

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
(Bologna 6/7 febbraio 1997)

**Riflessioni sulla revisione dello Statuto
della Regione Piemonte**

**A cura di
Aurelia Jannelli**



Consiglio Regionale del Piemonte

Commissione speciale per la revisione
dello Statuto della Regione Piemonte

RIFLESSIONI SULLA REVISIONE DELLO STATUTO DELLA REGIONE PIEMONTE

1. Revisione dello Statuto per adeguarlo alle modifiche legislative e ordinamentali già intervenute.

Le modifiche necessarie.

Lo Statuto della Regione Piemonte è stato deliberato nella seduta del 10 novembre 1970 ed approvato con legge dello Stato 22 maggio 1971 n.338.

Nel marzo 1990, con legge approvata in data 31 maggio 1991 n.180, sono state apportate alcune modifiche marginali¹.

¹L'art. 82 dello Statuto disciplina il procedimento revisionale prevedendo che "la revisione o l'abrogazione, totale o parziale dello Statuto, è deliberata dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati alla Regione.

La deliberazione di abrogazione totale dello Statuto non ha efficacia se non accompagnata dalla deliberazione di un nuovo Statuto che sostituisca il precedente.

Nessuna iniziativa per la revisione o l'abrogazione, totale o parziale, dello Statuto, può essere presa se non sia trascorso almeno un anno dall'entrata in vigore dello Statuto o dell'ultima modifica.

Un'iniziativa di revisione o di abrogazione, respinta dal Consiglio regionale, non può essere rinnovata nel corso della stessa legislatura".

Con delibera consiliare del 4 giugno 1996, la Regione Piemonte istituisce una apposita Commissione speciale per la revisione dello statuto perchè proceda allo studio delle disposizioni statutarie che devono essere poi oggetto di revisione.

Le finalità che deve raggiungere la Commissione sono:

- l'elaborazione di un nuovo testo statutario con particolare riferimento alle caratteristiche del nuovo regionalismo, alle tematiche del federalismo, al sistema delle autonomie locali, ai nuovi scenari internazionali;
- l'elaborazione di studi, analisi e proposte da presentare ai competenti organi regionali per la revisione della legislazione ordinaria e regolamentare, in conseguenza delle modifiche statutarie².

A tale Commissione viene affiancata anche una Commissione tecnica, costituita da docenti universitari ed esperti in materie giuridiche, con il compito di fornire il necessario supporto giuridico ai membri politici.

I lavori hanno avuto inizio il 19 settembre 1996.

La prima fase si concluderà il 19 marzo 1997. Per tale data la Commissione presenterà al Consiglio Regionale una relazione sui risultati del primo semestre di lavoro.

² Lo Statuto della Regione Piemonte prevede, all'art.23, una apposita Commissione per il Regolamento del Consiglio, pertanto non è stato possibile prevedere un'unica Commissione per lo Statuto e il Regolamento.

Nei lavori della Commissione Statuto comunque alla lettura dello Statuto spesso segue quella delle rispettive e conseguenti norme regolamentari. le osservazioni proposte vengono poi trasmesse alla Commissione Regolamento come contributo e anche sollecito alla sua attività. Inoltre uno degli obiettivi che la Commissione Statuto si è posta è quello di tendere ad uno Statuto di principi e le cui le norme di sviluppo e disciplina siano previste nel regolamento.

1.1 Le riforme necessarie.

La necessità primaria di revisione dello Statuto della Regione Piemonte è nata, formalmente, come conseguenza di un fatto tecnico-giuridico.

La Commissione Statuto ha pertanto ritenuto fondamentale prima di tutto vedere che cosa si è scritto a suo tempo e che cosa si è in tutti questi anni fatto; cosa va riscritto perchè non più attuale in base ad evoluzioni legislative e che cosa è invece non è stato sufficientemente attuato.

Si sta quindi procedendo ad una attenta lettura dell'articolato statutario da un punto di vista tecnico-giuridico, per le successive le riflessioni generali e complessivi che attengono l'ambito dei "principi fondamentali".

Si è quindi potuto rilevare come lo Statuto della Regione Piemonte sia stato, in alcuni suoi articoli, antesignano e moderno.

In tal senso si richiamano le disposizioni in cui sono definiti i rapporti tra gli Organi regionali e in cui è prevista la "sfiducia costruttiva" (art.33, 6^ comma): il modello delineato è stato infatti ripreso nella versione della legge 142 del 1990, antecedente alle modifiche apportate dalla legge 81 del 1993.

Lo Statuto della Regione Piemonte è stato assolutamente moderno anche nell'anticipare i principi di partecipazione del cittadino, già all'art.8 viene sancito il principio di "*Informazione*", poi sviluppato nel titolo IV su "*La partecipazione popolare*".

Oggi però queste stesse disposizioni quivi richiamate sono superate dalla **legge n. 49 del 1995** e dalla legge n.241 del 1990.

In particolare con la nuova legge elettorale si è passati da un sistema di elezione degli Organi regionali di tipo proporzionale puro che, in conformità alla normativa costituzionale (art. 122 Cost.), rimetteva al Consiglio l'elezione del Presidente e dei membri della Giunta, ad un sistema elettorale

di tipo misto, in cui, almeno per il Presidente della Regione, la scelta viene rimessa, anche se di fatto, al corpo elettorale.

Si è quindi creato un sistema che in qualche modo prevede una legittimazione diretta del Presidente della Regione da parte del corpo elettorale e in cui lo stesso corpo elettorale è deputato a svolgere una sostanziale funzione di indirizzo.

Dovranno essere ridisciplinati i rapporti tra gli Organi di Governo rispetto a quanto delineato dal nuovo sistema elettorale, affrontando il problema delle deleghe assessorili e delle eventuali deleghe ai Consiglieri, superando il sistema della rigida suddivisione e della loro scarsa omogeneità.

Dovranno essere quindi rivisti i rapporti Giunta-Consiglio, anche alla luce del rafforzamento degli esecutivi attuato in tutte le realtà istituzionali, prevedendo la distinzione dei ruoli di governo rispetto a quelli di indirizzo e di controllo sull'attività di Governo.

La revisione dello Statuto rispetto ai mutamenti del sistema elettorale comporta necessariamente un lavoro notevole, ma non è sufficiente.

Anche il ruolo della stessa "partecipazione" è del tutto diverso in un sistema nel quale i cittadini hanno una rappresentanza "*mediata*" attraverso il ruolo di indirizzo svolto dall'Assemblea, rispetto invece al sistema in cui è il corpo elettorale stesso ad assumere una funzione di indirizzo.

Oggi la partecipazione deve essere infatti vista come un canale di ampliamento del ruolo del cittadino. I principi di partecipazione e della consultazione che lo Statuto sancisce devono allora rapportarsi con quanto previsto dalla legge 43 del 1995, ma soprattutto dalla legge 241/90 sul procedimento amministrativo e la trasparenza dell'azione amministrativa. L'obiettivo è il raggiungimento di una Amministrazione rapida, snella, in

grado di essere più vicina alle esigenze dei cittadini con procedure semplificate e con servizi qualitativamente efficienti.

In tal senso particolarmente interessanti sono le proposte, fatte dalla Commissione tecnica, per la valorizzazione della partecipazione.

Viene infatti prospettata:

- la ridefinizione del ruolo del difensore civico come organo ausiliare della legalità a livello regionale.

- la possibilità di ricorso al difensore civico per gli atti posti in essere nelle materie delegate agli Enti locali e non attuate.

L'occasione della revisione statutaria deve tenere presente una ulteriore prospettiva, quella di consentire un adeguamento alle modifiche avvenute nei rapporti che intercorrono tra la Regione, le Province e i Comuni.

Nelle pieghe dell'art. 3 della legge 142/90, e nelle altre norme che la stessa legge prevede, è delineato un profondo ripensamento del ruolo che la Regione deve svolgere. Vengono inoltre ridefiniti i ruoli dei Comuni e delle Province nell'ordinamento giuridico.

Di fatto lo Statuto della Regione Piemonte già prevede la disciplina delle "deleghe". Quindi, già solo dando attuazione a quanto scritto nel suo Statuto, ispirandosi al principio di sussidiarietà, potrebbe dare immediata attuazione ai principi della legge 142/90. L'obiettivo è il superamento della concezione tesa ad affermare un ruolo di particolare accentramento nelle definizioni strategiche della Regione rispetto a Province e Comuni, intesi come terminali periferici della stessa Regione.

In tale direzione sono emerse, sempre dalla Commissione tecnica, interessanti riflessioni problematiche per la ridefinizione del rapporto con gli Enti locali. In particolare:

- la possibilità di istituire la Camera delle Autonomie locali e un collegio di garanzia delle Autonomie;

- la possibilità di prevedere già in Statuto un nucleo indefettibile di competenze proprie dei Comuni e delle Province. Per garantire l'attuazione delle deleghe, potrebbero essere previste ispezioni periodiche dell'esecutivo regionale.

Nei lavori della Commissione Statuto è emersa inoltre la necessità di interpretare e tradurre tutti i mutamenti legislativi avvenuti, anche perchè la riforma che ha interessato dal 1990 la Pubblica Amministrazione segue una propria logica che supera l'attuazione della singola disposizione o della singola legge.

Il legislatore statale, anche se in momenti differenti e con leggi diverse, ha cercato di realizzare un unico disegno riformatore con profondi mutamenti dei principi che reggono l'Amministrazione.

Alla legge 241/90 è infatti seguita la disciplina della riorganizzazione del pubblico impiego (**decreto legislativo n. 29 del 1993**) che, con particolare riguardo alla tematica sul rapporto tra politici e tecnici, delinea i nuovi contorni e le responsabilità della figura dirigenziale.

E' necessario inoltre tenere conto anche di quanto stabilito dal **decreto legislativo n. 39 del 1993** sulla Informatizzazione della Pubblica Amministrazione.

Da non dimenticare è anche la **legge³ n.20 del 1994**, sul riordino della Corte dei Conti, che introduce, a chiare lettere, il criterio di "qualità" dei servizi dell'amministrazione e il c.d. controllo sulla gestione.

Si arriva con queste leggi all'applicazione dei principi costituzionali di imparzialità, di democraticità e di buon andamento dell'azione amministrativa, improntata su tre elementi: l'economicità, la trasparenza e la responsabilizzazione.

³ La legge n. 20 del 1994 è stata modificata dal decreto legge del 23 ottobre 1996 n.543 convertito, con modifiche, dalla legge del 20 dicembre 1996 n.639.

Il nuovo Statuto non può non tenerne conto e non conformarsi.

2. Le riforme possibili. La legge sulla privacy e i disegni di legge c.d. Bassanini.

Il panorama legislativo è in continua evoluzione e le stesse leggi fin qui ricordate, anche se per lo più ancora inattuate, sono già in parte superate o comunque da integrare.

Nel merito si ricordano la legge del 31 dicembre 1996 n.675 sulla "*Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali*" e la legge delega del 31 dicembre 1996 n.676 "*Delega al governo in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali*".

Tali leggi, che trovano il fondamento nell'art.4 della Convenzione europea di Strasburgo 108/81, nell'Accordo di Schengen del 1985 e nella direttiva comunitaria 95/46/CE, devono necessariamente raccordarsi con i principi di trasparenza sanciti dalla legge n.241 del 1990 e con il principio di informatizzazione del decreto legislativo n. 39 del 1993.

Le nuove norme dello Statuto devono quindi cercare di formulare principi di bilanciamento tra il diritto alla riservatezza e il diritto di accesso e di pubblicità.

La Commissione Statuto sta inoltre puntando particolare attenzione all'entrata in vigore del disegno di legge c.d. Bassanini n.1124, "*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*". Infatti tale disegno di legge sembra essere,

a Costituzione invariata, l'espressione di un primo passo verso un "federalismo amministrativo".

Per quanto direttamente riguarda le Regioni trova completa applicazione il principio di sussidiarietà in una accezione rovesciata rispetto a quella comunemente attribuitagli fino ad ora.

Di conseguenza tutte le altre competenze restano alle Regioni e agli Enti locali, avviando così un processo di trasformazione dell'ordinamento in senso regionale e di valorizzazione delle autonomie locali.

Da non dimenticare è anche il disegno di legge n.1034, "*Misure in materia di immediato snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo*", che, partendo proprio dalle leggi che hanno dato inizio alla trasformazione della Pubblica Amministrazione, cerca di esaltarne e svilupparne i principi.

Per una puntuale e completa revisione dello Statuto non ci si può limitare a modifiche puramente formali, quasi burocratiche, di adeguamento legislativo, bensì è necessario operare innovazioni che devono conformarsi al nuovo modello che si vede delineare.

Peraltro l'attuazione dei disegni di legge Bassanini nell'inizio dei lavori della Commissione veniva prospettata come semplice riforma "possibile", mentre ormai si deve parlare di riforma "necessaria". In particolare bisognerà avere particolare riguardo non solo alla delegificazione che verrà operata a livello statale ma anche, della delegificazione che deve essere attuata a livello regionale.

Proprio per ottenere un efficace progetto di fattibilità dell'attuazione dei disegni di legge Bassanini l'ipotesi avanzata dalla Regione Piemonte è quindi quella di cercare di costruire un modello di "*Regione virtuale*".

E' stato quindi definito il progetto di "*Ridisegnare la Regione in vista delle riforme istituzionali e delle modifiche statutarie*", presentato dalla

Presidenza del Consiglio Regionale del Piemonte alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee e dei Consigli delle Regioni e delle Province autonome tenutasi, nel settembre 1996, a Cagliari.

In tal senso si sta avviando la formazione di un tavolo di studio, coinvolgendo in questa iniziativa anche gli Enti Locali Piemontesi, in cui verificare e approfondire lo stato dell'arte, facendo riferimento alla realtà esistente (tenendo quindi conto dei disegni di legge approvati dal Governo) e in cui quindi avere una concertazione di idee per ridisegnare, a Costituzione invariata, il ruolo che la Regione e gli Enti locali intendono svolgere all'interno dell'ordinamento giuridico italiano.

2.1. Regioni e Comunità Europea.

La Commissione speciale per la revisione dello Statuto ha dedicato particolare attenzione è ai rapporti tra Regione e Comunità europea.

Si è infatti cercato, attraverso il supporto degli esperti, di comprendere fino a che punto la Regione può ricercare un proprio ruolo e un proprio spazio nella dimensione comunitaria, a Costituzione invariata.

Le proposte fatte sono interessanti. In particolare si ricorda l'ipotesi di prevedere, a livello statutario, l'inserimento di una c.d. *norma di scorrimento*, ossia una clausola di adeguamento automatico, a livello regionale, delle norme comunitarie immediatamente applicabili.

La previsione di tale adeguamento automatico sottolineerebbe infatti lo stesso collegamento tra l'attività regionale e quella della Comunità europea.

Come la nostra Costituzione si adegua automaticamente ad alcune norme di diritto internazionale comunemente riconosciute, senza bisogno di un atto di recezione normativo diretto, si potrebbe valutare la possibilità per le

Regioni, nelle materie di proprio competenza, di prevedere un meccanismo per un'adeguazione diretta senza un atto espresso.

Si è anche riflettuto sugli eventuali rapporti diretti con gli organi comunitari sulla possibilità di inserire in Statuto una norma che preveda l'adeguamento automatico alla legislazione comunitaria in attuazione dell'art.92-93 del Trattato di Roma.

Proprio per quanto attiene all'ambito dei rapporti tra Regioni e Comunità Europea bisognerà anche avere riguardo alla motivazione delle sentenze di non ammissibilità della Corte Costituzionale sulle proposte di quesiti referendari presentate dalle regioni, tra cui la stessa regione Piemonte.

3. Riflessioni sulle riforme da operare a Costituzione variata.

Peraltro la riforma dello Statuto non può essere avulsa dal contesto politico in evoluzione anzi, ne risente di tutti gli influssi.

Quindi il procedimento di revisione statutaria sconfinerà necessariamente da quelli che sono gli adempimenti ordinari e cerca di intersecare nel proprio cammino intenzioni di revisione che tengano conto di quanto si discute a livello nazionale.

Durante i lavori è infatti emersa l'esigenza di far correre su un binario parallelo le riflessioni attinenti alla revisione della nostra forma di stato in senso federale. Proprio per questo la Commissione Statuto ritiene importante e indispensabile seguire attentamente i passi compiuti dalla Commissione Parlamentare per le riforme istituzionali.

Torino, 5 febbraio 1996

Aurelia Jannelli

ANALISI

delle disposizioni dello Statuto della Regione Piemonte

da adeguare in relazione alle nuove normative

Settembre 1996

Indice

La Regione	Pag. 1
Organi e funzioni	Pag. 3
La Giunta e il Presidente della Giunta	Pag. 3
<i>Allegati:</i>	
Legge n. 108 del 1968, come modificata dalla Legge n. 43 del 1995, <i>Norme per la elezione dei Consigli delle Regioni a Statuto ordinario.</i>	Pag. 7
Legge n.43 del 1995 <i>Nuove norme per la elezione delle Regioni a Statuto ordinario</i>	Pag. 17
La firma degli atti regionali	Pag. 21
<i>Allegati:</i>	
D. Lgs. n.29 del 1993, <i>Razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego:</i> <i>Art.3, Indirizzo politico, amministrativo, funzionario responsabilità dei dirigenti.</i>	Pag. 23
Partecipazione popolare. trasparenza della Pubblica Amministrazione.	Pag. 25
Partecipazione dei cittadini	Pag. 25
<i>Allegati:</i>	
Legge 241 del 1990, <i>Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso.</i>	Pag. 27
Legge Regionale del Piemonte n. 27 del 1994, <i>Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.</i>	Pag. 33
Informazione	Pag. 39
<i>Allegati:</i>	
Legge delega n. 421 del 1992, art. 2, 1 [^] comma, lett. mm), <i>Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline</i>	

<i>in materia di Sanità, di Pubblico Impegno, di Previdenza e di Finanza territoriale.</i>	Pag. 41
D. Lgs., 29 del 1993:	Pag. 43
Art. 11, <i>Trasparenza delle amministrazioni pubbliche;</i>	Pag. 43
Art. 12, <i>Ufficio relazioni con il pubblico</i>	
D.Lgs. n. 39 del 1993, <i>Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle Amministrazioni pubbliche.</i>	Pag. 45
Referendum abrogativo	Pag. 49
<i>Allegati,</i>	
Legge n. 352 del 1970 <i>Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo</i>	Pag. 51
Legge regionale n.4 del 1973, <i>Iniziativa popolare e degli Enti locali e referendum abrogativo e consultivo</i>	Pag. 61
Legge regionale del Piemonte n. 55 del 1990, <i>Iniziativa popolare e degli Enti locali e referendum abrogativo e consultivo</i>	Pag. 75
Documento del Gruppo di Lavoro per la revisione della normativa regionale in materia di iniziativa popolare e di referendum: " <i>Referendum abrogativo, ricevibilità ed ammissibilità: problematiche</i> "	Pag. 77
Pubblicità delle leggi regionali	Pag. 91
<i>Allegati:</i>	
D.P.R., n.1092 del 1985 <i>Approvazione del testo unico delle disposizioni di promulgazione delle leggi, sull'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana</i>	Pag. 93
Pubblicità degli atti amministrativi	Pag. 99
Attività amministrative e rapporti con gli Enti locali	Pag. 101
Deleghe e Avvalimento	Pag. 101
<i>Allegati</i>	
Legge n. 142 del 1990, <i>Ordinamento delle autonomie locali :</i> Art.3, <i>Rapporti tra Regioni ed Enti locali.</i>	Pag. 103
Modifiche territoriali	Pag. 105
<i>Allegati:</i>	

Legge 142 del 1990:	
<i>Art.11, Modifiche territoriali, Fusione e istituzione di Comuni;</i>	Pag. 107
<i>Art.12, Municipi;</i>	Pag. 107
<i>Art.17, Aree metropolitane;</i>	Pag. 109
<i>Art.26, Unioni di Comuni.</i>	Pag. 111
Legge Regionale del Piemonte, n.51 del 1992,	
<i>Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, Circostrizioni provinciali.</i>	Pag. 113
La Consultazione	Pag. 119
<i>Allegati:</i>	
Legge 142 del 1990:	
<i>Art.24, Convezioni;</i>	Pag. 121
<i>Art.27, Accordi di programma.</i>	Pag. 121
Controlli	Pag. 123
Controlli sugli atti regionali	Pag. 123
<i>Allegati:</i>	
Legge n. 62 del 1953, Costituzione e funzionamento degli organi regionali	
<i>così modificata dal D.Lgs. n.40 del 1993, Revisione dei controlli dello Stato sugli atti amministrativi delle Regioni</i>	Pag. 125
Controlli sugli atti degli enti locali	Pag. 137
<i>Allegati:</i>	
Legge n.142 del 1990:	
<i>Art. 41 e ss, Comitato regionale di controllo.</i>	Pag. 139
Legge regionale del Piemonte n. 37 del 1992,	
<i>Disposizioni in merito all'organo regionale di controllo.</i>	Pag. 143
Programmazione economica, Finanza e Bilancio della Regione	Pag. 145
Sussidiarietà, Unione Europea, Pari opportunità e Occupazione	Pag. 145
<i>Allegati</i>	
Legge n.125 del 1990	

<i>Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro</i>	Pag. 147
<i>Legge Regionale del Piemonte n. 43 del 1992, Informazione, promozione, divulgazione di azioni positive per la realizzazione di pari opportunità tra uomo e donna.</i>	Pag. 153
<i>Legge Regionale n. 28 del 1993, Misure straordinarie per incentivare l'occupazione mediante la promozione e il sostegno di nuove iniziative imprenditoriali e per l'inserimento in nuovi posti di lavoro rivolti a soggetti svantaggiati</i>	Pag. 157
Regione, Programmazione nazionale e Piano di sviluppo regionale	Pag. 167
Stato Giuridico ed economico del personale	Pag. 169
Ruolo organico del personale	Pag. 169
<i>Allegati:</i>	
<i>D.Lgs 29 del 1993, Razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego.</i>	Pag. 171