

CNEL

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

IV Commissione per la gestione nazionale e territoriale della politica dei redditi e
l'attuazione decentrata della concertazione

STATUTI REGIONALI E TITOLO V

Schema di Osservazioni e proposte

Assemblea, 26 febbraio 2004

Il CNEL nel corso dell'ultimo anno ha approvato Documenti di osservazioni e proposte in ordine alle implicazioni istituzionali, sociali e di assetto dei poteri, derivanti dalla riforma del Titolo V Cost. contenuta nella Legge 3/2001 e dalle sue modalità attuative di cui alla legge 131/2003.

Il CNEL, nell'esaminare tali conseguenze, ha teso ad affermare un utilizzo dei nuovi strumenti per consolidare il disegno di federalismo solidale.

In tale ambito si muove anche l'iniziativa che oggi viene concretizzata con un Documento di Osservazioni e Proposte relativo alla stagione dei nuovi statuti regionali previsti esplicitamente dalla legge costituzionale 1/99.

Per la rilevanza del tema ed alla luce dello stato di definizione degli statuti stessi, il CNEL intende portare avanti un'attività di monitoraggio sullo stato di avanzamento della definizione dei nuovi statuti regionali e proseguire nell'approfondimento dei vari temi che sono di specifico interesse delle parti sociali presenti e che rientrano tra le materie economico-sociali di interesse del CNEL.

L'obiettivo che ci si propone è quello di consolidare, anche attraverso tali iniziative il ruolo del CNEL come luogo di partecipazione e confronto tra le parti sociali su temi che hanno rilevanza sul piano istituzionale e su quello sociale.

1. PREMESSA

La stagione di definizione degli Statuti Regionali è stata aperta dalla Legge Costituzionale 1/99 ed ha teso ed ancora mira a definire la nuova identità delle Regioni alla luce del nuovo Titolo V/Cost. (Legge 3/2001).

I contenuti della legge 3/2001 furono oggetto di confronto e di condivisione da parte delle stesse Regioni. Per questi motivi la definizione degli statuti può rappresentare l'occasione per l'attuazione di quella nuova legge costituzionale, attraverso il disegno in sostanza di un nuovo quadro istituzionale nel quale collocare gli assetti dei poteri introdotti dal Titolo V.

2. LO STATO DEL DIBATTITO

Nella scorsa legislatura il dibattito 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, hanno assunto un ruolo ed una funzione totalmente diversa da quella precedente. Tale novità anzi richiederebbe ulteriori e conseguenti interventi sull'assetto, sulle competenze e sull'organizzazione dell'amministrazione statale; il ruolo e le funzioni delle nuove regioni e delle istituzioni locali debbono potersi svolgere in un assetto unitario che

non metta in discussione i principi istituzionali, economici e sociali sui quali si fonda la Repubblica.

Proprio per affermare concretamente tali nuove funzioni, nonché l'esercizio dei nuovi poteri legislativi e regolamentari, occorre l'immediata attuazione dello stesso titolo V/Cost. definito con la l. 3/2001.

Ad oggi non si sono ancora raggiunti i risultati necessari, anche se si manifestano forti accelerazioni nelle Regioni attinenti le fasi di avanzamento dell'elaborazione statutaria.

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 dai diversi orientamenti su tale tema assunto dal Governo nel corso della XIV legislatura fino alla presentazione di una proposta di nuovo intervento di modifica della Carta Costituzionale che introduce alcune radicali varianti all'impianto preesistente.

Tale incertezza ancora permane ed ha sicuramente una forte incidenza sui "nuovi poteri" affidati alle Regioni sia verso lo Stato centrale sia 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; all'incertezza definitoria relativa all'assetto strutturale del federalismo fiscale; al messaggio del quale è destinataria la Regione Lazio in ordine ai poteri di Roma capitale). Per ultimo le proposte di "devolution" che, se approvate, cambierebbero in modo sostanziale l'equilibrio legislativo delle competenze tra Stato e regioni.

3. IPOTESI DI NUOVA LEGGE COSTITUZIONALE

Con la "devolution" aumenterebbero, infatti, le competenze a legislazione esclusiva delle Regioni: L'assistenza e l'organizzazione sanitaria; l'organizzazione scolastica e la gestione degli istituti scolastici, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, la definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; la polizia locale.

In particolare verrebbero ricollocate presso le Regioni competenze esclusive relativamente a tematiche che caratterizzano l'unità sociale e culturale del paese, mentre continua a permanere nelle competenze esclusive dello stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Proprio il combinato tra competenze statali in ordine alle garanzie e uniformità dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e civili; le competenze "concorrenti" in tema di tutela della salute ed istruzione; le competenze "esclusive" in materia di assistenza e di organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, potrebbero preludere, qualora

approvate dal Parlamento, ad un assetto di poteri che potrebbe determinare continui conflitti di attribuzione tra il cosiddetto "interesse nazionale" e le competenze "esclusive" delle regioni e, allo stesso tempo, rischierebbero di avere pesanti conseguenze sui lavori concreti dell'uguaglianza dei diritti sociali e civili. A tutto ciò si accompagnerebbe di conseguenza una forte insostenibilità finanziaria.

Tali incertezze, ancorché non abbiano incidenza diretta nei nuovi Statuti, sono alla base dei rallentamenti di questa fase risolvibili solo a livello nazionale travalicando la competenza degli organi regionali.

Ma 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.

4. L'ATTUAZIONE DEL TITOLO V[^]/COST. (L.3/2001)

Proprio l'attuazione del nuovo Titolo V è funzionale ai nuovi Statuti, ad un ridisegno degli assetti del territorio basato da un lato su un robusto tessuto unitario di diritti essenziali, sociali e civili che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e, dall'altro, sulla reale e piena attribuzione delle nuove competenze anche attraverso il complessivo passaggio delle risorse finanziarie e strumentali, nonché attraverso la ricollocazione delle risorse umane ritenute necessarie; la ricollocazione è conseguenza del riassetto dell'Amministrazione Statale e del passaggio di competenze dallo Stato alle regioni ed alle Autonomie Locali alle quali, proprio in virtù dell'art. 118 vengono attribuite le funzioni amministrative relative alle nuove competenze.

4.1. ART.119

Dall'immediata attuazione del nuovo Titolo V[^] discende innanzitutto l'esigenza di attuare l'art. 119 che rappresenta l'architrave del sistema di finanziamento dello stesso federalismo e lo strumento primario (nei suoi vari istituti) per il pieno finanziamento delle funzioni attribuite dallo Stato Centrale alle Istituzioni regionali e locali.

L'art.119 è il veicolo principale del federalismo solidale ed universalistico.

Infatti la nuova disciplina costituzionale non si limita ad una, sia pur rilevante, redistribuzione di poteri, ma collega strettamente l'esercizio di tali 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 si rischierebbe di determinare una grave lesione dell'uguaglianza dei cittadini

e della stessa unità nazionale e risulterebbe sostanzialmente impedita l'autonoma capacità legislativa delle Regioni

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.

La mancata attuazione dell'art.119 in tema di finanziamento delle funzioni trasferite, è stata accompagnata dalla forte riduzione dei trasferimenti finanziari; accanto a ciò la legge finanziaria per il 2003 e quella per il 2004 prevedono il blocco dell'autonomia impositiva per le regioni e le autonomie locali, nel quadro di una legislazione fiscale che riduce complessivamente le voci che determinano il possibile gettito tributario per questa istituzione.

Queste misure oltre a rappresentare un pesante stop all'avvio dell'attuazione del Titolo V, rischiano di rendere incerta l'effettività di quanto gli statuti potranno definire sia in tema sussidiarietà che dei diritti e di rappresentare una lesione allo principio della uniformità nazionale.

D'altra parte, 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, anche forme di solidarietà e di perequazione sub regionale.

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.

La stessa Corte Costituzionale con la sentenza n. 370 del 2003 ha rivolto al legislatore un "monito":

"appare evidente che la attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli Enti Locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali" (punto 7 del considerato in diritto).

4.2. ART.117

L'attuazione dell'art. 117 poi relativo al nuovo riparto di competenze tra Stato/Regioni/Autonomie Locali, deve rappresentare non una semplice ridislocazione delle competenze tra Centro e realtà regionali, ma invece un antidoto sia al centralismo statale che a quello regionale.

Infatti al trasferimento di funzioni dallo Stato centrale alle Regioni, in relazione ai contenuti dell'art.117 commi 3 e 4 deve far seguito un analogo processo di attribuzione di competenze regolamentari ed amministrative alle autonomie locali, avendo attenzione alla effettività delle prestazioni anche attraverso la valorizzazione dei bacini ottimali innanzitutto in relazione alla necessità di assicurare l'esercizio unitario delle competenze stesse nei quali collocare i servizi e favorire lo sviluppo.

Occorre far salva la potestà regolamentare di Comuni, Province e Città Metropolitane sull'organizzazione delle competenze che sono attribuite con la legge statale o regionale, contribuendo a determinare un robusto sistema coordinato di governance sul territorio che veda il protagonismo del **Consiglio Regionale delle Autonomie Locali**, definito organo di consultazione tra Regione ed Autonomie Locali ed introdotto in Costituzione nell'art. 123.

4.3. ART.118

Infine con l'art. 118, Comuni e Province assumono una pari dignità costituzionale con Regioni e Stato, divenendo dopo la legislazione sulle Autonomie Locali della X e XI legislatura protagonisti amministrativi e costituzionali del nuovo assetto di governo del paese.

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.

Da questo intreccio fra nuovi Statuti ed attuazione del nuovo Titolo V/Cost. emergono alcuni temi sui quali il CNEL intende presentare proposte.

5. LE PROPOSTE DEL CNEL

Il trasferimento delle risorse finanziarie, strumentali e la mobilità delle risorse umane.

Occorre la definizione di un provvedimento legislativo nazionale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario tale da risultare attuativo dei vari istituti dell'art.119; senza tale provvedimento il complesso dell'attività istituzionale di regioni, Comuni e Province risulterebbe impossibilitata ad operare con conseguenze sul piano dell'effettività dei diritti dei cittadini e con la dipendenza del sistema delle Regioni e delle Autonomie Locali dal Centro statale.

Ma gli stessi equilibri finanziari del paese rischierebbero di essere minati proprio dal ritorno dell'asimmetria tra competenze regionali e

risorse finanziarie nazionali con ricadute sul piano dell'indebitamento e del patto di stabilità interno, sul piano degli investimenti pubblici e su quello dello sviluppo del territorio

Per quanto riguarda il tema delle risorse umane, alla stregua di quanto già avvenuto con l'Intesa tra la Conferenza Unificata Stato, Regioni; Autonomie Locali- Organizzazioni Sindacali firmata il 20/07/2000, occorre procedere attraverso modalità condivise al trasferimento del personale necessario, come già avvenuto in attuazione dei provvedimenti di "federalismo a costituzione invariata" (D.lgs 112/98).

Tali processi, unitamente a quelli necessari per un nuovo disegno organizzativo delle funzioni trasferite che assuma come prioritaria la qualità del servizio offerto al territorio e non l'assetto burocratico preesistente, possono essere favoriti identificando progetti speciali " per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni attribuite a Comuni, Province, Aree Metropolitane e Regioni" utilizzando a questo scopo risorse aggiuntive ai sensi del comma 5 dell'art.119.

Risorse ad hoc sono necessarie non solo per favorire la ricollocazione delle risorse umane, ma anche per una necessaria riorganizzazione delle funzioni trasferite, anche attraverso la ricomposizione e la riqualificazione di servizi che, pur provenendo da amministrazioni statali diverse e/o da istituzioni regionali, giungono in capo alle Autonomie Locali, ma anche per la definizione di innovazioni di processo mirate alla effettività delle garanzie dei diritti e delle domande sul territorio.

Sul tema della effettività di quanto previsto dall'art.117 anche attraverso numerose pronunce della Corte Costituzionale sembra consolidarsi un indirizzo razionale: vengono abrogate parti rilevanti della disciplina legislativa che riguarda campi ed interventi collocati nell'ambito della legislazione concorrente e sui quali lo stesso art. 117 preclude la strada ad interventi di dettaglio, riconfermando altresì, pur nel nuovo equilibrio di poteri che " *limitare l'attività unificante dello stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente.....* Significherebbe circondare le competenze legislative delle regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze..... Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità ed indivisibilità della Repubblica" (sent. N. 303 Corte Cost. del 2003, punto 2.1 del considerato in diritto).

In sostanza la permanenza da parte statale dell'esercizio delle competenze su temi sui quali vige il principio della "competenza concorrente", se da un lato si presta a pronunciamenti "censori" da parte

dell'Alta Corte, dall'altro postula la permanenza in capo all'Amministrazione Centrale di competenze di riferimento alle quali collegare il tema delle risorse umane e finanziarie, con il rischio di negare in radice l'effettività del nuovo assetto delle competenze. D'altra parte le conseguenze della Sentenza Corte Cost. n. 3/2004 mettono ad esempio in luce, tra gli altri aspetti, l'oggettiva situazione di eccedenza di personale non rilevata relativa a quelle funzioni che l'art.117 ha ricollocato nell'ambito della "concorrenza"; la stessa Corte Costituzionale con la citata sentenza afferma che comunque le stesse Regioni hanno necessità di tempi e modi necessari per evitare soluzioni di continuità di servizi fondamentali come quelli dell'istruzione. Occorre in sostanza che per un reale ed effettivo riparto di competenze che coinvolga anche una diversa collocazione del personale dipendente, esista un consolidato e non frammentario disegno applicativo condiviso, senza il quale risulterebbe impraticabile l'attuazione dell'art.117 3^o comma e la conseguente ricollocazione del personale dipendente

Occorre quindi ribadire il nesso tra nuovi statuti e attuazione del titolo V^o/Cost. L'attribuzione che la legge 1/99 demanda alle competenze degli Statuti "norme generali sull'ordinamento" può anche far sì che gli Statuti prescindano dall'attuazione della nuova Costituzione; ma, se così fosse, si rischierebbe di ripercorrere la strada degli anni 70: quella cioè di Statuti "di principi" "senza alcuna titolarità" né legislativa; né amministrativa; né finanziaria e di cittadini senza diritti esigibili.

6. IL TEMA DEL RAPPORTO GIUNTA REGIONALE CONSIGLIO REGIONALE

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.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 2/2004, sembra risolvere in via generale uno dei problemi che più aveva acceso il dibattito politico in sede di definizione statutaria.

La Corte dichiara l'incostituzionalità della soluzione adottata dallo Statuto della Calabria in relazione alla violazione dell'art. 122, V^o comma, circa l'elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente, e dell'art. 126 III^o comma, a causa della riduzione dei poteri del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale diretto.

Tale sentenza lascia comunque aperto ed irrisolto il nodo politico-istituzionale rappresentato dall'equilibrio dei poteri tra Giunta Regionale e Consiglio Regionale.

Mentre non vi è sul tema elettorale uno specifico interesse istituzionale del CNEL, tale interesse è invece sulla potestà del Consiglio. La Proposta di Legge Costituzionale presentata dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, a modifica dell'art. 122/Cost., 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 di rappresentanza 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, o la legge regionale, 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 e che sono oggetto della stessa PdL della Conferenza dei Presidenti.

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 dare identità al 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".

Sono possibili risposte di "valorizzazione" del ruolo dei Consigli 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.

7.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 territoriale 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.

L'art. 123/Cost. prevede che lo Statuto definisca i "principi fondamentali" in "armonia con la Costituzione".

La Corte Costituzionale (sentenza 304/2002) afferma che obiettivo della norma è innanzitutto quello di "scongiorare il pericolo che lo Statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito".

Le Regioni, in altre parole, non solo non devono violare la Costituzione, ma devono redigere norme "in armonia" e quindi rispondenti alle istanze ed ai principi della Carta Costituzionale.

In questo quadro 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 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".

In particolare occorre prevedere l'attuazione di quanto definito dalla Costituzione.

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 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; sulle 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.

In questa direzione si stanno ormai orientando molte realtà.

Il Parlamento Europeo ha approvato una risoluzione sul tema dell'immigrazione, integrazione e occupazione, con la quale la partecipazione, e il coinvolgimento della società civile si ricollega ai principi dell'Agenda di Lisbona in tema di politiche occupazionali.

Anche nel nostro paese sono presenti numerose iniziative tese a definire forme di partecipazione e di promozione dei diritti civili e politici delle Comunità degli immigrati in armonia con le attuali previsioni di legge e coerentemente presenti negli Statuti comunali.

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

8. IL TEMA DEL 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 definendolo "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, diverse nelle forme di costituzione e nelle competenze attribuite, frutto anch'esse della confusione istituzionale nazionale.

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

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

L'innovazione costituzionale del Consiglio delle Autonomie Locali prende le mosse innanzitutto dall'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, degli assetti amministrativi e di quelli finanziari, 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 seconda evidenza è quella della 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.

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.

Il Consiglio è il luogo della "rappresentanza delle autonomie locali" e da ciò nasce la sua autorevolezza nella rappresentatività e nella composizione 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 organismo in relazione al complesso dell'attività legislativa ed amministrativa dell'istituto regionale.

Nell'attività del Consiglio occorre individuare una specifica procedura quale quella 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 Autonomie Locali.

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.

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.

Ma solo risolvendo il nodo primo (funzioni del Consiglio regionale) sarà possibile affrontare il secondo problema: quello del rapporto con il Consiglio delle Autonomie Locali.

9. IL TEMA DELLA 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.

Con il tema della sussidiarietà si può rispondere ad una necessità di riorganizzazione che, ferma restando la titolarità pubblica dei servizi stessi, introduca flessibilità nell'offerta di servizi, innovazione nella strumentazione tecnologica, razionalizzazione dei costi. Ciò è tanto più necessario e possibile alla luce della sentenza n. 313/2003 che afferma come "non si rinvergono principi che impongano alle Regioni di ripetere schemi istituzionali presenti nell'Amministrazione statale e che sarebbero pertanto riduttivi dell'autonomia delle Regioni stesse.

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, già nello Statuto, i principi e i criteri 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 prevista dalle normative vigenti e di affidamento di compiti e servizi pubblici delle autonomie locali a soggetti privati ed al mercato.

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 il 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 e l'autorganizzazione dei cittadini singoli o associati nell'opera di soddisfacimento dell'interesse generale.

10. IL TEMA DELLA 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 ed alla strumentazione relativa al federalismo fiscale, in materia di politiche fiscali, sociali e di assetto dei servizi.

Le stesse scelte di investimento e di sviluppo locale coinvolgono i territori con i rispettivi organi istituzionali. Lo stesso 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.

Il CNEL ha monitorato accordi di concertazione, articolati anche territorialmente, nelle regioni italiane.

Ora gli Statuti possono consolidare l'esigenza di fare della concertazione, con modalità da definirsi nei provvedimenti legislativi anche 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 della definizione delle politiche finanziarie a livello regionale.

Una valutazione analoga va posta in relazione al rapporto con le politiche europee, valorizzando il dialogo sociale e il partenariato; 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.

D'altra parte lo stesso ruolo delle Regioni nell'ambito dell'Unione Europea è destinato a crescere.

Esiste, e gli Statuti possono consolidare tale esperienza, una forte propensione all'identificazione di uno specifico ruolo delle Regioni nell'ambito europeo.

La risoluzione finale di Laeken fa esplicito riferimento a tale funzione: gli Statuti dovranno regolare i rapporti tra Regioni e Unione Europea.

Sulla programmazione alcune leggi regionali hanno previsto sedi istituzionali della partecipazione delle rappresentanze delle forze economiche e sociali. Ad oggi tali sedi "istituzionalizzate" nella maggioranza dei casi non sono state istituite, o, se istituite, sono cadute in disuso, anche se accordi di concertazione sono presenti nelle diverse realtà.

11. GLI ORGANISMI DELLA CONSULTAZIONE

Le relazioni tra gli organi di governo e consiliari e le forze economico-sociali sono per la maggior parte disciplinate dagli Statuti attualmente in vigore attraverso il ricorso al meccanismo delle consultazioni ed alle 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 Consigli Regionali dell'Economia e del Lavoro (CREL) preesistono a seguito di leggi regionali.

I contenuti definitivi di tali organi, presenti nelle bozze, 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, sono anch'essi simili a quelli attribuiti al CNEL "politica economico-sociale; sviluppo; programmazione".

Scaturisce da quanto sopra l'esigenza che proprio il modello che le Regioni stanno seguendo abbia come riferimento quanto previsto per il CNEL anche in tema di composizione dell'organo, evitando cioè composizioni miste fra forze economico-sociali ed enti locali, rappresentati, questi ultimi, nei Consigli Regionali delle Autonomie Locali. Ciò si rende necessario dal punto di vista della dialettica della rappresentanza di interessi e da quello degli equilibri istituzionali.

Alla stessa stregua l'eventuale istituzione dei CREL non è sovrapponibile né all'attività di concertazione e di relazione tra le parti sociali né può sostituire l'ordinaria attività di relazione fra le assemblee elettive e le rappresentanze economico-sociali.

12. 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 preveda l'Amministrazione regionale come 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 programmatici, 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, dettagliando nella legge la concreta disciplina dell'attribuzione degli incarichi e delle responsabilità dei

dirigenti oltre che le modalità concrete con le quali procedere all'attribuzione degli incarichi dirigenziali.

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

L'art.117 assegna alle competenze esclusive dello Stato "l'ordinamento civile". La sentenza della Corte Costituzionale n. 2/2004 conferma che "la disciplina sostanziale del rapporto di lavoro può essere attratta alla competenza legislativa dello Stato nell'ambito della materia "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 del personale dipendente e di quello dirigente.

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

La stagione statutaria definirà i principi attinenti l'organizzazione ed il funzionamento della amministrazione, quella legislativa e regolamentare conseguente, ma certo non potrà portare ad un ritorno nell'alveo della disciplina pubblicistica regionale di tutti i rapporti di lavoro del personale dipendente, oggi 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.