

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Bologna, 17 e 18 febbraio 2000

**Resoconto della registrazione dell'intervento del Prof.
Luciano Vandelli dell'Università di Bologna e degli
interventi di colleghi dell'O.L.I. su:**

- Legge Costituzionale 22 novembre 1999, n. 1
sull'elezione diretta del presidente della Giunta regionale e
sulle autonomie statutarie delle Regioni**
- Legge 3 agosto 1999, n. 265 sulla riforma delle
Autonomie locali.**

PROF. VANDELLI

Molto lieto di trovarmi tra di voi e di fare un discorso un po' così, a soggetto nel senso che poi avevo preparato un soggetto parliamo di un altro perché forse vi può interessare più direttamente quest'ultimo spunto riferito alla recente riforma costituzionale. Quindi dedicherei un breve flash a qualche considerazione sulla riforma costituzionale e poi arriverei alle riforme delle autonomie. Poi non so se volete fare obiezioni o fare domande posso interrompere subito, seguiamo un criterio abbastanza informale. Partiamo da una considerazione sulla recente riforma costituzionale. La recente riforma costituzionale nasce da un successo di una linea di riforme che il successo riportato dalla legge 81 del '93 sull'elezione diretta del sindaco però da questa legge si discosta in punti tutt'altro che secondari particolarmente se teniamo presente il modello finale a cui si arriverà, teniamo ben distinto il funzionamento del modello a regime, quindi le disposizioni costituzionali rispetto, ripeto, alla disciplina transitoria, sono due cose profondamente diverse. A regime noi sappiamo ben poco di quale sarà la soluzione finale perché effettivamente qui l'autonomia statutaria acquisisce una gamma di soluzioni possibili di grandissimo rilievo, aggiungiamo che alla vastità dell'autonomia lasciata alle regioni si aggiungono alcuni elementi che ancora sono da definire, per esempio è rinviata alla legge della regione ma nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della repubblica, la definizione di «sistema di elezione, casi di ineleggibilità e incompatibilità del presidente degli altri componenti alla giunta» quindi a regime se ad esempio gli assessori potranno o non potranno essere consiglieri cioè se si seguirà il modello seguito per i comuni o invece si opterà per la scelta opposta dipende da una cascata di fonti che adesso non abbiamo e dipende dalle linee che deriveranno anzitutto da questa legge di principi fondamentali. Ancora a determinare delle variazioni notevolissime di questa forma di governo sta il fatto che da scelte delle singole regioni e quindi dalle scelte operate in sede di revisione degli statuti dipende in primo luogo, l'opzione di fondo, se mantenere l'elezione o suffragio universale diretto è la scelta, come dire, principale della nuova costituzione ma la costituzione stessa nell'adottarla ammette delle scelte subordinate cioè ammette che possa essere introdotto qualche sistema di tipo diverso cioè in sostanza anche il mantenimento del sistema attuale con una variante di fondo che però viene subito aggiunta perché in ogni caso, laddove il presidente sia eletto, è il presidente a nominare e revocare i componenti della giunta, quindi ci sono, diciamo, alcuni elementi bloccati, alcuni elementi vincolati se si fa una scelta a monte rispetto a queste scelte fondamentali. L'altro punto di grande importanza che è lasciato all'autonomia delle regioni sta nella distribuzione delle attribuzioni tra gli organi di governo, qui l'unico vincolo chiaro che è operato dall'attuale articolo 121 è la riserva al consiglio regionale della podestà legislativa, per il resto sostanzialmente si apre una gamma di variazione estremamente estesa e questo secondo me sarà il vero punto di reale differenziazione rispetto agli altri sistemi dal nazionale a quello locale, perché francamente ritengo, giuridicamente è possibile, ma politicamente improbabile, che si passi dal sistema di elezione diretta prevista in via normale la costituzione a un sistema a via indiretta ripristinando quello precedente. Ritengo anche improbabile che si adottino scelte diverse appunto sulla composizione della giunta, c'è invece quella forte flessibilità, qui assolutamente distante dal modello comunale che come sapete è caratterizzato dalla tassatività delle funzioni del consiglio la dove si dice che il consiglio oltre alle podestà legislative che sono bloccate esercita le altre funzioni conferiteli dalla costituzione e dalle leggi, quali leggi, ma francamente ho l'impressione che qui parliamo inevitabilmente e necessariamente e anzitutto di leggi regionali, troverei improprio che leggi statali intervenissero sull'autonomia statutaria decidendo che cosa fa questo o quell'organo della regione, ma se così è chiaro che lo spazio di variazione del modello è notevolissimo, non ci sarà un modello sostanzialmente unico com'è per i comuni, ci sarà un consiglio che a seconda delle scelte fatte e non

soltanto nello statuto ma nelle singole leggi valutando quindi accuratamente la legislazione di settore potrà atteggiarsi come un organo in un sistema di forma di governo assembleare o come un organo a forma di governo parlamentare come un'assemblea a forma di governo parlamentare quindi con una gamma fisarmonica di enorme variabilità . Nel transitorio, io mi regolerei sulla base del principio che l'entrata in vigore di una riforma costituzionale determina con effetto immediato l'abrogazione a cascata di tutte le disposizioni subordinate che siano con essa contrastanti. Dunque ritengo che rispetto a questo criterio sia già entrato in vigore e sia già operativo a dispetto di qualunque norma in senso contrario il principio il presidente eletto nomina e revoca i componenti della giunta, qui credo che ci sia una volontà netta della legge costituzionale, questa volontà cozza con ogni altra previsione quindi su questo punto direi che i presidenti eletti il 16 aprile non dovrebbero avere eccessivi dubbi nell'applicare la nuova regola; secondo punto, conseguente a questo, è se nell'applicare la nuova regola i presidenti eletti debbano attenersi a scelte interne al consiglio regionale o se possano invece, analogamente a quanto avviene è stato storicamente l'affermarsi del sistema di elezione diretta del sindaco, scegliere al di fuori o per meglio dire anche al di fuori perché come abbiamo visto in questo momento sicuramente non abbiamo regimi di incompatibilità, dunque fermo restando che sicuramente il presidente può scegliere all'interno del consiglio il problema è decidere se deve scegliere all'interno del consiglio, secondo me anche qui la nettezza della nuova disposizione costituzionale consente di dire che non c'è nessun vincolo da parte del presidente, quindi diciamo che ponendo a cento il grado di sicurezza con cui ho fatto l'affermazione precedente qui caliamo un po' ma ritengo ancora che sul 80 – 90 ci siamo, ritengo che questa sia interpretazione sufficientemente attendibile e abbastanza consolidata. Naturalmente questa opzione dà luogo a qualche problema operativo, vale a dire, si tratterà di stabilire ma questo credo che si possa bene fare con norma autonoma della regione e in regime e lo status di questi assessori che non siano consiglieri. Qui le cose stanno andando avanti molto rapidamente, vi siete già attrezzati. Qualche grado di dubbio in più invece ce l'ho sul terzo passaggio vale a dire la conseguenza della scomparsa dalla previsione costituzionale dell'ancoraggio del potere regolamentare in capo al consiglio. Qui le situazioni delle diverse regioni si differenziano perché il consiglio regionale esercita le altre funzioni conferite dalla costituzione e dalle leggi; allora prendiamo l'ipotesi a che ci fosse in concrete situazioni di singole regioni qualche norma secondo me sicuramente il termine leggi in questa disposizione ricomprende lo statuto e qualche disposizione statutaria in particolare che allora confermando quanto già diceva la costituzione affermasse che il potere regolamentare è in capo al consiglio, quindi una disposizione, come dire, meramente fotocopia meramente ripetitiva che a questo punto si trova da sola senza quella base da cui era derivata. A fronte di una disposizione di questo genere secondo me è da dubitare che la nuova disposizione abbia un effetto ghigliottina diretto, perché mi pare dubbio che la nuova disposizione abbia una posizione esplicitamente contrastante rispetto a questo, mi pare dubbio, mi pare sostenibile francamente, mi pare argomentabile, mi pare ragionevole, ma avrei qualche dubbio nel senso che non giurerei sulle posizioni che verrebbero espresse da eventuali giudici amministrativi investiti da qualche privato interessato della questione della legittimità di disposizioni di questo genere, su questo avrei qualche margine in questa fase. Mi sembra più semplice l'ipotesi invece in cui evitando di ripetere la costituzione la normativa l'ordinamento di una singola regione non prevedesse nulla a questo proposito e io in questo caso riterrei invece attendibile che a questo punto possa essere la giunta a esercitare il potere regolamentare. Naturalmente dal punto di vista operativo credo che di grande rilievo sia che esista una posizione, come dire, coerente da parte dell'interlocutore statale, non so se le commissioni di controllo hanno raggiunto qualche posizione derivante da direttive statali da stato regione, mi pare importante da una parte che ci sia un

orientamento unitario probabilmente appunto lo stato regioni si occuperà della faccenda e probabilmente sarà importante che sulla scorta di questa poi le commissioni si adeguino a questo orientamento e mi pare anche importante, come dire, prestare attenzione alla diversità, qui faccio una considerazione puramente operativa e di fatto tra regolamenti che hanno effetti esclusivamente all'interno dell'ordinamento dell'ente e ordinamenti che invece si riverberano su posizioni giuridiche e soggettive che possono dar luogo a impugnative. In questo momento mi pare che le ragioni di dubbio ci siano con la distinzione di posizioni che vi dicevo a seconda dell'ordinamento delle singole regioni. Non so se con questo ho esaurito le vostre curiosità non sul testo costituzionale ma almeno quello che mi invitava a dire Raffaele Bettin cioè quello che io penso del testo costituzionale qualche impressione a caldo vi dicevo su alcuni punti fortemente problematici, su qualche punto invece mi pare abbastanza consolidata, abbastanza attendibile.

PRESIDENTE

Ci sono osservazioni? Zanini.

ZANINI

Subito una prima domanda. Torniamo alla questione degli assessori e non consiglieri. Con altri colleghi se ne parlava anche prima di entrare qui svolgevamo un ragionamento che a grandi tappe potrebbe essere sintetizzato così: la questione della forma di governo e la questione della composizione degli organi è stabilita dalla riforma costituzionale come materia di riserva statutaria, ora, un'indagine sugli statuti delle regioni vigenti ci ha mostrato che in parecchie regioni lo statuto riporta l'obbligo che gli assessori siano scelti in seno consiglio, in qualche altra regione, per esempio la nostra, non è previsto nessun obbligo. Ora, argomentando da quello che tu dicevi lo statuto dovrebbe conservare vigore per tutte le parti nelle quali non sia o in espresso contrasto o comunque incompatibile con la riforma costituzionale, è chiaro, per esempio, che cadranno le norme che prevedono le elezioni degli assessori da parte del consiglio, su questo non ci piove, così cadranno le norme per esempio sulla sfiducia al presidente negli statuti perché la materia della sfiducia è disciplinata sommariamente ma completamente dalla riforma. Ma la previsione statutaria, quando c'è, che gli assessori siano scelti in seno consiglio non contrasta obiettivamente con la norma costituzionale che ha lasciato uno spazio bianco senza riempirlo, cioè ha tolto l'obbligo ma non so se da questo aver eliminato un obbligo si possa desumere un'altra educazione dell'obbligo previsto dagli statuti, perché altrimenti il nostro problema gli statuti vigenti diventano una cosa di serie *b* rispetto ai futuri statuti o conservano per tutto ciò che non sia in espresso contrasto un loro vigore e questo è paradossale perché da regione a regione a secondo che lo statuto abbia ripreso o non ripreso la previsione della costituzione potremo avere situazioni diverse; perché mi sembra che se argomentiamo come fa tutto per i regolamenti e secondo me è un'argomentazione molto giusta l'argomentazione trasferita sugli assessori farebbe dire che dove lo statuto non dice niente il presidente ha la massima libertà dove lo statuto dice qualche cosa il presidente conserva lì l'obbligo che ne deriva. Poi volevo un tuo giudizio generale ma molto rapido proprio sulla riforma in sé, a noi è sembrata una stranissima riforma cioè una specie di presidenzialismo regionale transitorio e a metà. Si è partiti dall'elezione del sindaco che però deve avere la maggioranza assoluta, sia pure in seconda tornata con ballottaggio a avremo dei presidenti che potrebbero essere eletti col 20% dei voti col nostro sistema elettorale così come è, un'ipotesi di grande frammentazione la maggioranza relativa porta a un premio di maggioranza tale per cui viene eletto il

presidente c'è una maggioranza assoluta. Partiremo con un presidente eletto direttamente che in realtà non ha nessun potere aggiuntivo se non nomina assessori e cosette del genere rispetto a quelli che ha adesso, cioè ci troveremo per un po' di tempo e conoscendo i ritmi di lavoro dei consigli regionali passeranno un anno e mezzo due anni forse con un presidente a fortissima legittimazione politica e elettorale e con dei poteri stranamente deboli e questo temo che ci obbligherà a un lavoro interpretativo di statuti e di legge che non sarà un lavoro facile. Sulle leggi elettorali anche questo è un altro paradosso cioè lo statuto può scegliere la forma di governo ma non può scegliere pienamente la legge elettorale se non entro i limiti di una normativa statale di principio; ora già dai lavori parlamentari si vedeva che il parlamento poi era orientato ... dunque anzitutto c'erano grandi impegni a fare la legge subito poi visto che non la fanno pazienza non è la prima volta, ma pareva orientato a proporre una tipologia molto ristretta di leggi elettorali, cioè proporre in legge tre o quattro modelli non oltre, siamo poi sicuri che i modelli di legislazione tra le proposte saranno coerenti con questa forma di semi presidenzialismo o addirittura presidenzialismo forte che può venir fuori per le regioni, cioè la nostra impressione è che la riforma sia un po' borracciata detto così brutalmente e che molte cose non siano state risolte per timore di dover fare un secondo passaggio parlamentare e quindi di ritardare poi l'entrata in vigore della riforma e via dicendo, anche perché come dicevi tu giustamente se si fa la scelta dell'elezione diretta del presidente politicamente è molto difficile che si torni indietro anche perché il presidente eletto direttamente in realtà ha poteri di vita e di morte sul consiglio sul consiglio che verrà eletto adesso perché basta che si dimetta per provocare lo scioglimento del consiglio, il ché, voglio dire, condiziona fortemente le scelte statutarie, le scelte delle forme di governo, le scelte elettorali che il consiglio sarà chiamato a fare, chiedevo un tuo parere molto rapido su questi aspetti.

INTERVENTO

Io ho due osservazioni, una delle perplessità che suscita il fatto dell'immediato trasferimento alle giunte del potere regolamentare senza attendere i nuovi statuti e che non si precisa il tipo di regolamento che può essere fatto cioè vuol dire mentre aspettare il nuovo statuto fa sì che si possa distinguere, per esempio, se si possono fare regolamenti esecutivi, regolamenti indipendenti, fare, diciamo così, una modulazione particolare prevista dallo statuto sul tipo di regolamento che può essere fatto, così automaticamente tutto passerebbe alla giunta. Ora, non è questo, visto che si parla tanto di federalismo e di potenziamento delle regioni, qualcosa che limita, in definitiva, il consiglio regionale perché in definitiva si dice: tu non ce l'hai più non puoi ... c'è chi sostiene che il nuovo statuto potrebbe cambiare il sistema che però che nel frattempo il potere regolamentare passerebbe alla giunta. Questo mi pare che dal punto di vista del potenziamento delle assemblee sia un vulnus nel senso che mentre dire sono io che decido con lo statuto che tipo di regolamento il consiglio approva, potrei dire il regolamento di un certo tipo non so li approva la giunta, un altro tipo di regolamento invece lo approvo io, c'è il problema, anche questo volevo sapere, se tu ritiene che siano possibili i regolamenti indipendenti come si chiamano o se sono invece individuabili soltanto dei regolamenti esecutivi, inoltre c'è un'altra osservazione il prof. Luciani che ha parlato di queste cose al comitato nostro in Toscana diceva con una fase che può sembrare paradossale, ma secondo me, fino ad un certo punto, cioè non c'è scritto nella modifica costituzionale che il potere regolamentare passa alle giunte, c'è scritto semplicemente che il potere regolamentare non è più del consiglio, cioè non c'è scritto nulla, in definitiva non è automatico che il potere regolamentare... non è che c'è scritto la giunta fa i regolamenti, non c'è scritto nulla, per cui siccome, appunto come citavi te, la norma costituzionale che rimane dice che bisogna basarsi su quello che è previsto dalla costituzione o dalle leggi lui prevedeva che ci

potrebbe essere qualche legge regionale che dica che in quel caso il regolamento è approvato dalla giunta e in un altro caso è approvato dal consiglio, perché quella norma è sparita e siccome bisogna invece riferirsi a ciò che è previsto dalla costituzione o dalle altre leggi, si potrebbe anche ipotizzare una ipotesi di questo tipo, per cui mi pare che questo passaggio automatico alla giunta dei regolamenti ...insomma lasciava molto perplessi molti di noi e anche ho visto la Salvopizzorusso che invece pensava a un passaggio automatico, gli altri erano molto perplessi in proposito.

INTERVENTO

Un altro problema che per noi è abbastanza rilevante. Dunque «La Costituzione continua a riservare il potere legislativo al consiglio» ora noi sappiamo che per riuscire a semplificare il quadro normativo regionale una delle cose più importanti sarebbe quella di poter fare i testi unici, lo strumento base per testi unici legislativi è la delega al governo, anche per testi unici meramente compilativi comunque; sarà possibile, secondo te, negli statuti prevedere questa possibilità di delega legislativa alla giunta o la norma costituzionale va intesa come catenaccio assoluto per cui leggi, comunque siano, le fa solo e sempre il consiglio?

PRESIDENTE

Ci sono altri che hanno delle domande? mi pare voi del Piemonte avevate detto che avevate dei problemi sul discorso degli assessori? Avete fatto la legge? ...

Appunto veniva detta a Firenze che gli statuti nuovi potrebbero essere un'occasione per chiarire questo discorso dei regolamenti indipendenti perché c'è chi sostiene, come Pizzorusso per esempio, che abbiano una base costituzionale per cui siano ammissibili i regolamenti indipendenti su base regionale, mentre invece Luciani sostiene che non sono ammissibili, per cui c'è un contratto in dottrina proprio su questi due ... indipendenti cioè quelli che non hanno una copertura legislativa, che disciplinano la materia senza che nessuna legge precedente si riferisca al potere regolamentare, questo è un problema grosso.

INTERVENTO

Una riflessione dei problemi aperti da questa riforma, diciamo, condizionate dalla mia particolare esperienza, cioè per quello che riguarda il ruolo del presidente come rappresentante della regione che indubbiamente da questa riforma viene rafforzato se non altro dal punto di vista politico-istituzionale molto rilanciato, c'è da tener presente cosa può cambiare e quali strumenti vanno adeguati per far in modo che la rappresentanza esterna della regione sia nei livelli statali con la conferenza stato-regioni sia nei livelli comunitari possa essere adeguata a cambiamento, la riflessione che posso fare, cercherò di essere il più breve possibile è questa, ormai per quello che riguarda l'azione delle regioni sul versante comunitario si tratta di considerare che si è consolidato una presenza e uno spazio, dovuti soprattutto all'esperienza del partenariato delle negoziazioni sui fondi strutturali, ma che via via si è andata allargando a altre iniziative, al sistema degli aiuti, a interessi che come regioni si gestiscono sul piano locale, pensiamo a questioni di politica agricola per problemi di infrastrutture, di trasporti e così via. Per cui la mediazione statale sul versante comunitario ha sempre più bisogno di una stretta integrazione tra livello regionale e livello statale per fare in modo che le posizioni siano il più possibile rispondenti alle esigenze nazionali se vogliamo. Allora è chiaro che un presidente di regione, o un esecutivo regionale caratterizzato con questa forte sottolineatura rappresentativa e così

come viene da questa riforma, ha anche bisogno di strumenti che ne aumentino la forza nel versante esterno senza mortificare il nome di un dirigismo, il ruolo politico delle assemblee e degli indirizzi che dalle assemblee dovranno pur sempre pervenire, ma sarà estremamente necessario avere strumenti molto snelli e molto agili di azione regionale sul versante esterno perché ormai la politica comunitaria richiede, al fine dell'assunzione di posizioni sostenibili, tempi spesso molto molto veloci ed è chiaro che se fino ad adesso da parte delle regioni è stato facile responsabilizzare il governo e il ministro dei successi o degli insuccessi che si potevano ottenere sul versante comunitario, il nuovo modello reca le caratteristiche di un potere molto più condiviso pertanto anche sul versante regionale bisognerà essere più presenti e più corresponsabili delle posizioni e dei successi e degli insuccessi sul versante comunitario. In conclusione io penso che questo elemento debba essere tenuto presente nel pensare a come riadeguare gli statuti e, diciamo, i percorsi decisionali a livello regionale proprio per proiettare il più possibile le regioni verso un'integrazione, sia statale sia comunitaria, sempre più necessaria.

PRESIDENTE

Bene. Ci sono altri. Allora darei la replica al prof. Vandelli.

PROF. VANDELLI

Ma qualche impressione perché il discorso meriterebbe ben diverso approfondimento e mi guarderò bene dall'entrare in una discussione tra Pizzorusso e Luciani sul sistema delle fonti unicamente. Qual è il motivo per cui differenziavo la previsione e gli effetti più o meno immediati diretti della nuova disposizione in relazione ai componenti della giunta rispetto alla disposizione che riguarda i regolamenti, ma a me pare che ci sia una differenza che riguarda proprio il contenuto nella norma, nel senso che quando una disposizione costituzionale afferma che il presidente eletto nomina e revoca i componenti della giunta secondo me si collega a questa disposizione un principio generalissimo in base al quale ogni causa di ineleggibilità e incompatibilità deve essere espressamente, puntualmente fissata sulla base di previsioni di disposizioni di pari rango, pari a dire, secondo me questa disposizione nella sua immediatezza fa perdere una base costituzionale alle eventuali disposizioni regionali che prevedano incompatibilità (da parte di assessori) nei confronti di assessori regionali. Diverso è il caso della potestà regolamentare perché qui sulla base di una forma di governo di questo genere secondo me non abbiamo nessuna pre-opzione, nessun vincolo, secondo me in una forma di governo di questo tipo entra benissimo in ipotesi tanto una scelta a vantaggio futuro della giunta quanto una scelta possibile a vantaggio del consiglio, non abbiamo, ritengo su questo, vincoli precisi da parte del modello, il quale comunque parte come un modello certamente ambiguo così come è ambiguo è il modello del sindaco il quale, come è noto, è molto di più parlamentare che non presidenziale, ha solo tre elementi dell'elemento della forma di governo presidenziale vale a dire l'elezione diretta del sindaco, la nomina degli assessori al di fuori del consiglio e la preclusione al terzo mandato, terzo elemento questo fortemente vacillante nell'ultimo dibattito, tutto il resto è parlamentare, è decisamente parlamentare, la sfiducia, il legale stretto tra i due organi ecc. ecc. Quello regionale nasce ancora non solo con alcune di queste ambiguità, perché nasce con la sfiducia, nasce con il raccordo però senza quel tipo di raccordo che ha il meccanismo di elezione del sindaco con un tipo di raccordo diverso però accanto a questa, diciamo, originalità di forma ci sta anche una forte flessibilità di forme in base al quale poi ciascuna regione potrà adeguare il modello e modularlo secondo delle proprie esigenze. Sui poteri del presidente, se parliamo di interventi del singolo ordinamento, io ritengo che anche la legge regionale possa già essere, non so

quanto complesso sarà l'operazione di revisione dello statuto..... lo statuto vigente non offre vincoli ritengo che ci siano degli spazi già per variare il riparto delle tribuzioni soprattutto in quei casi in cui, appunto, gli attuali statuti non blindano le competenze tra l'uno e l'altro organo, faccio anche presente che nel caso proprio del sindaco effettivamente il passaggio dall'elezione indiretta all'elezione diretta non fu accompagnato da nessuna sostanziale trasformazione del riparto di attribuzione fatta eccezione per il solo potere di nomine, una lettera dell'art. 32 della 142 di tutto il grande pacchetto. Sul tema della delega legislativa avrei molti dubbi, riterrei invece del tutto praticabile la via della delegificazione, però è notoriamente cosa diversa che non trova ostacoli nel sistema di gerarchia delle fonti, mentre troverei problematica una vera e propria cessione dell'esercizio della potestà legislativa tramite una delega. Sulle altre cose, come dire, ho più dubbi di voi, quindi non sarei utile.

PRESIDENTE

Bene. Se tutti sono d'accordo, visto che ci sono questi tempi stretti proseguirei col discorso della legge 265 e modifica delle autonomie locali perché il prof. Vandelli ci dica quali sono le modifiche di fondo e con rispetto alla situazione precedente.

PROF. VANDELLI

Ormai telegraficamente. Dunque la 265 chiude un ciclo, lo chiude lasciando due appendici di diversissima natura e di diversissima importanza, un'appendice riguarda la riforma dei servizi pubblici locali che rimane un pezzo della struttura dell'ordinamento locale in attesa di una totale, di una complessiva ridisciplina e dall'altro verso il testo unico che dovrebbe consolidare, armonizzare tutto il sistema elaborato negli anni nel lungo ciclo delle riforme dal '90 al '99. Ora rispetto agli altri punti e dall'insieme dell'ordinamento locale che cosa caratterizza questo ciclo e quali sono i punti di fondo delle scelte del '99. Ci sono conferme, ci sono smentite ci sono aggiustamenti, tra le conferme ritengo che ad esempio uno dei punti di maggior successo delle intuizioni del '90 sia stata la distinzione tra indirizzo e gestione, se pensiamo che tre anni dopo viene ripresa e portata ad un principio generale delle pubbliche amministrazioni dal decreto 29 che poi le Bassanini si preoccupano di renderlo operativo cambiando non il principio ma la tecnica, vale a dire passando dalla affermazione del principio generale tutto va ai dirigenti a un'elencazione puntuale piuttosto nutrita di quello che è il nucleo minimo espressamente riservato alla competenza dei dirigenti. Dall'altro lato invece abbiamo delle smentite, delle svolte nette tra queste, tra queste il caso più importante è rappresentato dalla vicenda delle unioni delle associazioni, in questo caso le scelte della 142 sono radicalmente e diametralmente smentite, la 142, come è noto, puntava ad un ridisegno territoriale attraverso l'attivazione di un'estesa serie di processi diffusione a questi processi erano finalizzati i programmi regionali, gli incentivi statali, gli incentivi regionali, i municipi come forma di mantenimento dell'identità delle piccole comunità, le unioni intercomunali come nuova forma associativa specialmente e principalmente destinata a provocare la fusione entro un periodo determinato di dieci anni. E' inutile dilungarsi sull'esito di questa normativa, vi ricordo soltanto che ottomilaottantotto erano i comuni nel '90 ottomilacentoquattro sono nel '99, quindi non solo non sono diminuiti ma il numero è stato soggetto ad un leggero ma costante incremento, di fusioni se n'è fatta, a quanto pare, una in Veneto, diventata ormai famosissima, una seconda l'ho vista sul bollettino ufficiale del Piemonte però non ho particolari conferme e invece c'è stata una serie di scorpori di comuni, quanto a unioni siamo a questa fase dunque di unioni formalmente istituite e finanziate dal ministero ne risultano quattordici, naturalmente a queste bisogna aggiungere quelle via via attivate nel

posto 265, diciamo che nell'esperienza pre 265 siamo a qualche esperienza ma certamente lontanissimi dal processo di riordino territoriale che si immaginava. D'altronde la svolta del 265 su questo punto non è nuovissima nel senso che la svolta si basa su un percorso già solidamente avviato dalle Bassanini e alloro volta precedute da due provvedimenti settoriali ma di grandissima importanza Galli Ronchi cioè acque e rifiuti. Qual'era il meccanismo allora immaginato per sopperire alla esigenza di dare un servizio su un determinato ambito diverso da quello degli enti di riferimento, ma il criterio era quello dell'atto degli ambiti o aree ottimali con un meccanismo che fondamentalmente lascia un potere di livello più ampio, la determinazione del bacino del territorio all'interno di questo bacino c'è una forma di autonomia per scegliere la modalità di gestione in comune del servizio della funzione. Questo è il meccanismo che viene adottato dalle Bassanini con un cambiamento di termine che può non essere un cambiamento soltanto formale, dalla parola area ambito si passa alla parola livelli minimi, il livello può non essere la stessa cosa nel senso che ovviamente c'è anche una lettura in senso continuista cioè che non ci sia nessuna modifica rispetto a quei precedenti e quindi che sostanzialmente il livello possa implicare una definizione da parte della regione, previa concertazione nelle sedi rappresentative delle autonomie locali, di veri e propri ambiti. Altri, in primo luogo l'Ance ritengono invece che il livello sia una cosa del tutto diversa rispetto all'ambito, vale a dire che in sede concertata si possa definire soltanto una serie di criteri rispettati i quali i comuni siano pienamente liberi non solo di scegliere la forma ma anche di scegliere l'ambito territoriale, dunque i partner della forma associativa, mi pare che le leggi regionali si siano mosse con una notevole cautela su questo fino ad ora, mi pare, a parte il caso il modello seguito dall'Emilia Romagna che parte proprio dal basso, cioè che parte affidando la scelta agli enti locali per poi prevedere soltanto in seconda battuta l'intervento regionale qualora non ...fissando un livello demografico quindi un ordine di grandezza a diecimila abitanti l'impressione è che anche le altre regioni in generale si siano mosse, per ora, con grande cautela, determinante diventa e d'altra parte sarà interessante vedere l'evoluzione dei prossimi tempi, determinante diventa il meccanismo degli incentivi sui quali si poggia una gran parte del percorso. Ci sono poi delle scelte che in vario modo tendono a rafforzare fortemente istituti che erano stati introdotti dalla 142 con grande novità concettuale e con grande ristrettezza nella disciplina di fatto, alludo da una parte alle autonomie statutarie e dall'altra parte alle forme di partecipazione e referendum, l'autonomia statutaria era in qualche modo una correzione di una stortura cioè era in qualche modo un rimediare a quel paradosso che vedeva enti strumentali o ausiliari godere di una autonomia statutaria negata invece agli enti costituzionalmente garantiti in primo luogo quali sono i comuni e le province. Detto questo però quindi una previsione di grande rilievo di principio, poi come è noto proprio nella disciplina di base del contenuto più puro dell'autonomia statutaria, vale a dire l'organizzazione di governo in funzione del consiglio sono blindate dalla legge, la competenza residuale in capo alla giunta è inamovibile per legge, alcune competenze in capo al sindaco sono ..., in sostanza l'unica variazione consentita allo statuto è prendere alcune competenze che in base alla competenza residuale spetterebbero alla giunta e demandarle al sindaco, lì è l'unica flessibilità, come vedete si tratta di ben poca cosa per giustificare un'autonomia statutaria che tale voglia essere anche nella sostanza. Da qui l'intenzione di rilancio, nel disegno di rilancio operato dalla 265 su due piani fortemente intrecciati e di diversa natura, uno è il piano della collocazione dello statuto nel sistema delle fonti e dei rapporti, in particolare, con le fonti primarie dello stato, vale a dire il passaggio da una considerazione dello statuto come fonte subordinata alle leggi e dunque a qualunque tipo di legge allo statuto come fonte limitato esclusivamente dai principi, non solo, ma nel rapporto principio norma di sviluppo che richiama ovviamente il rapporto 117 tra legge di principio fondamentale e legge regionale, la 265 fa addirittura un salto più in là che è un salto che le regioni

avevano tentato di fare ma non sono mai riusciti ad ottenere vale a dire la 265 accoglie anche il criterio dell'enunciazione esplicita dei principi in modo tale da riservare al parlamento la qualificazione degli stessi e in modo tale che ogni disposizione che non sia dichiarata di principio sia destinata ad una derogabilità da parte delle disposizioni statutarie. Questo il meccanismo accompagnato da un meccanismo a effetto immediato abrogativo dunque la entrata in vigore della legge che reca i nuovi principi espressamente dichiarati come fondamentali opera con immediata abrogazione sulle disposizioni statutarie incompatibili accompagnate da un termine, 120 giorni, entro i quali i consigli sono tenuti ad adeguare i propri ordinamenti. Il secondo versante è anche significativo perché riguarda invece i contenuti dello statuto, vale a dire, nel tentativo di rilancio si prevedono dei forti un allungamento degli oggetti che vengono demandati allo statuto, talvolta una precisazione talvolta qualche novità anche tramite una forte riduzione dei vincoli prima esistenti. Quali sono questi oggetti, ma fondamentalmente sono da una parte per quanto riguarda l'organizzazione di governo centrale del comune il tema del ruolo del consiglio, funzionamento del consiglio, tutela delle minoranze, sono temi caldi nell'ambito degli ordinamenti comunali dove tensioni tra esecutivi e assemblee non sono mancate, si ipotizza, si affida allo statuto uno specifico compito di regolare una serie di aspetti tra l'altro rompendo anche la fondamentale diversità di relazione e consiglio e sindaco nella distinzione comuni e piccoli comuni grandi, nel senso che come sapete fino ad oggi vigeva un sistema a separazione netta nei comuni superiori ai quindicimila abitanti e un sistema a forte compenetrazione tra organi nei comuni minori, per esempio il sindaco presiedeva entrambi gli organi collegiali, oggi mentre si salvaguardia il modello differenziato nelle soglie superiori, si introduce la possibilità, per lo statuto, di optare per l'uno o per l'altro sistema. Le prospettive cui si presta maggiore attenzione certamente sono a tutela delle minoranze, funzionamento del consiglio, in questo momento, ce ne saranno altre che credo verranno fuori a breve, sulla tutela delle minoranze si è fortunatamente respinta la visione, l'impostazione del senato che vedeva questa tutela come una garanzia delle minoranze di inclusione di un proprio rappresentante in ogni nomina o elezione spettante al consiglio a partire dai revisori dei conti, cassata quella gli strumenti concreti vengono demandati allo statuto, fatta una sola eccezione se lo statuto prevede una commissione che abbia compiti di garanzia e di controllo questa commissione deve essere presieduta da un membro della minoranza. Qui valgono anche i principi affermati dalla giurisprudenza che cosa debba essere un membro della minoranza è un problema serio visto che si tratta, in questo caso, di eleggere un membro solo, è più semplice quando si eleggono in contemporanea ad esempio, più vice presidenti il meccanismo del voto limitato già è ritenuto sufficientemente garantista per tutti. In questo caso il problema di fondo è quello di evitare che il membro della minoranza sia scelto dalla maggioranza e qui soccorrono sistemi di diverso tipo, talvolta sulla prassi si va sulle mere astensioni in blocco della maggioranza, ma c'è giurisprudenza che afferma che occorre una blindatura garantita ben più solida qual è la ruotazione separata da parte dei soli membri della minoranza al fine di evitare influenze dell'una o l'altra, però questi sono tutti meccanismi che appunto vengono demandati allo statuto. Cosa siano queste commissioni di garanzia e di controllo è lasciato allo statuto demandare la origine della norma fa pensare decisamente a quelle commissioni permanenti di stampo commissione affari istituzionali o commissione finanze con una specifica vocazione e un compito su questo versante tuttavia non è escluso che come stanno facendo vari comuni la norma possa applicarsi invece o anche a commissioni di inchiesta o di indagine. Sul referendum, anche lì avevamo una importante affermazione di principio, poi fortemente contenuta nei suoi effetti dalla Giunta dell'aggettivo e dalla limitazione derivante dalla natura consultiva del referendum stesso. Oggi con la semplice abrogazione dell'aggettivo, l'attenzione si concentra sulla introduzione del referendum abrogativo, credo che una attenzione di

questo tipo sia troppo limitata, in realtà non so se sia il referendum più utile quello abrogativo, ricordo soltanto che la nostra Costituzione ne conosce almeno tre di referendum, oltre quello abrogativo esiste il referendum eventuale confermativo di cui all'art. 138, il referendum territoriale di cui all'art. 132, la Bicamerale è stata istituita da una legge costituzionale che prevedeva un quarto tipo di referendum obbligatorio approvativo, nel senso che se i lavori della Bicamerale fossero andati a buon fine comunque saremmo stati chiamati a votare il testo di religione costituzionale, la Bicamerale stessa aveva introdotto un ulteriore tipo di referendum che era un referendum approvativo nel caso in cui una iniziativa popolare appoggiata da un certo numero di firme non fosse stata approvata dal Parlamento entro un certo termine, si sarebbe andati ad un referendum, ed una volta approvato il referendum la proposta sarebbe stata direttamente approvata. Ma come vedete soltanto il richiamo alle esperienze italiane già ci dà una gamma rilevante, la fantasia può svilupparsi ulteriormente.

Ulteriori punti di grande rilievo, a mio avviso, sono quelli che riguardano le città, primo per quanto riguarda nell'immediato la sorta delle circoscrizioni le quali, lo dico in due parole, in questo momento non sanno che fare, nel senso che partite per la partecipazione sono in larga misura arrivate sul versante della gestione, sottratta la gestione e gli organi politici per i consigli di quartiere solo rimane la funzione di indirizzo che viene a questo punto condivisa con la funzione di indirizzo del consiglio, la funzione di indirizzo della Giunta, la funzione di indirizzo del sindaco, la funzione di indirizzo riconosciuta dallo stesso 265 a tutti gli assessori. Quindi la fascia dell'indirizzo si presenta molto affollata, inserire uno spazio di indirizzo anche per i consigli circoscrizionali diventa veramente arduo, a meno che non si immagini un tessuto così farraginoso da risultare davvero impercorribile. Ma se è così a questo punto bene ha fatto il legislatore quanto meno a togliere il vincolo della elezione diretta del consiglio circoscrizionale. A questo punto i comuni si trovano di fronte ad una autonomia statutaria dotata di una amplissima gamma di estensione che può andare dalla previsione di consigli circoscrizionali dotati di personalità giuridica con proprio bilancio, proprie attribuzioni previsti particolarmente per i comuni al di sopra di 300.000 abitanti, mi pare che in buona misura Roma si sia mossa in questa direzione, e dall'altro lato ad organi di circoscrizione che rinuncino ad una elezione diretta per svolgere in maniera varia funzioni di recupero della partecipazione da una parte, di gestione dei problemi reali del quartiere dall'altra, per esempio Parigi è basata su questo sistema. Dal primo dato che risulta Parigi è da un lato la connessione con il consiglio comunale anche nell'unione personale e dall'altro lato la gestione, la cura degli aspetti minuti, per esempio quello che è fondamentale a Parigi è l'arredo urbano. In questa gamma ci si orienta in una logica di forte apertura perché la stessa gamma di scelte poi le abbiamo ad esempio a favore dei municipi, prima avevamo quella strana forma con un prosindaco con due consultori elettivi etc. etc., secondo un determinato sistema elettorale oggi abbiamo una lavagna pulita in cui si può scrivere quello che si vuole. L'ultimo aspetto di particolare accentuazione riguarda poi le città metropolitane. Lì lo statuto acquisisce il massimo di potenzialità perché in primo luogo diventa una legge, dunque è destinata a confluire ad acquisire un rango primario con possibilità di derogare a qualunque disposizione di legge, ma soprattutto il fatto che lo Statuto non nasce negli interstizi di un disegno già dato ma crea il disegno, quindi cercando di modulare l'ordinamento alle esigenze delle singole realtà. Nasce dal basso, nasce da una assemblea dei rappresentanti degli enti locali i quali poi man mano, con una serie di consensi, quindi passaggi che vanno dai consigli comunali fino alla Regione e quindi al Parlamento, costruiscono dal basso questa nuova costruzione. Questi mi paiono i temi salienti di questa nuova costruzione.

PRESIDENTE

Prima che vada via il professore, se c'è qualche domanda immediata a lui così poi lo

lasciamo libero. Prego.

CINZIA D'ORIANO - Regione Lazio

Alla Regione Lazio proprio in questi giorni è stata approvata dalla Giunta una modifica alla nostra legge precedente che disciplina la procedura di regolamentazione dell'area metropolitana, quindi ci siamo trovati ad affrontare una serie di problemi tra cui se fosse la proposta di statuto a dover essere sottoposta a referendum e quindi poi trasmessa alla Regione e non invece qualcosa di diverso posto che in un primo momento nel testo era proprio previsto che la proposta di statuto fosse sottoposta a referendum, mentre invece poi è venuto meno quando è stato votato e si parla di una proposta di istituzione della città metropolitana per la quale tra l'altro non è prevista espressamente una procedura di approvazione da parte della assemblea che invece dovrebbe provvedere alla approvazione dello statuto. E' un problema serio che si è posto perché anche dai colloqui con il Ministero dell'Interno e Protezione Pubblica ci è stato detto: no, assolutamente, non è la proposta di statuto. La proposta quale è? Non lo sappiamo ma non è la proposta di statuto.

PROF. VANDELLI

Io sono convinto che abbiamo detto una cosa corretta, cioè non è la proposta di statuto che secondo la legge, e mi pare secondo un ragionevole ruolo del coinvolgimento della popolazione in una valutazione complessiva della operazione, secondo me per capire la sostanza la domanda deve essere formulata: «vuoi tu che Roma sia costituita in città metropolitana?» non vuoi tu che ciascuno debba andare a vedere se il consiglio ha certi poteri o se il sindaco metropolitano ne ha altri scatenando un intreccio di possibili opzioni e problemi. Io credo che la domanda di fondo sia questa.

CINZIA DORIANO

Il problema successivo è il ruolo della Regione nella trasmissione di questa proposta di istituzione che, essendo una legge nazionale, a questo punto si configura una iniziativa legislativa diretta dei comuni nei confronti delle Camere... sì, perché lo trasmette alle Camere la Regione.

INTERVENTO

Ma non è il comune o la provincia o i comuni associati...

CINZIA DORIANO

Che cosa è quindi? Una proposta di legge nazionale e quindi è deliberata dal Consiglio Regionale che però non ha nessun potere perché deve essere conforme a quella che è l'iniziativa dei comuni e quindi il Consiglio Regionale...

PROF. VANDELLI

Io dico una parola: secondo me i famosi poteri formali non sono mai esistiti, si è sempre detto che ci sono degli atti vincolati per il Presidente della Repubblica e quando Pertini ha detto che certi atti non li avrebbe firmati, quegli atti non sono andati avanti.

Il Senato e gli Stati Uniti dà il proprio assenso a certe nomine del Presidente, quando il Senato ha negato nomina al Presidente quelle nomine non sono andate avanti.

Questi sono gli esempi di poteri più formali che si possono provare. Quindi io non credo ai poteri di veto formali; credo che certamente ci debba essere una consonanza, quindi ritengo che laddove il Consiglio Regionale abbia delle obiezioni nella sostanza, debba in qualche modo aprire se volete la prassi adottata per gli statuti delle Regioni, qualcosa del genere. Però non ritengo che ci sia un esercizio automatico. Certo, qualora ci fosse una

semplice inerzia, ci sarebbe da domandare se l'inerzia regionale è sostituibile ma da parte del livello statale.

PRESIDENTE

Io ringrazio il prof. Vandelli non solo per la relazione sulle autonomie locali ma per aver accettato l'invito di ampliare all'improvviso, per cui capisco anche la sua difficoltà sull'argomento, sulla legge costituzionale, speriamo di averlo spesso fra noi perché mi pare un contributo estremamente utile a tutti. Per cui credo che i colleghi siano soddisfatti, lo saluterei con un applauso.

Prima di alzarsi, siccome poi ci sono delle persone che devono partire, bisognerebbe che il coffee-break fosse limitato veramente ad un quarto d'ora e non di più, per cui alle ore 17:30 poi daremo la parola alla collega Perrino per completare il punto, poi darò delle comunicazioni e poi passiamo agli altri punti, per cui ancora di lavoro per il pomeriggio ce ne è tanto.