



REGIONE ABRUZZO

IL DIFENSORE CIVICO

ALL. 2)

L'Aquila ..... 8. GEN. 2002 .....

Prot. N. 23 .....

Risposta a nota n. ....

del .....

Allegati n. ....

OGGETTO:

**Proposte di modifica del nuovo Statuto regionale.**

Al Presidente della Commissione  
Speciale per la revisione dello Statuto e  
per le riforme costituzionali  
Consiglio regionale  
**SEDE**

In relazione all'audizione dell'8 gennaio 2002, si precisano qui di seguito alcune considerazioni e proposte di modifica al testo del nuovo Statuto regionale:

Art. 2, comma 4

Il principio secondo il quale "la Regione Abruzzo rappresenta il livello delle funzioni e dei compiti statali più vicino ai cittadini" può prestarsi ad equivoci per quanto concerne la piena applicazione del principio di sussidiarietà (verticale e orizzontale), non in sintonia con le affermazioni di principio contenute nel successivo art. 8.

Art. 6, comma 3

L'affermazione che l'istruzione e la formazione professionale sono compiti della Regione e che su dette materie può attivarsi il procedimento per acquisire dallo

Stato ulteriori competenze e risorse si rapporta evidentemente alla nuova formulazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione.

Va peraltro ricordato che la possibilità per le regioni ordinarie di acquisire forme speciali di autonomia riguarda, al momento, solo le materie di cui al comma 3 dell'art. 117 (legislazione concorrente) e quelle indicate nel 2° comma del medesimo articolo alle lett. e), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s) (e cioè norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

Quanto alla "formazione professionale", essa è già una competenza residuale (e quindi esclusiva) delle regioni, essendo espressamente esclusa dalla sfera concorrente e non rientrando nemmeno in quella esclusiva dello Stato.

Si suggerisce pertanto una formulazione più duttile del 4° comma, prevedendo che la Regione possa acquisire forme speciali di autonomia, secondo il disposto costituzionale.

#### Art. 16, comma 1

Il quorum per l'approvazione del Regolamento interno del Consiglio (notevolmente inferiore alla maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati) non sembra adeguato all'importanza dell'atto, che deve regolare aspetti fondamentali dell'attività e della dialettica politica tra le forze presenti in Consiglio regionale.

#### Art. 16, comma 2

Non è chiaro cosa succeda nel caso in cui la Commissione per le Garanzie (le cui valutazioni sono vincolanti, ai sensi del successivo art. 78) si esprima contro tutto o parte del Regolamento.

Il Consiglio deve adeguarsi al parere della Commissione?

Art. 20, comma 4

Non si comprende la competenza affidata alla Giunta per le elezioni in materia di “autorizzazione a procedere”, trattandosi di istituto regolato dalla Costituzione e riferito ai membri del Parlamento.

Art. 27

L'estensione della immunità del Consigliere anche alle “iniziative” assunte nell'esercizio delle sue funzioni, oltre a discostarsi dalla formulazione dell'art. 122 Cost., appare di incerta interpretazione.

Art. 43, comma 2

La previsione di “regolamenti delegati” in capo alla Giunta andrebbe subordinata alla predeterminazione di “norme generali” (in analogia a quanto dispone l'art. 17, comma 2 della legge n. 400/88 per i regolamenti statali).

Meno appropriato sembra invece il richiamo ai “principi fondamentali”, locuzione generalmente usata per individuare i limiti posti dalla normativa statale alla potestà concorrente delle regioni.

Il secondo periodo potrebbe essere così riformulato:

“La delega non può toccare le materie di competenza concorrente e non può avere ad oggetto l'attuazione e l'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea”.

Art. 67, comma 2

Andrebbe meglio riformulato il meccanismo del potere sostitutivo della Giunta regionale nei casi di inerzia o di incapacità di funzionamento degli enti locali.

Anziché prevedere l'ipotesi sanzionatoria della "gestione regionale diretta" sarebbe più opportuno fare un generico riferimento al controllo sostitutivo (attraverso la nomina di un commissario ad acta che, agendo quale organo dell'ente inadempiente, realizza meglio l'esigenza di garanzia dell'autonomia locale, richiamata nel predetto 2° comma).

Va anche tenuto conto che, in tutti i casi di ritardo o inadempimento nell'adozione di atti obbligatori per legge da parte degli enti locali, già opera la competenza del Difensore civico regionale, ai sensi dell'art. 136 del D.Lgs. n. 267/2000.

Si propone pertanto la seguente dizione del 2° comma:

"La legge regionale disciplina il potere sostitutivo nei confronti degli enti locali in caso di inerzia o di impossibilità di funzionamento degli organi nell'esercizio di funzioni loro conferite".

#### Art. 79 – Ufficio del Difensore civico

Il posizionamento della norma più coerente con l'ispirazione dell'istituto sarebbe quello all'interno dei principi sulla tutela dei diritti umani e di cittadinanza.

Nel merito, mentre si apprezza una formulazione statutaria che detta le norme essenziali, tipizzanti ed orientative (rinviando alla più duttile legislazione ordinaria l'ulteriore regolazione dell'istituto) si suggerisce peraltro di specificare che il Difensore civico è, nel contempo, garante dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa; ciò che valorizza la capacità del Difensore civico di porsi anche come strumento di collaborazione e di proposta nei confronti delle amministrazioni e degli enti con i quali si rapporta.

Il testo che si propone è pertanto il seguente:

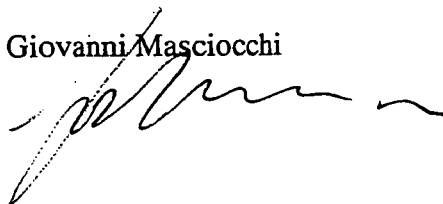
1. "L'Ufficio del Difensore civico è autorità indipendente della Regione a tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini e a garanzia dell'imparzialità e del

buon andamento dell'azione amministrativa; riferisce annualmente al Consiglio regionale.

2. L'Ufficio del Difensore civico è regolato dalla legge.”

Cordiali saluti.

Dr. Giovanni Masciocchi



**ALL. 3)**

*Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione locale.*

*Giornata di studio su:*

*“La nuova legge costituzionale di revisione del Titolo V  
Parte Seconda della Costituzione”*

(Montesilvano 4.12.2001)

*Relazione su: Riforma del Titolo V Costituzione*

*di Giovanni Masciocchi, Difensore civico regionale*

Limito il mio intervento ad alcune considerazioni che mi vengono sollecitate, in parte dalle puntuali relazioni che abbiamo ascoltato e, in parte, dall'esperienza e dalla quotidianità dei problemi con i quali ci stiamo confrontando in questa prima fase di applicazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

La prima difficoltà deriva dalle incertezze che ci vengono prospettate nei “luoghi alti” della politica circa la durata e la stabilità di alcune parti significative della riforma, in relazione all'impegno di questa maggioranza di governo di rivedere le scelte operate dalla precedente maggioranza, anche se confermate da un consenso referendario.

A parte i progetti (ancora non ben definiti) del Ministro per le Riforme costituzionali, a tenere banco in questi giorni sono soprattutto le critiche del Ministro per gli affari regionali, La Loggia (riprese anche dal Presidente della Commissione

parlamentare per le questioni regionali, On.Casellati), che puntano al cuore del nuovo art. 117 e pongono in discussione l'ampiezza e la persistenza stessa di una sfera di potestà legislativa concorrente delle regioni (che, com'è noto, comprende un nucleo di materie molto vasto).

Se, come s'ipotizza, gran parte di queste materie dovesse transitare alla potestà esclusiva delle regioni, allora c'è veramente da chiedersi quale potrà essere il grado di tenuta della legge costituzionale n. 3/2001 e quanto durerà ancora il periodo di incertezze, confusioni e difficoltà interpretative e applicative.

Vero è che l'eventuale eliminazione o riduzione dell'area della normazione concorrente, o ripartita, taglierà tante zone incerte tra legislazione statale - contenente i principi fondamentali - e legislazione regionale di ulteriore sviluppo.

Non è men vero tuttavia che un regolamento di confini tra sfere di potestà legislativa esclusiva - all'interno della stessa materia o di settori di materie - non è operazione facile; così come non lo è tra legislazione esclusiva e legislazione concorrente.

E' il caso dei beni culturali, dove non sarà agevole distinguere tra il profilo della tutela (di spettanza statale) e quello della valorizzazione (rimessa alla potestà concorrente

della regione) dei beni stessi; oppure della competenza (esclusiva) dello Stato in materia di “tutela dell'ambiente”, rispetto alla competenza (concorrente) della Regione in tema di “governo del territorio”.

In qualche commento di stampa di questi giorni, sono stati avanzati dubbi persino sulla rispondenza delle norme del T.U. sull'edilizia 6 giugno 2001 n. 380 (in vigore dal prossimo 1 gennaio) rispetto alle nuove competenze regionali.

E ciò nonostante non sia difficile ricondurre l'edilizia - almeno nel senso inteso dal T.U. 380 - all'ampio concetto di governo del territorio.

Ma problemi non facili di demarcazione di competenze si avvertiranno, quanto prima, soprattutto nella disciplina delle autonomie locali, che vengono profondamente toccate dalla legge costituzionale n. 3/2001.

Un primo quesito riguarda la precisazione (del nuovo art. 117) che lo Stato ha competenza esclusiva in materia di “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”.

La lettura della norma sembra dunque tagliare quel cordone ombelicale che, nel vecchio impianto costituzionale (art. 118, 130, VIII e IX Disp. Trans.), legava ai tradizionali enti territoriali la categoria degli “altri enti locali”, intesi come

espressioni democratiche e come proiezioni funzionali delle medesime realtà territoriali.

D'altronde, neppure nel nuovo art. 118 si fa più alcun cenno agli altri enti locali; il che lascia intendere che su queste strutture la regione abbia una potestà esclusiva, non diversa da quella che finora ha esercitato sul proprio apparato ausiliario. Con la conseguenza che nulla vieta alla futura legislazione regionale di dettare norme che prevedano, ad esempio, lo scioglimento degli organi delle Comunità Montane o dei vari consorzi di comuni operanti nelle materie regionali (servizi idrici, smaltimento dei rifiuti e così via), o di reintrodurre forme di controlli preventivi di legittimità, ora venuti meno con la soppressione dell'art. 130 Cost.

Come pure non bisogna dimenticare che, negli ultimi anni, tutte le regioni speciali hanno visto riconosciuta una potestà esclusiva in tema di ordinamento degli enti locali.

Questione interessante è quella dei limiti alla potestà esclusiva delle regioni ordinarie, oggi desumibili dal primo comma dell'art. 117, che fa riferimento al rispetto della Costituzione e ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Stando alla nuova formulazione, dovrebbero essere scomparsi gli altri tradizionali vincoli alla potestà esclusiva e,

segnatamente, quel limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, diffusamente richiamato nelle leggi più importanti di settore per condizionare le autonomie speciali.

D'altronde tale limitazione deve ritenersi venuta meno anche all'interno delle regioni speciali, in virtù della norma transitoria di cui all'art. 10 della legge cost.le n. 3/2001, che estende loro gli effetti della riforma "per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite" dagli statuti speciali.

Altro aspetto che merita attenzione è quello che riguarda il nuovo art. 120, laddove si introduce un potere sostitutivo del Governo nei confronti, tra l'altro, degli organi delle Province e dei Comuni, in caso di particolari inadempienze o violazioni di norme (norme internazionali e comunitarie, mancata assicurazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ecc.), che viene a porsi in un'area di contiguità con il controllo sostitutivo sugli atti dei predetti enti locali, di spettanza della regione (ovvero del difensore civico).

La preoccupazione di interposizioni e di interferenze nella sfera regionale è solo in parte attenuata dalla precisazione che la legge dovrà definire le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi del governo siano esercitati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Un rinvio dunque al legislatore nazionale, che avrà però un notevole spazio di discrezionalità nel tradurre in pratica il criterio della sussidiarietà e nell'ispirarsi al principio di leale collaborazione.

Un altro momento di riflessione e dibattito può essere quello del difficile coordinamento tra le norme del riscritto Titolo V e una pluralità di norme e principi diffusi nella restante parte della Costituzione.

Il contrasto più evidente è certamente quello tra l'art. 114 - che costruisce dal basso il nuovo assetto dei livelli di governo, prefigurando tra essi una sorta di pari dignità istituzionale e rompendo la tendenza a identificare lo Stato con la Repubblica - e il vigente art. 5, che articola la Repubblica nelle autonomie locali, partendo dal concetto basilare dell'unità e indivisibilità della Repubblica stessa.

E' difficile dire come la sostanziale antinomia tra i due cardini della Costituzione verrà risolta nella quotidianità delle vicende istituzionali. Certo è che il concetto di Repubblica che viene fuori dalla riscrittura dell'art. 114 è quello di un'entità piuttosto astratta, che sembra più una sommatoria di enti equiordinati; una parificazione che, tuttavia, va vista più su un piano di dignità istituzionale che su uno di tipo gerarchico.

La sensazione più immediata è che si sia voluto affermare un principio di grande spessore innovativo, che ha però il sapore di un messaggio forte per chi sarà chiamato ad interpretare il nuovo modello costituzionale (e soprattutto per il giudice delle leggi).

Modificare l'art. 5 - che è l'indiscusso caposaldo della Costituzione del '48 - per armonizzarlo con il modello nuovo uscito dalla Legge Costituzionale n. 3 non sarà cosa facile; si tratterebbe comunque di un'operazione estremamente delicata e pericolosa nell'attuale dibattito politico, dove affiorano ancora posizioni minoritarie, non del tutto rassicuranti sul tema dell'unità della Repubblica.

Certamente l'art. 114 sarà un riferimento privilegiato dalla Corte Costituzionale in sede di giudizio sulla legittimità di leggi (statali o regionali) o in conflitti di attribuzioni tra poteri, così come finora lo sono stati, nei precedenti rapporti conflittuali, l'art. 5 e il soppresso art. 128 Cost.

Alla luce del riscritto art. 114 va letta anche l'abrogazione dell'art. 130 Cost. (oltre a quella dell'art. 125 e alla riformulazione dell'art. 127), nel senso che la soppressione dei controlli preventivi di legittimità è una logica derivazione del modo nuovo di posizionarsi dei livelli di governo rispetto all'assetto generale della Repubblica.

Su questo versante, sembra che - sia pure con notevole ritardo - il clima di confusione e di incertezza che ha accompagnato l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001 si vada lentamente diradando.

Si è però dovuto attendere i risultati della Conferenza Stato Regioni, ANCI, UPI, UNCEM dell'8 novembre scorso per scoprire una specie di "uovo di Colombo"; e cioè che l'abrogazione dell'art. 130 era di immediata applicazione ed esimeva dall'obbligo (ma anche dalle facoltà) di inviare gli atti al controllo.

Su vari aspetti problematici della questione mi ero da tempo interessato con i colleghi delle altre regioni e presso gli organi della Regione, ai quali avevo rimesso una nota, che voleva dare la scossa ad una sorta di torpore e di sostanziale silenzio della dottrina, della stampa e dei politici sull'argomento.

Ad oggi, l'unico documento di fonte governativa è una lettera - indirizzata dal Ministro delle Regioni il 21 novembre scorso ai Presidenti delle Regioni - in cui si dà per certo che dall'8.11.2001 è cessato l'obbligo di inviare agli organi regionali di controllo gli atti amministrativi di Comune, Province ed altri Enti locali, con riserva tuttavia di approfondire gli effetti dell'abrogazione dell'art. 130 nei riguardi di altre tipologie di

controllo e di valutare le disposizioni tuttora in vigore del D.Lgs n. 267/2000.

Di analogo contenuto è la nota che, qualche giorno dopo, il Presidente della nostra Regione ha rimesso ai Presidenti dei Co.re.co.

In precedenza, l'Assessorato Regionale EE.LL. aveva dato ai comitati una direttiva per precisare che il controllo era esercitabile solo su Consorzi di Bonifica, Parco regionale "Sirente-Velino" e Amministrazioni Separate.

Restano perciò in piedi una serie di quesiti che riguardano le c.d. funzioni residuali dei Co.re.co; a parte le riserve di certa dottrina che ne pone in discussione la sopravvivenza stessa, in relazione al venir meno del loro fondamento costituzionale.

Ma dubbi interpretativi riguardano anche l'esercizio del controllo sostitutivo e del controllo eventuale da parte, rispettivamente, del Difensore civico regionale e di quelli locali.

Con i limiti che derivano da una prima lettura della riforma, credo che una buona chiave di interpretazione sia il considerare cessate tutte quelle forme di controllo per le quali siano venuti meno i presupposti soggettivi ed oggettivi indicati dall'art. 130; e cioè che:

- 1) si tratti di controlli preventivi di legittimità;

- 2) la funzione di controllo sostanziale sia svolta dall'organo regionale individuato dalla norma costituzionale (Coreco);
- 3) destinatari dei controlli siano i Comuni, le Province o gli altri enti locali.

Conseguentemente:

- a) non dovrebbero essere compatibili con la riforma sia il controllo necessario - disciplinato dall'art. 126, comma 1 del T.U. 267/2000 - sia il controllo facoltativo, che la Giunta può richiedere ai sensi del comma 3 dell'art. 127 del T.U.; sia il controllo preventivo di legittimità, che il Prefetto può richiedere al Co.re.co nei casi previsti dal 2° comma dell'art. 135 T.U., per prevenire infiltrazioni mafiose;
- b) quanto al controllo eventuale, affidato dall'art. 127 al Difensore civico locale - e, in mancanza, al Co.re.co - esso non dovrebbe essere toccato dall'effetto abrogativo, almeno nel caso in cui venga esercitato dal Difensore civico. Sia perché questi non è un organo della Regione (come voleva l'art.130), ma interno all'Ente; sia perché si tratta di una forma di controllo atipico, che non si sostanzia nell'annullamento dell'atto ritenuto illegittimo ma nel semplice invito al Consiglio a riesaminare l'atto.  
Nel caso invece la funzione fosse rimessa al Coreco, qualche dubbio è lecito, trattandosi di organo esterno che