modalità definite nell'art.117, amministrativi, come recita l'art.118, e finanziari, come previsti nell'art.119.

Si delinea un disegno nel quale la ricollocazione di poteri e funzioni presuppone un forte coordinamento tra Regioni ed Enti Locali, nell'attività di governo, in quella legislativa ed in quella amministrativa, basato su un sistema di sussidiarietà verticale al cui centro si colloca l'individuazione del livello istituzionale appropriato per il soddisfacimento dei diritti costituzionali delle persone e delle esigenze di sviluppo e qualità del territorio.

Tale disegno sarà reale se, da un lato, lo Stato eserciterà la sua competenza esclusiva sui livelli essenziali delle prestazioni che siano garanzia di uguaglianza di

tutti sull'intero territorio nazionale e, dall'altro, se l'assetto regionale e delle Autonomie Locali funzionerà come "sistema integrato e coordinato".

Anche a questo scopo diviene centrale l'immediata attuazione delle misure legislative nazionali in tema di art. 119.

I temi delle risorse finanziarie, del loro livello di adeguatezza a "finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite a Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni", della definizione, da parte dello Stato di "un fondo perequativo per garantire i territori con minore capacità fiscale" e della determinazione delle regole previste per "destinare risorse per promuovere sviluppo, coesione, solidarietà e rimuovere gli squilibri economico-sociali", divengono assolutamente prioritari per un sistema federale che non produca danni al paese ed ai cittadini, rendendoli disuguali di fronte al tema dei diritti e aggravando gli squilibri economico-sociali a partire dalle zone più disagiate.

Infatti l'attuazione dell'art.119 è il presupposto del sistema disegnato dal Titolo V.

La nuova disciplina costituzionale, infatti, non si limita ad una, sia pur rilevante, redistribuzione di poteri, ma collega strettamente l'esercizio dei poteri ad una "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" che deve consentire a tutti i soggetti istituzionali non statali "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

Dal punto di vista degli Statuti Regionali ciò è rilevante per una molteplicità di motivi. In primo luogo senza la definizione di un concreto assetto finanziario, fondato su principi di adeguatezza e di solidarietà, risulterebbe sostanzialmente impedita l'autonoma capacità legislativa delle Regioni o si rischierebbe di determinare una grave lesione dell'eguaglianza dei cittadini e della stessa unità nazionale. In secondo luogo il tema dell'assetto dei nuovi poteri delineato dalla Costituzione non può sostituire al centralismo statale un neo centralismo regionale.

La Costituzione attribuisce pari dignità ai diversi livelli istituzionali instaurando processi di attribuzione delle funzioni e delle relative risorse ai livelli più vicini ai cittadini, con il solo vincolo della riserva alle istituzioni con competenza territoriale più ampia qualora essa sia indispensabile "per assicurarne l'esercizio unitario".

In tale prospettiva è evidente il diritto costituzionale del sistema delle autonomie locali di ciascuna regione a che le norme statutarie prevedano il trasferimento delle funzioni e delle relative risorse, non solo con le puntuali norme contenute nei singoli provvedimenti di settore, ma anche, ed a monte, con norme statutarie che rappresentano il "patto costitutivo" di ciascuna Regione,

Anche nelle stesse Regioni con maggiore capacità fiscale si pone il tema della solidarietà interna e, di conseguenza, l'esigenza di disciplinare, nel quadro delle norme statali e con norme di rilievo statutario, forme di solidarietà e di perequazione sub regionale.

Sotto questo aspetto il blocco della capacità impositiva per Regioni ed Autonomie Locali previsto dalla Legge Finanziaria per il 2003 e confermato da quella per il 2004 e la mancata definizione del fondo perequativo (presupposti ambedue per l'effettività su tutto il territorio nazionale delle prestazioni definite dai Livelli essenziali) rappresentano un pesante stop all'avvio dell'attuazione del Titolo V e

rendono politicamente incerta l'effettività di quanto gli Statuti potranno definire sia in tema di sussidiarietà verticale che di diritti.

La stessa politica di pesanti interventi finanziari verso regioni ed atono locali rischia di ridurre l'autonomia costituzionalmente garantita per queste istituzioni, nonché di rappresentare una lesione del principio di uguaglianza dei diritti sociali e civili dei cittadini.

Il CNEL ribadisce come il coordinamento della politica tributaria e lo stesso federalismo fiscale debbano agire senza aggravare il prelievo fiscale complessivo e tenendo ben fermo il patto di stabilità al quale le istituzioni statali regionali e territoriali debbono concorrere.

Lo stesso coordinamento istituzionale Regioni, Autonomie Locali non può che riguardare anche il tema del federalismo fiscale.

L'art.117 attribuisce alla competenza esclusiva statale il sistema tributario, l'istituzione di un fondo perequativo per i territori a minore capacità fiscale e la definizione dei livelli essenziali (di cui al 117 2 comma lettera m), a partire dai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA); lo stesso articolo attribuisce alla competenza "concorrente" il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario nel territorio regionale. E' bene rammentare come l'art.118 ai commi 1 e 3 attribuisce compiti di rilievo alle Regioni sia in ordine alla individuazione di quelle funzioni per le quali occorre assicurare l'esercizio unitario, sia nei contenuti della legge regionale di attribuzione di funzioni specifiche agli Enti locali.

Emerge in sostanza un quadro dagli effetti tutti da definire.

Si pongono, tra gli altri, due problemi:

Il primo attiene al rapporto tra funzioni statali in tema di LEA e sistema del federalismo fiscale che non può che essere strumento perché i Lea siano effettivi.

La "riserva statale" per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, costituisce una competenza di salvaguardia dell'unità del sistema, divenendo argine al potenziale di differenziazione che la potestà legislativa regionale potrebbe comportare anche per quelle materie per le quali le Regioni hanno una competenza legislativa di tipo concorrente o esclusiva.

Il secondo problema attiene, e qui siamo sicuramente nelle competenze statutarie, alle forme e alle sedi per l'esercizio del "coordinamento del sistema tributario", anche alla luce dell'art.118 nei suoi vari commi. I nuovi Statuti potranno fissare alcune regole generali sulle quali basare " il coordinamento" in modo tale da rendere effettivo il principio della stessa sussidiarietà verticale soddisfacendo le domande sociali nei territori.

Nella scorsa legislatura il dibattito apertosi sugli Statuti Regionali previsto dalla Legge Costituzionale 1/99, si incentrava sul carattere "Costituente" che la nuova disciplina costituzionale avrebbe fornito a tali atti delle Regioni. Dietro tale "termine" si dibattevano idee di "federalismo" notevolmente diverse e contrastanti.

Le nuove Regioni e le stesse Autonomie Locali, dopo la Riforma, assumono un ruolo ed una funzione totalmente diversa da quella precedente. Tale novità richiederebbe ulteriori e conseguenti interventi sulla natura stessa dell'organizzazione della amministrazione statale; ruolo e funzione che debbono

rappresentare un assetto unitario che non mette in discussione i principi istituzionali, economici e sociali sui quali si fonda la Repubblica.

Oggi dobbiamo riscontrare come in realtà con la fase statutaria ancora non si siano raggiunti i risultati necessari, anche se si manifestano forti accelerazioni.

Le cause di questa situazione sono molteplici; ad iniziare da una forte incertezza istituzionale che ha caratterizzato la fase successiva all'approvazione del nuovo Titolo V (legge 3/2001), determinata sia da qualche lacunosità della legge stessa, sia dal diverso orientamento su tale tema assunto dal Governo nel corso della XIV legislatura.

Tale incertezza ancora permane ed ha sicuramente una forte incidenza sui "nuovi poteri" affidati alle Regioni verso lo Stato centrale e verso le Autonomie Locali (ci riferiamo alle diverse discipline in ordine all'art.117 tra la legge 3 e la legge 131/2003 relativamente alle competenze e alle funzioni della legge statale e regionale sull'organizzazione e la gestione delle funzioni affidate alle Autonomie Locali; l'incertezza definitoria relativa all'assetto strutturale del federalismo fiscale; per ultimo il messaggio del quale è destinataria la Regione Lazio in ordine ai poteri di Roma capitale).

Ognuno di tali punti, ancorché non abbia incidenza diretta nei nuovi Statuti rischia di produrre nuove incertezze risolvibili solo a livello nazionale travalicando la competenza degli organi regionali.

Lo stesso nuovo disegno di riforma costituzionale presentato dal Governo aumenta tale incertezza.

Tali incertezze, peraltro, non sembrano mettere in discussione la natura dell'esito finale: quello cioè di Regioni dotate di poteri e responsabilità molto rilevanti per il cui esercizio occorre ridisegnare "i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento", la partecipazione istituzionale e sociale nel territorio regionale; il sistema regionale delle autonomie locali; il nuovo equilibrio dei poteri; il tema dei diritti e della partecipazione dei cittadini; i principi della programmazione.

I NODI

I punti politici di merito che stanno determinando il rallentamento dell'attività delle regioni, sembrano essere due.

Il primo attiene alla forma di governo regionale ed in particolare al rapporto tra Governi e Consigli Regionali.

Lo Statuto della Regione Calabria ed il dibattito successivo, in particolare sulle modalità con le quali si elegge il Presidente e sul conseguente ruolo del Consiglio, hanno messo chiaramente in risalto a livello nazionale uno dei problemi che si sta dibattendo in tutte le Regioni. Non vi è sul tema elettorale uno specifico interesse del CNEL; certo tale interesse è invece sulla potestà del Consiglio. La recente proposta di Legge Costituzionale presentata dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, si muove nella logica di "sciogliere quelle rigidità di sistema presenti nella legge 1/99, senza una rimessa in discussione dell'impianto istituzionale scaturito dalla Legge, ma attribuendo agli Statuti i compiti di definizione di un rapporto tra Presidente e Consiglio più coerente con il ruolo del Consiglio.

Ora il tema da porre è se lo “simul stabunt simul cadent”, definito, come norma transitoria, dalla legge 1/99 è immodificabile o modificabile a livello nazionale o se comunque lo Statuto può prevedere norme anche elettorali specifiche: in particolare è in discussione l’assoluta rigidità, che va ben oltre le motivazioni politiche, delle cause che sono alla base della relazione tra stabilità del Presidente e stabilità del Consiglio.

Comunque lo Statuto ha sicuramente nella sua competenza quella di definire il ruolo del Consiglio regionale: le sue competenze effettive di legislazione, di indirizzo e di controllo, tali da coniugare efficacia, stabilità, coesione e continuità del Governo, con la necessità di rappresentare il pluralismo politico e di rappresentanza, nonché un sistema policentrico di autonomie territoriali e funzionali, in grado di misurare i risultati delle politiche regionali e di rappresentare interessi diffusi, bisogni sociali e l’esigenza di nuovi diritti.

Il ruolo delle assemblee elettive è cruciale, a maggior ragione, in un sistema “ad elezione diretta” del Presidente, che certo non può significare unilateralità o monocratismo. Ma la stessa attività di relazioni con le parti sociali non può non tener conto dei diversi interessi rappresentati e comunque di un assetto democratico nel quale non è prevista la “reductio ad unum”.

Le bozze di Statuto su tale tema danno risposte su vari piani: quello delle modalità di esercizio dell’attività legislativa sia in termini generali che settoriali; quello del ruolo nella programmazione a partire dalla sessione di bilancio; quello degli assetti con le specifiche commissioni consiliari, organizzate in funzione di controllo e verifica; quello dei regolamenti di competenza del Consiglio.

Complessivamente si tratta di soluzioni diverse allo stesso problema: costruire un diverso equilibrio, nel rispetto della legge, fra organi di governo e legislativi.

Il secondo tema sul quale si sta sviluppando una discussione attiene ai rapporti con le Autonomie Locali ed in particolare al ruolo e alla funzione del Consiglio delle Autonomie Locali.

Ma sul secondo torneremo in seguito.

IL TEMA DEI DIRITTI

E’ opinione del CNEL che gli Statuti Regionali debbano essere la sede adatta per la definizione di principi condivisi che caratterizzano la comunità regionale e ne definiscono l’identità. Chiaramente questo non può significare assumere concetti e valori già contenuti nella I parte della Costituzione e far diventare tali valori oggetto di aspro dibattito determinato dalle contingenze e dalla dialettica politica. Il tema dei diritti va caratterizzato per la sua aggiuntività tenendo conto delle determinazioni non presenti nella Carta Costituzionale ed in relazione alle diverse realtà sociali presenti, e dalla loro effettività, facendo in particolare scaturire da tale affermazione conseguenze sul piano delle scelte programmatiche, organizzative e finanziarie.

Le Regioni, cioè, “possono operare in termini di diritti aggiuntivi rispetto alla previsione statale, innalzando la soglia nazionale di godimento del diritto stesso, adeguando a questo scopo il sistema finanziario ed organizzativo specifico”.

Il VII comma dell'art.117 demanda alle leggi regionali il compito di rimuovere gli "ostacoli che impediscono la piena parità di uomini e donne nella vita sociale, culturale ed economica" e quello di promuovere "la parità di accesso alle cariche elettive". Occorre altresì intervenire sulle forme della partecipazione attiva dei cittadini e della società civile in tema di esercizio del diritto di informazione; sulle modalità della consultazione dei cittadini e delle loro associazioni; di accesso e partecipazione al procedimento amministrativo; di modalità di esercizio delle forme dell'accesso e della partecipazione al procedimento amministrativo; sulle modalità di esercizio dell'iniziativa popolare nell'attività legislativa anche attraverso una normativa ad hoc sullo strumento referendario.

In tale contesto occorre anche agire sull'esercizio dei diritti civili e di cittadinanza per i lavoratori e le lavoratrici immigrati, regolarmente residenti sul territorio regionale

Gli Statuti dovrebbero in questa direzione definire linee guida ed indirizzi per le successive leggi regionali.

IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Con l'art.123 della legge 3/2001 questo organismo assume rango "costituzionale".

A tale istituto la legge attribuisce uno specifico compito: "organo di consultazione fra la Regione e gli Enti Locali" ed affida allo Statuto la funzione di disciplinarne il funzionamento.

L'art.123 è la conclusione di un percorso di riconoscimento e valorizzazione del ruolo delle Autonomie Locali nel sistema regionale, assumendo in tal modo il pluralismo istituzionale, sociale e di rappresentanza come valore fondante degli assetti della comunità regionale; un processo iniziato con il DPR 616/1977, proseguito con la L.142/1990 e con la L.59/1997 ed infine con il D.lgs 112/1998. A tali atti legislativi nazionali corrispondono soluzioni diverse nelle varie leggi regionali: diverse nelle forme di costituzione e nelle competenze attribuite.

Ora l'art.123 fa dell'istituzione del Consiglio delle AA.LL. un preciso compito dello Statuto, una norma prescrittiva.

Il rilievo che diamo a questo organo è forte. Le ragioni sono molteplici:

- Innanzitutto l'evidenza rappresentata, dopo la legislazione costituzionale, da un assetto dei poteri nel territorio regionale che ci porta a considerare la Regione come un sistema integrato e coordinato nel quale interagiscono in modo sinergico i diversi soggetti istituzionali: la particolare distribuzione dei poteri legislativi definita dal 117, degli assetti amministrativi, art.118, e di quelli finanziari art. 119, non può che prevedere un sistema integrato dal punto di vista degli assetti e da quello dei risultati verso la comunità; il sistema regionale diviene il luogo del pluralismo istituzionale.

- La consapevolezza che lo Statuto deve divenire la Carta di riferimento del territorio regionale e che quindi occorre costruire attorno agli Statuti la condivisione dei soggetti istituzionali che, dotati di proprie competenze e titolarità, concorrono a definire l'assetto, lo sviluppo del territorio e le dinamiche sociali. Tra

queste la programmazione territoriale che non può che essere integrata nel territorio regionale.

- Lo stesso nuovo Titolo V definisce Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato come soggetti costituenti la Repubblica.

L'esperienza ed il lavoro della Commissione IV del CNEL ci fa porre tematiche specifiche.

Nel quadro di un diverso equilibrio delle funzioni tra i vari organi regionali e di rappresentanza politica (Presidenza-Giunta-Consiglio regionale) il ruolo del Consiglio delle AA. LL. diviene cruciale per affermare l'identità di un territorio regionale con le sue caratteristiche sociali ed economiche nel quale gli Enti Locali sono protagonisti.

Lo Statuto dovrà definire composizione, funzioni ed attività del Consiglio.

Il quadro emerso dalle consultazioni effettuate e da quanto è in corso di definizione, mostra una notevole disomogeneità frutto anch'essa della confusione istituzionale nazionale.

Alcuni ragionamenti:

il Consiglio è il luogo della "rappresentanza delle autonomie locali" e da ciò nasce la sua autorevolezza e le conseguenti modalità di esercizio delle "generali" funzioni di consultazione tra Regione ed Autonomie Locali definite dall'art.123.

La funzione del Consiglio deve essere collocata nelle materie oggetto di decisione regionale e di interesse locale.

L'assetto delle competenze delineato dalla legge n.3/2001 rende evidente la centralità di tale funzione in relazione al complesso dell'attività legislativa ed amministrativa dell'istituto regionale; fino ad arrivare a quanto contenuto in merito a partire dalla bozza di Statuto della regione Toscana, ma non solo di questa, che prevede l'obbligo del Consiglio Regionale di votare con la maggioranza assoluta un provvedimento che abbia ricevuto il parere contrario del Consiglio delle AA.LL.; comunque in relazione alle funzioni attribuite lo Statuto potrà graduare il peso ed il valore dei pareri richiesti (facoltativi, obbligatori, vincolanti); ma anche le funzioni diverse dalla consultazione (di controllo, legislative, di verifica dei risultati della programmazione) in relazione alle diverse problematiche o le funzioni rafforzate da esercitarsi in occasione dei confronti su tematiche specifiche che riguardano il rapporto tra Regione ed AA.LL.. In particolare una procedura rafforzata del Consiglio regionale potrebbe essere adottata qualora atti relativi alla programmazione e destinazione delle risorse agli Enti locali ricevessero il parere contrario del Consiglio delle AA.LL.

La previsione di un'attività di "consultazione" è possibile solo con un Consiglio identificato come un soggetto "ALTRO" dai vari organi della Regione, che interloquisce con questa in autonomia anche di composizione rifuggendo in tal modo da soluzioni a composizione mista sia di rappresentanze che istituzionali (vedi ad esempio la soluzione adottata precedentemente dalla Regione Lazio e che ora, alla luce dell'art.123, deve essere rivista all'atto della definizione dello Statuto).

Occorre in sostanza prevedere il ruolo istituzionale; i relativi strumenti e le procedure (presenti, peraltro, nelle bozze di molti Statuti), con le quali rendere effettiva la partecipazione attiva alle scelte generali di governo e legislative, agli indirizzi della programmazione ed alle scelte finanziarie, senza esaurire il compito di

concertazione e di coordinamento delle varie competenze tra il governo regionale ed il sistema autonomistico.

In sostanza la forma di governo ed in particolare l'equilibrio fra gli organi elettivi e le modalità di esercizio del sistema di governo del territorio sono i riferimenti per un assetto del Consiglio come luogo effettivo della rappresentanza delle comunità locali. Le diverse modalità che si stanno definendo negli Statuti rispondono quindi a diversi modelli di assetto disegnati dagli Statuti.

Solo risolvendo il nodo primo (funzioni del Consiglio regionale) sarà possibile affrontare il secondo problema: quello del rapporto con il Consiglio delle AA. LL.

LA SUSSIDIARIETA'

L'attuazione dell'art.118, con il principio della sussidiarietà verticale, deve determinare una effettiva riorganizzazione della macchina regionale, snellendola e qualificandone le competenze, intervenendo sui temi della funzionalità, dell'efficacia e trasparenza dell'amministrazione. Il I comma dell'art. 118 comporta un nuovo assetto delle funzioni amministrative attribuite ai Comuni. Sarà utile che lo Statuto preveda i criteri generali di attuazione dell'art. 118, individuando i principi che presiedono alla definizione dei "bacini ottimali" nei quali collocare i servizi. Il principio di sussidiarietà verticale va interpretato come antidoto ad un neo-centralismo regionale da un lato, ma anche ad un municipalismo esasperato che diviene frammentazione e, spesso, soprattutto nei piccoli comuni rischia di tramutarsi in danno per i cittadini.

Su tale tema, tenendo fermo un sistema di "governance" che faccia del consenso degli Enti Locali un valore discriminante, dovrebbe in ogni caso esercitarsi la consultazione rafforzata del Consiglio delle AA.LL. che anche per questo motivo dovrebbe prevedere nella sua composizione una rappresentanza dei piccoli Comuni.

L'art.118 al IV comma affronta altresì il tema della sussidiarietà "orizzontale" definendola come modalità per favorire l'autonoma iniziativa di cittadini singoli ed associati per lo svolgimento di attività di interesse generale delle quali sono e titolari le istituzioni regionali e locali.

In particolare in questa materia gli Statuti Regionali, come prima quelli di Comuni e Province, possono dettare indirizzi che favoriscono con leggi ad hoc il principio ora costituzionale della sussidiarietà.

Il CNEL ritiene che con il principio della sussidiarietà orizzontale vada confermato il tema del riconoscimento dell'autonoma iniziativa di cittadini singoli ed associati e della loro partecipazione allo svolgimento di attività pubbliche di interesse generale.

La sussidiarietà orizzontale è un'istanza diversa da quella, pur prevista dalle normative vigenti, di esternalizzazione o privatizzazione di compiti e servizi pubblici delle autonomie locali a soggetti privati.

Un esame dei documenti in discussione fa emergere l'esistenza, su tale tema, di diversità rilevanti tra le stesse Regioni; sono in campo modelli alternativi.

Esiste un nesso tra la sussidiarietà verticale (art.118 I c.) e quella orizzontale (IV c.).

Infatti l'occasione del principio della sussidiarietà verticale, intesa come individuazione del livello istituzionale adeguato ed efficace nel quale collocare servizi e funzioni tale da soddisfare l'interesse delle comunità, può intersecare il sistema della sussidiarietà orizzontale che può favorire la partecipazione dei cittadini nell'opera di soddisfacimento dell'interesse generale.

LA PROGRAMMAZIONE E LA CONCERTAZIONE SOCIALE

Con l'accordo del Natale 1998, la concertazione con le parti sociali fu estesa anche al sistema delle Regioni e delle Autonomie Locali: "le Regioni, le Province ed i Comuni assumono la concertazione territoriale con le parti sociali come la metodologia capace di rendere sinergiche le azioni dei diversi soggetti sociali protagonisti dello sviluppo e di saldarla, sulla base di alcuni principi fondamentali quali una visione unitaria delle risorse pubbliche (locali, regionali, nazionali e comunitarie) con le strategie e gli obiettivi del Patto sociale e si impegnavano a sviluppare rapporti organici con le parti sociali dei rispettivi territori ed a identificare specifiche sedi di concertazione sui più rilevanti aspetti delle politiche regionali e locali".

Quell'impegno è oggi assolutamente attuale alla luce della nuova realtà istituzionale basata sul nuovo Titolo V che trasferisce rilevanti poteri a Regioni ed Autonomie Locali non solo in termini di competenze settoriali, ma proprio alla luce del sistema di Welfare e di federalismo fiscale in materia di politiche fiscali, sociali e di assetto dei servizi.

Le stesse scelte di investimento coinvolgono i territori ed i relativi organi istituzionali; il quadro comunitario di sostegno individua il "patto territoriale" come l'ambito più adeguato per organizzare le politiche socio-economiche con il relativo coinvolgimento a quel livello delle forze sociali.

La IV Commissione del CNEL ha monitorato accordi di concertazione, articolati anche territorialmente, in 12 Regioni.

Ora gli Statuti possono consolidare l'esigenza di fare della concertazione, con le modalità da definirsi nei provvedimenti di settore, lo strumento per il coinvolgimento delle rappresentanze economico-sociali, nella definizione delle politiche di sviluppo, di crescita, di nuova qualità in campo socio-assistenziale, oltre che determinare confronti in occasione delle definizioni delle politiche finanziarie a livello regionale.

Una valutazione analoga va posta in relazione al rapporto con le politiche europee, valorizzando il dialogo sociale; così come la pratica di strumentazione e controllo finalizzata alla programmazione di cui all'Obiettivo 1 che può divenire strumento per "l'effettività" della programmazione regionale.

In questo quadro si pone la ricerca su alcune leggi regionali prima e sulle bozze di Statuto ora, in ordine alla individuazione delle sedi istituzionali della partecipazione delle rappresentanze delle forze economiche e sociali.

Queste nella maggioranza dei casi non sono state istituite, o, se istituite, sono cadute in disuso.

GLI ORGANISMI DELLA CONSULTAZIONE

Le relazioni tra gli organi consiliari e le forze economico-sociali sono per la maggior parte disciplinate dagli Statuti in vigore attraverso il ricorso al meccanismo delle consultazioni ed audizioni.

In molti casi sono le leggi di settore a dettare, di volta in volta, discipline che prevedono canali settoriali di raccordo con le forze economico-sociali; complessivamente gli organismi concertativi tra Regione e rappresentanze delle parti sociali, laddove costituiti, vedono per la gran parte come interlocutore regionale la Giunta e non il Consiglio Regionale.

Ad oggi nelle bozze di Statuto di 5 Regioni sono previsti i Consigli Regionali dell'Economia e del Lavoro, in 2 un organo "Conferenza regionale per la programmazione"; in altre regioni i CREL preesistono a seguito di leggi regionali.

I contenuti definitivi di tali organi ricalcano quelli che l'art. 99 della Costituzione attribuisce al CNEL (funzioni di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni attribuite dalla legge. Ha iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economico-sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti con la legge).

I campi di intervento, previsti dalle bozze fin qui note sono simili a quelli attribuiti al CNEL (politica economico-sociale; sviluppo; programmazione).

L'eventuale introduzione di tali organismi dovrebbe, a nostro avviso, avvenire chiarendo nella legge istitutiva e nella prassi che:

- 1) I CREL non sono sostitutivi della dialettica sociale determinata dai confronti fra governi regionali e parti sociali;
- 2) né sono sostitutivi della ordinaria attività di relazioni tra assemblee elettive e rappresentanze delle forze economico-sociali;
- 3) Sarebbero improprie ipotesi di composizioni miste fra forze economico-sociali ed autonomie funzionali o enti locali. Ciò sia dal punto di vista della dialettica della rappresentanza di interessi, che da quello degli equilibri istituzionali;
- 4) I compiti e la composizione non possono che avere come riferimento quelli attribuiti al CNEL dall'art.99/Cost..

L'ORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE

Lo Statuto detterà norme generali sull'organizzazione ed il funzionamento della amministrazione regionale, cogliendo comunque l'occasione per un assetto che faccia della Amministrazione una struttura al servizio del sistema regionale delle Autonomie Locali; una struttura la cui configurazione sia parte di un sistema coordinato, quindi "snella" nei compiti gestionali e "qualificata" in quelli programmatori, di lettura delle dimensioni economiche e delle esigenze del territorio. In questo ambito andrà affrontato il tema degli strumenti attuativi, la loro fonte e la loro natura conseguendo due obiettivi:

- la conferma della competenza del Consiglio Regionale non solo nella fase legislativa, ma anche, stante la delicatezza, in quella regolamentare;

- la riconferma del principio della distinzione fra compiti della politica e compiti dell'amministrazione.

Si pone in questo ambito il tema della disciplina del diritto del lavoro.

L'art.117 assegna alle competenze esclusive dello Stato "l'ordinamento civile".

Il CNEL nelle sue deliberazioni ha confermato come vada tenuta ben ferma tale competenza statale e come, sulla base della giurisprudenza, tale ordinamento sia comprensivo della disciplina dei rapporti di lavoro.

Da tale affermazione consegue la conferma dell'attuale disciplina lavoristica ex codice civile ed ex D.lgs 165/2001 e contrattuale nazionale.

La stagione di definizione statutaria prima dei principi attinenti l'organizzazione ed il funzionamento della amministrazione, quella legislativa e regolamentare conseguente, non può portare ad un ritorno nell'alveo della disciplina pubblicistica regionale di tutti i rapporti di lavoro del personale dipendente regolati dai relativi contratti nazionali. Lo stesso strumento contrattuale fornisce soluzioni e modalità pattizie per affrontare le problematiche conseguenti alla possibilità di definire assetti organizzativi specifici delle Amministrazioni regionali.

Fin qui in relazione all'esame dei testi.

Questa giornata può costituire uno stimolo unitario ad alla fase di accelerazione della definizione degli Statuti stessi e il ruolo del Cnel, come osservatorio può permettere di avere una conoscenza utile dei processi in corso.