

INDIRIZZI PER I NUOVI STATUTI DELLE REGIONI

di Manin Carabba

Premessa.

La stagione “costituente”, affidata ai Consigli regionali, può essere orientata verso una compiuta concezione federalista, non limitandosi ad una razionalizzazione dell’architettura organizzativa disegnata dagli Statuti degli anni settanta, ma estendendo la nuova disciplina verso la promozione delle collettività locali in base ai principi di coesione e solidarietà e ad un sistema di regole ispirate ai principi della sussidiarietà verticale (livelli di governo) e orizzontale (pubblico/privato).

Si tratta di cogliere l’occasione aperta dalla nuova formulazione dell’art.123 Cost., al cui interno cade il vincolo della costruzione di norme “in armonia con le leggi della Repubblica” e permane solo il limite della configurazione di Statuti “in armonia con la Costituzione”. I nuovi Statuti, se concepiti entro questa ampia cornice, indicano il percorso di edificazione di un federalismo che nasce, storicamente, dalle radici di uno Stato unitario ed è chiamato non tanto al conferimento o alla “devoluzione” di competenze dal centro ai governi locali quanto alla promozione sociale e civile della autonomia delle collettività locali. Questo sostanziale orientamento federalistico del legislatore costituente è sottolineato dalla regola procedimentale adottata; gli Statuti sono approvati direttamente e definitivamente dalle Assemblee regionali e possono essere sottoposti a referendum confermativo; cade ogni forma di approvazione da parte del Governo e del Parlamento della Repubblica; è prevista la possibilità del ricorso diretto alla Corte costituzionale da parte del Governo.

La scelta strategica è di cogliere tutta la forza espansiva di questa nuova collocazione in Costituzione degli Statuti, all’interno del principio fondamentale posto dall’art. 5 della Costituzione della unità e indivisibilità della Repubblica.

Si può ritenere che uno spazio ulteriore per la nuova disciplina statutaria derivi dall’attuazione dei principi e delle norme del Trattato dell’Unione Europea, dal momento che (diversamente da quanto accaduto in altri Stati membri) l’Italia non ha adottato esplicite misure di adeguamento della Costituzione del 1948 al Trattato; ne derivano altri vincoli, dal momento che anche il rispetto dei principi della “Costituzione europea” è inclusa nel vincolo di una costruzione “in armonia” con la Costituzione; ma ne scaturisce anche un’area ulteriore di possibili innovazioni soprattutto in materie connesse alla disciplina del mercato e della concorrenza, ai principi di coesione, alla disciplina dei servizi economici di interesse generale.

Tenendo conto di una prima ricognizione delle proposte di nuovi Statuti già elaborate si può ripartire la materia (per raccogliere idee di sostanza e senza prefigurare la struttura normativa degli Statuti) attorno a quattro teste di capitolo tematiche: tutela

dei diritti; indirizzi programmatici; livelli di governo; forma di governo e modelli organizzativi.

1. La tutela dei diritti.

Tutta l'area dei diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione "è sottratta ad ogni intromissione da parte dello Statuto regionale che intendesse ridurne la portata o riconoscere diritti con formulazioni contrastanti con quelli garantiti dalla Costituzione nazionale" (Maccanico, 2001) (1).

La possibilità e l'opportunità di configurare diritti civili e sociali dei cittadini tutelati dagli Statuti regionali non è preclusa dal pieno recepimento dei diritti garantiti dalla Costituzione della Repubblica. L'ambito in cui si colloca la disciplina dei diritti civili e sociali dei cittadini negli Statuti è limitata dalla competenza legislativa esclusiva statale (art.17 comma 2). Ma anche in questo ambito sussiste un'area potenzialmente incisa dagli Statuti regionali laddove la materia è definita con riferimento esplicito al carattere generale delle norme statali (lettera n, istruzione), o dal riferimento al carattere "fondamentale" delle funzioni (lettera p, enti locali), o dall'integrazione con confinanti materie di legislazione concorrente (lettera o, previdenza e previdenza integrativa e complementare; lettera s, ambiente e beni culturali e valorizzazione dei beni culturali e ambientali), o dal carattere orizzontale dell'area della materia che richiede collegamenti con le competenze concorrenti o esclusive delle Regioni (tutela della concorrenza; ordinamento civile e disciplina civilistica del lavoro; livelli delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali). La possibilità di una disciplina statutaria delle posizioni giuridiche soggettive dei cittadini è, ovviamente, piena nelle materie di competenza legislativa concorrente e di competenza esclusiva regionale.

Una prima ricognizione delle soluzioni adottate dalle proposte di Statuto o dagli studi preparatori sin qui elaborati dalle Regioni è stata compiuta da un *paper* del CENSIS ("Garantire la cittadinanza") (2) che ha preso come basi le norme recate in sede di "preambolo", o di disposizioni di principio o espressamente dedicate ai diritti civili e sociali. Il CENSIS esamina, sotto questo profilo le proposte e gli schemi delle Regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, toscana, Umbria, Veneto (proposta di maggioranza e di minoranza consiliare).

Naturalmente il compito di individuare l'area dei diritti civili e sociali oggetto di disciplina propria negli Statuti è compito di ciascun Consiglio regionale. Un contributo di riflessione complessiva si limita a indicare alcuni punti critici per i quali sembra aprirsi la opportunità e la possibilità di una tutela garantita dagli Statuti. Per ciascuna materia, così determinata, è necessario, evidentemente, un approfondimento specifico in termini di indirizzi generali (con il contributo di politici e studiosi impegnati nei diversi campi delle politiche pubbliche regionali) e di analisi giuridica di settore; ferma restando l'area, per sua natura differenziata, degli orientamenti e delle scelte politiche di ciascuna Assemblea.

a)La "cittadinanza sociale".

Il più vasto terreno di innovazione della disciplina costituzionale è aperto dalla definizione della materia (di competenza esclusiva statale) dei "livelli essenziali" delle prestazioni legate ai diritti civili e sociali (art.117 comma 2 lettera m) che rende possibile la garanzia ulteriore di diritti nel campo del Welfare.

In materia di "tutela e sicurezza del lavoro", fermi restando gli istituti attinenti alla disciplina del codice civile (materia di competenza statale esclusiva ai sensi dell'art.117 comma 2, lettera l), è possibile la integrazione dei diritti dei lavoratori in campi non coperti in modo esaustivo dalla Costituzione: forme di lavoro "individuale" (lavoratori autonomi, professionisti in campi non regolamentati dagli ordini professionali, titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa); forme di lavoro subordinato "atipico" (pacchetto Treu del 1996); tutela dei lavoratori immigrati; tutela della salute nell'ambiente di lavoro; formazione permanente.

In materia di sanità le posizioni giuridiche soggettive dei cittadini sono tutelabili, attraverso norme statutarie, integrando la disciplina dei livelli essenziali con riferimento: al sistema di informazioni personalizzate in funzione della prevenzione, dell'impiego dei farmaci e della partecipazione del

cittadino ai processi decisionali per il ciclo diagnosi-cura-riabilitazione; alla tutela della salute degli anziani attraverso prestazioni socioassistenziali; alla tutela socioassistenziale della maternità.

Altre aree da esplorare, con il concorso di politici e studiosi esperti nelle diverse materie, riguardano: la previdenza complementare e integrativa; la tutela della qualità delle produzioni agricolo-alimentari, del commercio e dei servizi per l'alimentazione; i diritti dei cittadini legati alla fruizione del territorio (diritto di accesso, mobilità, migrazioni interne, processi di urbanizzazione) sia con riguardo alle reti infrastrutturali (materie di competenza concorrente del "governo del territorio", "porti e aeroporti civili", "grandi reti di trasporto e navigazione"), sia con riguardo alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali; la utilizzazione e la partecipazione ai percorsi dell'istruzione e della formazione professionale.

b)I "nuovi diritti".

Dopo più di mezzo secolo dalla Costituzione repubblicana è possibile, al livello delle collettività locali, la esplorazione di aree di diritti soggettivi che si pongono in modo nuovo nel contesto presente dell'evoluzione sociale e tecnologica. I tratta di una ricognizione ancora da compiere. Solo a titolo di esempio di possono menzionare alcuni campi: la tutela della sfera personale di riservatezza (privacy), la tutela dei consumatori, le modalità di accesso e di fruizione dei mezzi di comunicazione di massa e delle reti informatiche; la tutela attiva dei diritti di accesso e di partecipazione dei cittadini al procedimento amministrativo (disciplina del procedimento; funzioni dei difensori civici, diritto all difesa nel processo).

2. Indirizzi programmatici.

Le disposizioni di principio degli Statuti possono fissare norme programmatiche come indirizzo e linee-guida per la legislazione e l'attività amministrativa regionale. Laddove le norme sui "diritti" pongono "regole" fondate sulle posizioni giuridiche soggettive attive dei cittadini le norme programmatiche orientano verso obiettivi generali l'attività regionale ("programmi di scopo").

Il quadro di riferimento generale è offerto dai principi di coesione, solidarietà, sussidiarietà verticale e orizzontale, posti dal Trattato per l'Unione Europea e dalla nostra Costituzione, integrata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

E' dubbio se sia ancora utile, nell'ambito dell'evoluzione nazionale che ha abbandonato da più di trent'anni il metodo della programmazione economica globale indicativa, il riferimento (spesso adottato dagli Statuti in vigore) ad un documento generale di programmazione economico-sociale-territoriale. Si può pensare di affidare, in modo più incisivo, il compito di individuare il sistema unitario delle compatibilità ad un documento inserito nel processo di bilancio, secondo il modello del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria definito dalla legge n. 362 del 1988 per lo Stato.

Norme programmatiche di principio possono riguardare (tenendo conto, in particolare, delle proposte sin qui elaborate nei diversi Consigli): linee- guida di governo del territorio e principi per la tutela dell'ambiente e dei beni culturali; reti infrastrutturali, di trasporto e dei servizi economici di interesse generale; coesione e diversificazione delle collettività locali; sviluppo dei settori produttivi (industria, ricerca scientifica e tecnologica, servizi, commercio, agricoltura); equilibrio e struttura delle prestazioni sociali assistenziali, sanitarie, previdenziali e di formazione (Welfare regionale).

3.Livelli di governo.

La disciplina statutaria degli ambiti propri dei diversi livelli di governo, dall'Unione europea alle collettività locali, alle autonomie funzionali, si disegna come attuazione del principio di solidarietà verticale e dà luogo ad un sistema policentrico fondato sulla equiordinazione fra Stato ed enti di autonomia (art.118 Cost.).

Sia per quanto attiene ai rapporti fra Unione Europea e Regioni, sia ai rapporti tra Stato e regioni, sia, infine al raccordo fra Regioni ed enti locali, lo Statuto appare la fonte primaria rispetto al ruolo della legge statale e della legge regionale. In questo senso sembra indubbio che norme di attuazione del tipo di quelle poste dalla proposta di legge La Loggia (per la prima attuazione del nuovo Titolo V) possano essere corrette e integrate dagli Statuti, con norme "in armonia con la Costituzione".

In questo senso è orientata la proposta di Statuto della regione Abruzzo che dedica un apposito Titolo agli "strumenti di raccordo" fra i diversi livelli territoriali di governo.

Una suggestiva norma di principio, che lega la sussidiarietà verticale con quella orizzontale, è posta dalla proposta Cacciari per il Veneto: "il metodo fondamentale per la realizzazione dell'autogoverno è il patto federativo", in base al quale i diversi livelli di governo, con il contributo attivo dei cittadini singoli o associati, concorrono "alla realizzazione delle politiche pubbliche".

Un particolare rilievo potrebbe acquisire la collocazione nello Statuto di norme di attuazione dell'art.117 comma ottavo che prevede "intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione degli organi comuni". Questa norma di organizzazione può assumere importanza per l'utilizzazione delle "risorse aggiuntive" dello Stato finalizzate a "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale" ed a "rimuovere gli squilibri economici e sociali" (art.119 comma quinto Cost.), in primo luogo nelle Regioni del Mezzogiorno.

La disciplina del federalismo fiscale, sulla base di norme di principio definite con legge dello Stato (competenza legislativa esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni e di perequazione delle risorse finanziarie; riserva di legge di cui all'art.23 Cost.; principio di progressività del sistema fiscale,art.53 Cost.) o con leggi statali e regionali (coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e armonizzazione dei bilanci pubblici), può trovare la sua collocazione negli Statuti, utilizzando il principio del "patto federativo" per i rapporti Stato-Regioni e dettando una compiuta disciplina ispirata al principio di sussidiarietà per i rapporti Regioni-enti locali.

4.Forma di governo.

Il tema principale della disciplina della "forma di governo", oggetto di opzioni propriamente politiche, è la scelta fra la soluzione "presidenzialista" configurata dalla legge costituzionale n.1/99 e il ritorno, attraverso lo Statuto, al modello "parlamentare".

Se resta ferma la disciplina del 1999 il riequilibrio fra Consigli regionali e Governi regionali può essere costruito attraverso la disciplina delle fonti del diritto, del processo di bilancio, dei controlli (intesi come misurazione e valutazione dei risultati della gestione).

In materia di fonti del diritto è importante una riserva a favore dei Consigli regionali del potere regolamentare per l'attuazione delle leggi di regionali di principio e di programma (integrazione delle "regole" che toccano i diritti soggettivi dei cittadini-utenti), correlata alla attribuzione alle Giunte del potere regolamentare nelle materie concernenti l'organizzazione, il personale, l'attività contrattuale ("norme di organizzazione").

In materia di procedimento e struttura del bilancio il modello è offerto dalla legge Ciampi (legge n.94/97), a sua volta ispirata al "Result Act" USA del 1993 (amministrazione Clinton). La struttura programmatica del bilancio, per "missioni" e "programmi" (da ultimo adottata in Francia da una "loi organique" dell'agosto 2001) è il momento in cui l'assemblea elettiva definisce le "politiche pubbliche" e le linee-guida della gestione, la cui attuazione è affidata al governo e all'amministrazione regionale.

In materia di controllo è essenziale l'abbandono definitivo del modello del controllo preventivo di legittimità su atti (definitivamente accantonato con l'abrogazione degli articoli 125 e 130 della Costituzione del 1948) per costruire un ordinamento del controllo inteso come misurazione e valutazione dei risultati, in primo luogo volto a verificare l'effettiva attuazione delle "politiche pubbliche" decise con il bilancio programmatico regionale. Gli organi di controllo, configurati dallo Statuto, sono da concepire come strumento "ausiliario" indipendente funzionalmente legato ai Consigli regionali.

(1) Dipartimento per le riforme istituzionali, Antonio Maccanico, Questioni aperte sul federalismo, (a cura di C.Pinelli), Roma, 2001.

(2) CENSIS, Garantire la cittadinanza: un preambolo per gli Statuti?, Torino, 2002.