

## **ASTRID**

**ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE SULLA RIFORMA DELLE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE  
E SULL'INNOVAZIONE NELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA**  
CORSO VITTORIO EMANUELE II, 142 (ANG. P.ZA S.ANDREA DELLA VALLE)  
ROMA  
Tel.0039-06-6810261 e-mail: [astrid@astrid-online.it](mailto:astrid@astrid-online.it)

### **NOTA PER IL SOTTOGRUPPO DI LAVORO “STATUTO” di Franca D’Alessandro**

L’elaborazione dei nuovi statuti da parte dei Consigli regionali deve essere considerata in tutto il suo valore: si tratta della scrittura della “carta costituzionale della Regione”, le regole sulle quali costruire la “nuova regione” delineata dall’insieme delle norme del nuovo Titolo V della Costituzione, la più importante modifica apportata finora alla Costituzione, che raccoglie le proposte della Commissione bicamerale e del mondo delle autonomie: Conferenza dei Presidenti delle Regioni, ANCI, UPI – e che è stata confermata dal voto popolare con il referendum.

Le innovazioni apportate sono profonde e delineano un coerente disegno - (da completare con la istituzione della Camera delle autonomie) – di trasformazione dell’assetto istituzionale dello Stato, in cui si è potuto misurare la cultura politica riformatrice del centro-sinistra.

Questo disegno si sostanzia in alcune norme fondamentali che merita richiamare:

- la potestà legislativa dello Stato viene limitata alle materie indicate all’art. 117, 2° comma; mentre la legislazione su ogni altra materia non riservata spetta alle Regioni o alla legislazione concorrente Stato e Regioni;
- il superamento della costruzione piramidale dei poteri dello Stato che l’art. 114 colloca tutti a pari livello e ne sancisce l’autonomia;
- l’introduzione in Costituzione del principio di sussidiarietà – nonché di differenziazione e adeguatezza – a sostegno dell’attribuzione primaria delle funzioni amministrative ai Comuni;
- l’attribuzione di autonomia finanziaria di entrata e di spesa a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni;
- il superamento dei controlli del governo sugli atti e sulle leggi regionali;
- l’introduzione, per la prima volta in Costituzione (legge Costituzionale n.1/99), dell’indicazione cogente che le leggi regionali debbano rimuovere gli ostacoli alla piena parità degli uomini e delle donne;
- la elezione diretta dei Presidenti delle Regioni;
- l’istituzione del Consiglio delle autonomie locali.

Il nuovo assetto statale disegnato nel Titolo V deve trovare accoglimento nei nuovi statuti che, pur nell'autonomia di ciascun Consiglio regionale, non potranno non essere informati al rispetto e alla valorizzazione delle innovazioni portate dal legislatore costituzionale.

Per tutte queste considerazioni è necessario:

- che la parte di ogni statuto dedicata all'affermazione dei principi e dei valori fondamentali venga considerata impegnativa per l'azione della regione;
- che la valorizzazione del processo di autonomia regionale trovi la prima conferma nell'affermazione del valore dell'identità delle popolazioni di ciascuna Regione;
- e che la parte normativa dello statuto sia coerente con quegli stessi principi.

Il superamento della struttura piramidale dello Stato non vale solo nel rapporto fra Stato centrale e regioni, ma anche fra regioni ed enti locali: questo principio va pienamente applicato nella articolazione delle competenze e delle funzioni; articolazione che è necessario sia specificata nello statuto, sulla base della L. 59/97 e del D.P.R. 112. E', altresì importante che sia recepito esplicitamente e coerentemente applicato l'art. 118 che indica nel Comune il titolare della funzione amministrativa.

### Consiglio delle Autonomie

In questo quadro va sottolineato il forte valore istituzionale della Consulta delle autonomie locali, ulteriore elemento che segnala l'innovazione voluta dal legislatore costituzionale nel rafforzare il ruolo delle autonomie locali nel governo delle popolazioni regionali, e che può costituire un utile elemento di equilibrio rispetto ad eventuali tendenze centraliste regionali.

Appare, invece, reale il rischio che la Consulta venga interpretata come un mero organo di consultazione, che venga prevista una ridotta presenza di sindaci e che non ne siano indicate le funzioni in modo impegnativo per gli organi regionali.

A questo fine sarebbe opportuno prevedere:

- pareri obbligatori su determinate materie (programmazione economica e finanziaria- bilanci – rendiconti – assetto del territorio – politiche ambientali – tutti i progetti di legge attinenti all'organizzazione territoriale locale, alle competenze e attribuzioni da assegnare agli enti locali, nonché sulle eventuali proposte di modifica dello statuto);
- la facoltà di sottoporre proposte di legge al Consiglio regionale; nonché di esprimere – di propria iniziativa – pareri su materie diverse da quelle per le quali è obbligatoriamente previsto;
- le modalità di rapporto con gli organi regionali.

## Elezione del Presidente

In alcune regioni si evidenzia la tendenza a riportare nel Consiglio regionale la elezione del Presidente della Giunta. Ciò, probabilmente per due motivi convergenti: a) restituire al Consiglio regionale il suo principale potere; b) evitare lo scioglimento anticipato del Consiglio nei casi previsti dall'art. 126.

Bisognerebbe invece riaffermare la scelta dell'elezione diretta, le cui ragioni restano valide (analogia con la elezione diretta dei sindaci, maggiore efficacia dell'azione del governo regionale, trasparenza, governabilità, superamento del "ribaltone").

Ma questa tendenza sottende anche un problema reale ed importante: quale deve essere il ruolo e quali i poteri dei Consigli regionali in un quadro legislativo che rafforza innegabilmente il potere autonomo dei Presidenti e delle Giunte.

Va, dunque, reso evidente e valorizzato – anche nella consapevolezza politica diffusa – che la grande innovazione "federalista" (?) apportata dal Titolo V riguarda – come si è già detto – l'ampliamento delle materie su cui sono le Regioni e non lo Stato a legiferare (sia in modo esclusivo che concorrente) e che la potestà legislativa è in capo ai Consigli quindi essi sono titolari della funzione fondamentale e più alta.

## Poteri Giunta-consigli

Tuttavia si può approfondire la riflessione per individuare un nuovo sistema di contrappesi che, senza ridurre l'efficacia dell'azione del Presidente e della Giunta, delinea anche i poteri dei Consigli e individui nuovi equilibri.

Intanto una riflessione va fatta:

se si valuta compiutamente come l'autonomia dei Comuni e delle province, l'obbligo costituzionale di organizzare le competenze e le funzioni di tali enti applicando i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, renda non più proponibile la pratica della gestione diretta da parte della Giunta, si misura come da una corretta applicazione di questa parte del disegno costituzionale scaturisca un primo riequilibrio nel potere delle Giunte e dei Presidenti.

Tuttavia si può andare oltre, prevedendo negli statuti che i regolamenti non siano esclusivamente di competenza della Giunta. Si possano analizzare le materie sulle quali si devono emanare regolamenti e tra esse distinguere quelle per le quali i regolamenti possono essere di competenza della Giunta (per esempio tutti i regolamenti relativi all'attività amministrativa) e quelle per le quali vanno riservati al Consiglio.

Ancora: potrebbe essere fissata negli statuti la competenza esclusiva dei Consigli a deliberare il ricorso alla Corte Costituzionale nei casi previsti dall'art. 127, 2° comma, della Costituzione.

E ancora si può affinare il tema di una possibile funzione di controllo politico nel senso di ipotizzare strumenti e modalità di verifica da parte del Consiglio, del raggiungimento degli obiettivi che la Giunta ha fissato nel suo programma (ma, in questo caso, dovrebbe essere prevista l'esposizione del programma di governo da parte del Presidente all'inizio del mandato. (rendendola obbligatoria?)

## Statuti

Nella parte generale degli statuti, dedicati ai principi e all'affermazione dei valori fondativi è opportuno siano richiamati i seguenti principi:

- il riconoscimento del valore della sussidiarietà “orizzontale” intesa correttamente come autonoma iniziativa di cittadini singoli o associati per lo svolgimento di attività di interesse generale, e non, come si rileva in qualche realtà, intesa come assegnazione di compiti degli enti locali a privati, con finanziamenti pubblici;
- l'esplicita assunzione di tutti i contenuti del comma 7 dell'art. 117 Cost., il conseguente impegno a legiferare per rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale e, in particolare, con la legge elettorale a promuovere la parità di accesso alle cariche elettive.

E' necessario, altresì, prevedere l'istituzione di specifici organismi di partecipazione femminile (consulte, commissioni, centri di parità) di cui vanno indicati poteri di proposta autonoma, di parere, di monitoraggio in itinere dell'impatto di genere sulla legislazione regionale, nonché i referenti istituzionali.

7 marzo 2002