

**OSSERVATORIO LEGISLATIVO
BOLOGNA**

17/18 febbraio 2000

**CONTRIBUTO AL DIBATTITO IN TEMA DI INNOVAZIONI
INTRODOTTE DALLA L. 265/99
(DI MODIFICA DELLA L. 142/90)
IN MATERIA DI COMPETENZE REGIONALI**

**MARIA PIA PERRINO
CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI
DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA**

Contributo alla discussione nell'ambito dell'Osservatorio legislativo interregionale sulle modifiche introdotte dalla L. 8 agosto 1999, n.265 (Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla L.8 giugno 1990, n.142)

La presenza del Professor Vandelli, che cortesemente ha accettato di contribuire ai nostri lavori, ridimensiona notevolmente la portata del contributo che mi era stato richiesto che aveva ad oggetto l'esame puntuale degli aspetti innovativi introdotti dalla L.265/99 di modifica della L.142/90.

Solo al fine di introdurre il dibattito, esporrò, pertanto, alcune brevi considerazioni sulla intervenuta riforma, (che com'è noto coinvolge tutti gli enti del sistema delle autonomie) focalizzando l'attenzione sugli aspetti che più direttamente riguardano la Regione, investita di alcuni ruoli, in gran parte già assegnati alla stessa dalla stessa L.142/90, ma che la L.265/99 ha in parte "ritoccato" e rafforzato al fine di dotarli di un'effettività che fino a questo momento, purtroppo, non hanno ancora in parte mai avuto.

Mi riferisco, in particolare a quella funzione di coordinamento e impulso di alcuni processi riformatori che investono gli assetti locali , (già delineato nella legge 142/90), la cui portata, forse eccessivamente innovativa rispetto a quella che era l'identità regionale nel momento in cui fu introdotta, ne ha, di fatto, in larga parte vanificato l'applicazione.

Su un altro versante, il riferimento va a quel ruolo di motore di alcune innovazioni istituzionali (ad es.area metropolitana) anch'esso, di fatto, paralizzato e dall'impostazione eccessivamente verticistica che esso aveva rispetto agli altri enti coinvolti, e dall'assenza di quella forte spinta innovatrice che doveva accompagnare tali riforme e che in ambito locale non si è registrata .

La L.265/99 tenta di porre rimedio a tale parziale fallimento valorizzando e promuovendo tutti i processi che nascono dal basso e che risultino ancorati alla diretta volontà dei soggetti interessati, introducendo, al tempo stesso ogni correttivo possibile per scongiurare nuove situazioni di stasi e di disapplicazione.

In questo ambito una evidente centralità assumono tutti quegli strumenti diretti a favorire l'aggregazione tra gli enti, sia nella forma della fusione strutturale degli stessi, che in quella dell'aggregazione funzionale mirata all'esercizio associato delle funzioni ed alla gestione dei servizi.

Sotto il profilo del concreto avvio di tali processi la legge assegna alla Regione un ruolo politico istituzionale essenziale fornendole gli opportuni strumenti di incentivazione e intervento che in alcune fattispecie si spinge fino all'esercizio del potere sostitutivo.

La centralità dell'obiettivo della integrazione è evidentissima nella nuova previsione di cui all'art.26 bis, dove sempre attraverso l'esercizio associato delle funzioni, la finalità del massimo grado di integrazione tra gli enti è incentivato fino a prevedere " di graduare la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione", secondo un criterio quantitativo di difficile rilevazione, ma che da atto dello sforzo del legislatore di dare concretezza ad un percorso ritenuto evidentemente strategico per il decollo complessivo del sistema istituzionale locale.

Lo stesso dicasi con riferimento all'Area metropolitana, dove l'art.19, forse anche al fine di scongiurare il rischio del protrarsi di un lasso di tempo eccessivamente lungo, rispetto alla sua realizzazione, prevede che "fino all'istituzione della "area metropolitana" la Regione, previa intesa con gli enti locali interessati, può definire ambiti sovracomunali per l'esercizio coordinato delle funzioni degli enti locali, attraverso forme associative e cooperative in importanti materie quali la pianificazione territoriale, le reti infrastrutturali e i servizi a rete, i piani di traffico intercomunali, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e il rilevamento dell'inquinamento atmosferico etc.

Sul tema dell'Area metropolitana mi sembra inutile soffermarmi perché credo sia oggetto della trattazione del Professor Vandelli che è uno dei massimi esperti in materia.

C'è solo un punto che vorrei porre all'attenzione dei colleghi anche per conoscere quali siano state le interpretazioni e le successive soluzioni fatte proprie dalle altre Regioni ed è quello relativo all'interpretazione del secondo comma dell'art.17 in relazione all'avvio della procedura relativa alla delimitazione territoriale dell'area metropolitana.

La disposizione, come è noto recita, infatti, **su conforme proposta degli enti locali interessati** la Regione procede entro centottanta giorni alla delimitazione dell'area metropolitana (e prosegue prevedendo inoltre che qualora la regione non provveda entro il termine indicato, il Governo sentita la Conferenza unificata di cui all'art.8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, invita la Regione a provvedere entro un ulteriore termine, scaduto il quale procede alla delimitazione dell'area metropolitana).

Nel constatare che con la nuova disciplina, finalmente si supera il precedente modello rigido, fondato sull'erronea convinzione di poter imporre una soluzione istituzionale così

delicata attraverso provvedimenti calati dall'alto (modello nella prassi di fatto già superati in quelle realtà in cui da tempo sono stati avviati procedimenti diretti all'istituzione del nuovo ente) e si accede ad un modello che valorizza la diretta volontà dei soggetti interessati, restituendole centralità rispetto a ogni possibile altra soluzione organizzativa.

In particolare, gli enti interessati formulano la loro proposta sia con riferimento al primo obiettivo previsto dalla legge, la delimitazione dell'area metropolitana quale luogo di aggregazione funzionale tra gli stessi, sia con riferimento al secondo e più difficile scopo, quello dell'istituzione della città metropolitana che rappresenta un'ipotesi di aggregazione strutturale mirata ad una nuova entificazione.

L'abbandono del modello verticistico lascia comunque irrisolti alcuni nodi, che saltano agli occhi anche ad una prima lettura che, in sede interpretativa e di dibattito andrebbero sciolti proprio per garantire un corretto avvio delle procedure.

In particolare ci si chiede quando decorre il termine per l'esercizio del potere sostitutivo nei confronti della regione inadempiente considerato che la stessa sembrerebbe vincolata alle proposte degli enti interessati, che potrebbero formularla anche in tempi non congrui.

E, in quale sede tali enti formulano la loro proposta

Probabilmente nell'ambito della Conferenza metropolitana lì dove sono state istituite, ma dove queste non esistono?

Se si considera inoltre che gli enti che accedono all'Area metropolitana possono essere molti di più di quelli che andranno a costituire la città metropolitana (i cui comuni devono essere uniti da continuità territoriale con il comune capoluogo), il problema della mancanza di una sede istituzionale in cui concertano la loro proposta risulta ancora più evidente (considerato che appare inammissibile che alle Regioni) pervengano le volontà separate dei singoli comuni

La Regione, inoltre, potrà o dovrà esercitare poteri di impulso e coordinamento?

Con riferimento alle realtà in cui i procedimenti sono stati già avviati, la legge prevede peraltro che gli atti e i procedimenti possano essere fatti salvi, previa deliberazione dei consigli comunali interessati, adempimento temporalmente difficilmente compatibile con il termine imposto alla Regione per la delimitazione.

E la preoccupazione che accompagna questi interrogativi è che qualora si accedesse alla tesi che il termine per la Regione non decorre dall'entrata in vigore della legge, ma dalla proposta dei soggetti interessati, se non si perviene alla formulazione della relativa proposta, l'istituzione dell'area metropolitana potrebbe ancora una volta diventare un obiettivo impossibile.

Concludo segnalando alcune disposizioni, che si rinvergono nelle modifiche introdotte nel capo primo e secondo e terzo della legge (rispettivamente destinati a disciplinare i Principi Generali (Capo I), l'Autonomia statutaria e regolamentare (Capo II) e Gli istituti di partecipazione (Capo III).

Com'è noto, trattasi di disposizioni che attengono specificatamente all'ordinamento e all'organizzazione dei comuni e delle province, (salvo l'art.3, destinato com'è noto a regolare i rapporti regioni enti locali e che ha subito alcune modifiche relative ai rapporti tra programmazione regionale e programmazione locale) ma che, sotto un diverso profilo rivestono comunque particolare interesse, anche per le Regioni, impegnate, a breve, nella complessa attività di riforma statutaria prevista dalla recente riforma costituzionale che ha introdotto l'elezione diretta del Presidente della Giunta e che comporterà una completa revisione degli statuti vigenti.

In quella sede, occorrerà probabilmente confrontarsi con la riflessione già avviata in ambito comunale e provinciale circa l'inevitabile compressione che hanno subito (a seguito dall'introduzione dell'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Giunta), alcuni istituti di democrazia quali quelli relativi alla impostazione di una corretta relazione tra gli organi, o quali quelli diretti a garantire la partecipazione dei cittadini all'attività delle istituzioni.

La L.265/99, sotto questo profilo, assolve due specifiche utilità, ravvisabili in una concreta individuazione delle possibili "zone d'ombra" che l'attuazione della riforma potrebbe generare, (cfr. il tentativo compiuto con l'art.31 della L.265/99 di rafforzare il ruolo del Consiglio nonché l'ampliamento degli istituti di partecipazione popolare operato con gli artt.6 e 7) e nella prospettazione di alcune soluzioni, che seppur non direttamente mutuabili nell'ordinamento regionale, attesa la specificità dei rispettivi ordinamenti, sicuramente possono rappresentare una traccia, un'indicazione per la revisione statutaria da avviare.

Firenze, 16 febbraio 2000

Maria Pia Perrino