

Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale (*)

di Roberto Bin

I. Attorno al Consiglio delle autonomie si è ormai scritto e discusso molto. L'esame comparativo dei modelli seguiti dalle Regioni che, quasi tutte, avevano istituito organi di consulenza degli enti locali già prima della riforma costituzionale, l'esegesi della scarna norma del "nuovo" art. 123, u.c., Cost., i lavori di preparazione dei nuovi Statuti regionali hanno ormai chiarito tutto ciò che c'era da chiarire attorno alla posizione, alla composizione, alla funzione dei Consigli delle autonomie e alle sue competenze. Ormai, a me sembra, tutti i principali nodi che la disciplina statutaria dei Consigli deve affrontare sono stati sciolti e il numero delle alternative si è drasticamente ridotto. Troviamo conferma dal confronto tra le diverse soluzioni prospettate in Emilia-Romagna dal CALER, dalla Commissione Statuto, dagli "esperti istituzionali" nominati dal Consiglio regionale, dall'Unione enti locali. I punti di convergenza sono tanti. Vediamoli:

a) quanto alla composizione, appare ormai fermo che gli "enti locali" di cui parla l'art. 123, u.c., sono soltanto gli enti politici-rappresentativi, cioè Comuni, Province, città metropolitane, non anche le autonomie funzionali. Un chiarimento forse scontato in Emilia-Romagna, dato che questo è l'assetto ereditato dalla CRAL, ma che non era scontato in altre Regioni, dove in precedenza si immaginava che accanto agli enti locali fossero rappresentate anche le *autonomie funzionali* (così in Abruzzo, Liguria, Lombardia, Piemonte), e persino le *associazioni di enti locali* (Abruzzo, Basilicata, Campania, Lazio, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia; un ambiguo riferimento alle associa-

(*) Relazione introduttiva alla Giornata di studio promossa dalla Scuola regionale Emilia-Romagna della S.S.P.A.L., Bologna, 29 marzo 2004.

zioni è contenuto però anche nella bozza predisposta dalla Commissione Statuto dell'Emilia-Romagna, che indica i rapporti tra il Consiglio delle autonomie locali e le associazioni come "oggetto" del regolamento del Consiglio delle autonomie locali stesso). Nelle bozze di Statuto che attualmente circolano, solo il Piemonte mi sembra mantenere aperta l'ipotesi di una rappresentanza delle autonomie funzionali, ma senza diritto di voto.

b) Gli enti locali sono rappresentati dai vertici degli esecutivi, quindi da Sindaci e Presidenti di Provincia. Questa soluzione che in Emilia-Romagna sembrerebbe scontata, ancora per eredità della CRAL, è invece ripudiata in diverse altre Regioni, che optano per una rappresentanza dei soli Consigli comunali e provinciali (Puglia) o per una rappresentanza mista (Umbria, Marche, Toscana). In uno sfoggio di fantasia istituzionale, la bozza di Statuto marchigiano prospetta addirittura che sindaci e consiglieri comunali o provinciali siano eletti o dai rispettivi consiglieri o dalla stessa Assemblea regionale!

c) Sembra superato anche il problema di dove debba essere collocato il Consiglio, se accanto al Consiglio regionale o alla Giunta. Il problema era nato dall'esperienza precedente alla riforma costituzionale, quando i Consigli delle autonomie erano stati strutturati dalle Regioni secondo due modelli alternativi, quello della "conferenza" che "ausilia" la Giunta regionale, e quello della "seconda camera", che sta accanto al Consiglio regionale. Ora la soluzione che sembra prevalere, anche per mantenere una lettura fedele alla lettera dell'art. 123, u.c., è che il Consiglio delle autonomie sia un organo di rappresentanza e di consultazione della "Regione" e non di uno specifico suo organo. Le cose però non sono ancora del tutto chiare. La norma statutaria proposta dalla CRAL sottolinea che il nuovo Consiglio dovrebbe rappresentare gli enti locali nei riguardi di tutti e tre gli organi regionali, in qualche modo preservando l'esperienza fatta in passato, quando la CRAL era costituita presso la Giunta regionale e presieduta dal suo Presidente (il modello "conferenza"); la norma proposta dalla Commissione Statuto sottolinea invece che il Consiglio delle autonomie è istituito presso

l'Assemblea regionale, secondo il modello toscano della "seconda camera". Anche nelle altre bozze di Statuto le due soluzioni appaiono contrapporsi, in alcune Regioni (Umbria e Lazio, per esempio) essendo esplicito il ruolo di consulenza che il Consiglio delle autonomie locali svolge anche per la Giunta regionale, oltre che per l'Assemblea, mentre in Puglia e in Toscana è esplicito che il Consiglio delle autonomie locali risiede presso il Consiglio regionale. Il problema è solo in parte nominalistico, perché rievoca il tema di fondo, il problema mai ancora risolto: a che cosa serva il Consiglio delle autonomie. È un problema su cui dovrò quindi ritornare.

d) Anche sui compiti a cui il Consiglio delle autonomie locali dovrà attendere sembra esserci un vasto consenso. Una funzione consultiva in merito a:

- revisione dello Statuto;
- disciplina dello stesso Consiglio delle autonomie locali;
- disciplina del coordinamento del sistema tributario e finanziario;
- legge di bilancio;
- organizzazione degli enti locali;
- conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali.

Inoltre il Consiglio delle autonomie locali ha un generico potere di iniziativa per:

- leggi, programmi e altre "decisioni" regionali;
- promozione di ricorsi alla Corte costituzionale.

e) I pareri del Consiglio delle autonomie locali hanno carattere obbligatorio e comportano un "rafforzamento" della maggioranza richiesta al Consiglio regionale se ha intenzione di discostarsene. Questa è una soluzione generalmente accolta dalle bozze di Statuto di tutte le Regioni, che fissano l'aggravio alla maggioranza assoluta. In alcuni casi (Umbria) si prevede anche l'effetto del parere nei confronti della Giunta regionale, la quale, se vuole discostarsene, è soggetta ad uno specifico obbligo di motivazione dell'atto e di darne notizia al Consiglio regionale.

f) Tutte le bozze e le proposte concordano nel ritenere che

vada assicurata al Consiglio delle autonomie locali l'autonomia regolamentare e organizzativa; nessuna ripropone il modello "conferenza" in cui il Consiglio delle autonomie locali è presieduto dal Presidente della Giunta regionale. Vi è anzi chi ha sostenuto che questa è una garanzia di indipendenza dell'organo resa tassativa dalla Costituzione ⁽¹⁾.

II. Se posso permettermi di esprimere un giudizio sui risultati dell'elaborazione statutaria in tema di Consiglio delle autonomie locali, debbo dire che l'ampia convergenza che si registra fuori e dentro l'Emilia-Romagna non mi sembra frutto di una scelta precisa e "forte", ma piuttosto di un comune adagiarsi su ciò che è scontato. L'esperienza maturata in passato con i Consigli e le Conferenze spontaneamente istituiti dalle Regioni prima della riforma costituzionale è importante di certo, ma certo non può dirsi entusiasmante. I dati delle presenze alle sedute della CRAL non sono incoraggianti: al 74% dei Presidenti di Provincia corrisponde il 48% dei Sindaci dei Comuni maggiori e appena il 40% dei Sindaci "elettivi" dei Comuni con meno di 50.000 abitanti; ciò nonostante che sia ammessa la delega. Questa è la presenza media, perché invece i dati disaggregati ci dicono che la presenza, elevata nelle 4 riunioni del 2000, è andata in seguito progressivamente calando. Persino nelle commissioni tecnico-politiche la partecipazione media non supera il 34%.

Dai verbali delle riunioni non si evincono dati precisi, ma l'impressione è che la CRAL funzioni un po' come la Conferenza Stato-Regioni, ossia discuta ma non voti: i pareri, di regola favorevoli, sono espressi senza un voto formale. Naturalmente ciò potrebbe significare che va tutto bene, che la cooperazione tra Regione ed enti locali fila liscia senza problemi, che gli accordi si stringono ancor prima che vengano formalizzati in Conferenza. Ma come si potrebbe votare, d'altra parte, in un'assemblea così eterogenea? Con voto per "testa" che pone chi

(1)G.U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Pol. dir.*, 2003, 2, p. 231 ss., p. 238.

rappresenta un Comune di grandi proporzioni con il voto di chi è alla guida di un ente di piccole proporzioni ma rappresenta una “classe” di Comuni?

Le attuali proposte non sembrano tuttavia scostarsi significativamente dal passato e soprattutto non sembrano voler chiarire alcuni nodi centrali. Vediamole:

a) *quali interessi sono rappresentati?* Vi possono essere risposte diverse, ognuna con importanti conseguenze sul “sistema”. La prima è che i soggetti chiamati a formare il Consiglio delle autonomie locali rappresentano gli interessi imputabili a “categorie di enti”: le Province, i Comuni capoluogo, i Comuni maggiori, i Comuni minori. Il sistema di selezione dei componenti dell’attuale CRAL risponde in fondo a questa logica: Province, Comuni capoluogo e Comuni maggiori stanno nel Consiglio “per diritto proprio”; i Comuni minori eleggono loro rappresentanti attraverso un sistema elettorale che annulla altre differenze possibili tra i Comuni stessi (differenze di ordine geografico, di tipologia e vocazione economica, di “area”, di colore politico ecc.). È interessante notare come proprio tra i rappresentanti dei Comuni minori l’assiduità alle riunioni è bassa, spesso minima. Ed è anche interessante notare come spesso chi prende la parola nelle sedute della CRAL lo faccia a nome della propria associazione (l’ANCI, soprattutto), quasi a sottolineare una continuità, che effettivamente esiste, tra la CRAL e le più tradizionali forme di rappresentanza degli enti locali attraverso le loro associazioni volontarie.

D’altra parte, la seconda risposta che si potrebbe dare è che gli interessi rappresentati sono quelli dei “territori”, ossia delle *comunità locali* che possono perseguire interessi diversi e spesso tra loro conflittuali. Questo era l’intento del meccanismo marchigiano di organizzazione delle conferenze degli enti locali su base provinciale, conferenze che poi esprimevano un comitato ristretto a livello regionale. Siccome però già i consiglieri regionali sono eletti in circoscrizioni corrispondenti alle Province, è chiaro che un Consiglio delle autonomie locali costituito in modo da rappresentare gli interessi delle collettività locali si troverebbe in posizione di concorrenza con lo stesso Consiglio

regionale, opponendo Sindaci e Presidente della Provincia, eletti ormai direttamente, ad altri rappresentanti elettivi dalle stesse comunità.

Non credo però sia indispensabile scegliere tra questi due un modello “puro”, ossia disegnare il Consiglio delle autonomie locali con assoluta coerenza rispetto a questo o a quel modello. Tuttavia è necessario riflettere su che cosa serva il Consiglio delle autonomie locali, per poi riuscire a capire quali regole debbano essere scritte in Statuto.

La risposta più semplice è che il Consiglio delle autonomie locali sia l'istituzionalizzazione del principio di sussidiarietà: così come a livello statale tutti i discorsi e i progetti relativi ad un assetto delle relazioni Stato-Regioni che corrisponda al principio di sussidiarietà culminano nell'esigenza di individuare un organo di rappresentanza delle Regioni chiamato a co-determinare gli atti statali che incidono maggiormente su quelle relazioni, così si è immaginato che anche a livello regionale il principio di sussidiarietà avesse bisogno di una sua “istituzione”. Il suo compito è dunque di inserirsi nei processi decisionali della Regione per evitare che le funzioni amministrative vengano trattenute alle strutture regionali anche quando non corrispondano ad “esigenze unitarie non frazionabili”. Una funzione “oppositiva”, dunque, anzitutto, che potrebbe essere assolta anche da un organo assai snello, formato, per esempio, dai rappresentanti delle associazioni degli enti locali. Ma il principio di sussidiarietà continua necessariamente nei principi di adeguatezza e di differenziazione: su questo versante la concorrenza tra Comuni e Province, o tra Comuni capoluogo e Comuni minori può esplodere. Giusto quindi che tutti i livelli di enti locali siano rappresentati, ma come?

b) Come si è rappresentati? Tutte le bozze di Statuto rinviavano alla legge regionale il compito di risolvere il rebus di come comporre il Consiglio delle autonomie locali. Non penso che sia facile trovare soluzioni migliori di quella, per esempio, attualmente prevista dalla legge emiliana 3/1999, che ha il merito di corrispondere a buon senso. Tuttavia la conseguenza è che l'organo ha un potere rappresentativo che non può espri-

mersi in un voto. Votano soggetti eguali, o votano soggetti diversi “ponderando” il voto di cui dispongono in base ad un fattore “reale” (per esempio, tipicamente, la grandezza demografica) che sia razionalmente collegabile al “peso” che i soggetti hanno rispetto alla decisione. Ma come calcolare il “peso” di soggetti che sono istituzionalmente diversi e non paragonabili perché rispetto ad essi la dimensione territoriale non può avere alcuna rilevanza decisiva?

c) *Come si delibera?* Un organo che non può decidere votando è un organo rispetto al quale i problemi relativi alla composizione, al *quorum* funzionale, alle maggioranze necessarie a deliberare sono del tutto irrilevanti. L’assenteismo non può che essere massiccio, e per altro non costituisce un problema. Perché devo partecipare a riunioni in cui il mio voto non può essere neppure in ipotesi decisivo? E se invece la mia influenza politica è forte, perché devo mediare in lunghe discussioni con gli altri membri del Consiglio anziché esercitarla direttamente sui centri politici decisionali della Regione?

III. Ho posto questi interrogativi in tutta la loro brutalità al fine di togliergli definitivamente dal campo. Penso che non bisogna farsi troppe illusioni sul Consiglio delle autonomie locali ed accettare che esso sia quello che già è stato: un organismo di generica rappresentanza degli interessi delle Province e dei Comuni, differenziati per categorie, posto a tutela del principio di sussidiarietà nel processo decisionale regionale. Tuttavia, se si accetta questa realtà “minore”, si può finalmente fare un passo avanti e cercare di “ingegnerizzarla” raggiungendo il massimo livello di efficienza. Ecco alcune possibili ricette:

a) *Cosa disciplinare in Statuto?* La risposta non può che essere: poco, lo stretto indispensabile. Esattamente come fanno le bozze in circolazione, lo Statuto deve limitarsi a individuare quali enti devono essere rappresentati e da chi: da questo punto di vista mi pare assolutamente sconsigliabile aprire la partecipazione a qualche rappresentante dei Consigli comunali o provinciali, in nome del pan-assemblearismo che produce l’unico risultato di impedire il funzionamento di qualsiasi organo ne sia

colpito. Queste tentazioni sono endemiche nella politica italiana, sempre propensa (dalle “parallele convergenti” in poi) ad escogitare geometrie impossibili nella illusoria convinzione che le parole della politica possano risolvere i problemi della realtà e che le istituzioni non abbiano “tecnicità” il cui rispetto ne condiziona rigidamente il funzionamento. Immettere “rappresentanti” delle assemblee locali nel Consiglio in cui vengono rappresentati gli interessi degli enti significa trasferire in esso le divisioni politico-partitiche che fisiologicamente dividono le rappresentanze elettorali e quindi fare del Consiglio delle autonomie locali l’ennesima riproduzione dell’assemblea rappresentativa: il Consiglio delle autonomie si dividerà, al momento del voto, tra centro-destra e centro-sinistra (più le innumerevoli varianti), anziché suddividersi per interessi legati ai territori, la ponderazione dei voti diverrà elemento dominante la costruzione della rappresentanza e questa perderà qualsiasi significato specifico che la distingua dalle tante altre assemblee politiche. Riproduzione autopoietica (e un po’ autistica) del proprio modello per applicarlo anche alle nuove istituzioni che dovrebbero proprio servire a colmare le lacune che quel modello, per la sua stessa strutturazione, non riesce a coprire: le proposte di riforma “in senso federale” del Senato della Repubblica sono un esempio palmare di queste inclinazioni!

Che sia la legge regionale a stabilire i dosaggi necessari a costruire la rappresentanza degli enti va benissimo, ma non sarebbe male prevedere esplicitamente in Statuto che i Sindaci e i Presidenti di Provincia possono farsi rappresentare da assessori, nelle riunioni collegiali, e da funzionari, nelle commissioni. Sarebbe infatti opportuno che il Consiglio funzioni in formazioni variabili “per materia” (un po’ come il Consiglio dell’Unione Europea) e le sue decisioni vengano istruite in sede tecnico-politica (un po’ come fa il COREPER per il Consiglio UE). Senza entrare, nello Statuto, in particolari eccessivamente analitici circa il funzionamento del Consiglio, sarebbe però opportuno porre le premesse formali che diano legittimità alla successiva disciplina regolamentare.

Poi andrebbero indicati:

- per quali decisioni sia previsto il parere obbligatorio del Consiglio delle autonomie locali e quali effetti giuridici ne discendano;

- le ulteriori funzioni che il Consiglio delle autonomie locali può esercitare;

- i tempi entro i quali il Consiglio delle autonomie locali deve esprimersi e gli effetti del loro inutile decorso;

- le garanzie di autonomia organizzativa e regolamentare;

- l'Ufficio di presidenza e l'articolazione in commissioni;

L'indice, come si vede, non è molto diverso da quello previsto dalle bozze di Statuto e dalle norme proposte in Emilia-Romagna, ma i contenuti in parte lo sono.

b) I pareri obbligatori e gli effetti giuridici. Credo che gli oggetti su cui il Consiglio delle autonomie locali debba essere chiamato ad esprimere un parere obbligatorio debbano essere di necessità molto pochi: soprattutto pochi devono essere i pareri dai quali consegua un effetto giuridico quale il rafforzamento delle maggioranze necessarie all'approvazione in Consiglio regionale. Non mi pare, infatti, prospettabile che il parere sia reso senza alcuna formalità per ciò che riguarda *quorum* funzionale e strutturale, e pur tuttavia produca conseguenze giuridiche di tale rilievo istituzionale. Per cui:

- quando è previsto che il parere obbligatorio abbia conseguenze giuridiche sul procedimento deliberativo in cui si inserisce, è necessario prevedere che l'eventuale parere negativo o condizionato sia espresso con un *quorum* funzionale (per esempio, la maggioranza dei rappresentanti di tutte le 3 o 4 categorie di enti; meno significativa la maggioranza degli aventi diritto), la votazione formale e la maggioranza assoluta dei presenti;

- pareri di questo tipo devono essere perciò espressi soltanto per poche leggi fondamentali (Statuto, disciplina del Consiglio delle autonomie locali, disciplina generale del sistema tributario e finanziario, leggi generali sulle attribuzioni degli enti locali, legge finanziaria e di bilancio);

- deve essere indicato un termine certo e non troppo lungo entro il quale il parere negativo deve essere espresso, per assicurare la certezza dei tempi decisionali del Consiglio regionale.

c) *I pareri facoltativi.* Massima estensione deve darsi ai pareri facoltativi del Consiglio delle autonomie locali: ciò perché altrimenti si perderebbe la sua funzione di “vigile” della sussidiarietà. Nulla impedisce anzi di prevedere, necessariamente in Statuto, che tali pareri possano avere sui procedimenti decisionali conseguenti le stesse conseguenze che hanno i pareri obbligatori, purché ricorrano le stesse condizioni di *quorum*, voto e maggioranza. È quindi necessario che lo Statuto:

- preveda un meccanismo di trasmissione di tutti i progetti di legge, di regolamento e di piano o programma alla Presidenza del Consiglio delle autonomie locali;
- che sia fissato un termine breve entro il quale il Presidente del Consiglio delle autonomie locali deve comunicare, con effetto sospensivo del procedimento, l'intenzione di sottoporre al Consiglio la questione;
- sia fissato un termine congruo entro il quale il Consiglio delle autonomie locali deve esprimere il parere negativo;
- siano richiamati il *quorum* e le altre modalità di cui sopra. Ovviamente il parere negativo o condizionato espresso senza questi requisiti manterrebbe il suo valore politico, ma non avrebbe l'effetto giuridico.

d) *Partecipazione di rappresentanti del Consiglio delle autonomie locali ai lavori del Consiglio e della Giunta regionale.* Sarebbe opportuno che lo Statuto stabilisse il diritto del Presidente del Consiglio delle autonomie locali di chiedere che un rappresentante designato dal Consiglio delle autonomie locali stesso sia invitato a seguire i lavori del Consiglio regionale, anche nelle commissioni, e della Giunta regionale. In questo caso sarebbe opportuno prevedere che in qualsiasi fase del procedimento, sino alla approvazione finale dell'atto, il Consiglio delle autonomie locali, sollecitato dal suo rappresentato, preannunci la fissazione di una riunione con all'ordine del giorno la discussione dell'argomento: valgono le regole previste per i pareri obbligatori.

e) *Funzioni ulteriori.* Al Consiglio delle autonomie locali andrebbe formalmente riconosciuto il potere di iniziativa legislativa. Inoltre, è utile prevedere la possibilità di sollecitare la

Giunta a ricorrere alla Corte costituzionale sia contro le leggi statali (o di altre Regioni), sia per conflitto di attribuzione (vedi il caso del Sindaco di Copparo).

f) *Autonomia organizzativa e regolamentare.* Non sarebbe male che lo Statuto, sancendo l'autonomia regolamentare del Consiglio delle autonomie locali, stabilisse anche alcuni principi relativi ai "contenuti" della sua organizzazione. Il Consiglio delle autonomie locali andrebbe infatti organizzato in modo che possa svolgere funzioni di ordinaria vigilanza senza coinvolgere il *plenum* e in modo di sottoporre al *plenum* argomenti già debitamente istruiti. Ruolo eminente assume in questa prospettiva la Presidenza del Consiglio delle autonomie locali, che deve funzionare anche da "Giunta esecutiva" del Consiglio. In particolare, la Presidenza, oltre ai normali compiti che svolge il Presidente di un organo collegiale, deve:

- filtrare tutte le comunicazioni che vengono inviate dagli organi regionali, al fine di selezionare le questioni da sottoporre al parere del *plenum*;
- designare i rappresentanti del Consiglio delle autonomie locali che devono seguire i lavori del Consiglio regionale;
- esprimere i pareri informali che vengono richiesti dalla Giunta regionale.

Siccome la Presidenza finisce con apparire l'organo stabile e permanente del Consiglio delle autonomie locali, è bene che lo Statuto la nomini e indichi, come compito del regolamento interno, la disciplina "equilibrata" della Presidenza stessa e la possibilità che il Consiglio la rimuova con un voto di censura.

I compiti di istruzione degli argomenti da sottoporre al Consiglio delle autonomie locali deve spettare alle Commissioni. Non sarebbe inopportuno che lo Statuto indicasse la disciplina della composizione delle Commissioni e del loro funzionamento come argomento necessario del regolamento interno del Consiglio delle autonomie locali.

In conclusione, è bene che lo Statuto non ecceda nella regolazione del Consiglio delle autonomie, per evitare di bloccare l'evoluzione spontanea di questo organismo, soffocandolo. Tuttavia, è necessario che detti le norme utili a consentirgli di

svolgere i suoi compiti “formali”. Bene sarebbe che non sorgessero mai occasioni di scontro istituzionale tra Regione ed enti locali, e che quindi le “formalità” vengano pressoché dimenticate: ma se lo Statuto non consente al Consiglio delle autonomie di agire, almeno in ipotesi, in opposizione alle decisioni che la Regione sta maturando, è evidente che il Consiglio perderebbe qualsiasi rilevanza istituzionale. Questo non migliorerebbe di certo i rapporti tra enti locali e Regione, né favorirebbe la “cooperazione sostanziale” che tra essi deve esserci. Se non si offre al Consiglio la possibilità di “mordere” nei casi estremi in cui gli enti locali ritenessero necessario opporsi formalmente alle decisioni regionali, il Consiglio e gli enti locali sarebbero condannati ad esprimere la loro frustrante condizione, come dice il detto popolare, abbaiano di continuo.