

Il Consiglio delle Autonomie locali

di Massimo Carli

*[versione breve presentata al Convegno **Il mondo delle seconde camere**, Torino, 31 marzo 2005]*

Sommario: 1. I rapporti Regione – Enti locali prima della riforma della Costituzione del 2001; 2. ... e dopo la riforma del 2001; 3. Il Consiglio delle autonomie locali prima dei nuovi statuti regionali; 4. ... e nei nuovi statuti.

1. Il Consiglio delle autonomie locali è stato previsto da una legge costituzionale del 2001 (n. 3) che ha aggiunto un ultimo comma al vigente art. 123 della Costituzione: “In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali”.

La scarna previsione costituzionale è stata attuata, ad oggi, da undici statuti regionali (1), nei modi che vedremo. Prima però è necessario, soprattutto per i colleghi stranieri, dare conto dello stato dei rapporti tra regioni ed enti locali (in questa sede Comuni e Province), prima e dopo la riforma costituzionale del 2001.

I rapporti centro – periferia o, come altri preferisce dire, le relazioni intergovernative possono rispondere a quattro diversi modelli: il modello della dipendenza, quello della separazione, il modello cooperativo e quello concorrenziale (2).

Prima della modifica costituzionale del 2001, i rapporti regioni - enti locali erano un misto di separazione e cooperazione. Separazione, perché l'ordinamento degli enti locali era materia totalmente riservata allo Stato (eccezion fatta per le regioni a statuto speciale e le province autonome che qui non considero) che ne determinava le funzioni (con legge generale della Repubblica: art. 128 della Costituzione), nonché le risorse (art. 119 Cost.). Cooperazione, perché gli statuti dei primi anni settanta hanno generalmente assegnato alla Regione il compito di promuovere e valorizzare l'autonomia degli enti locali, e la legislazione regionale successiva ha più volte previsto il coinvolgimento degli enti locali nella formazione dei piani e programmi regionali.

Anche la giurisprudenza della Corte costituzionale e la legislazione statale hanno spinto in questa direzione. Ricordo la sentenza n. 343 del 1991 secondo la quale la Regione è centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali; l'art. 11 del decreto legislativo n. 616/1977, che ha integrato il primo trasferimento di funzioni amministrative avvenuto nel 1972, secondo il quale le Regioni determinano i programmi regionali di sviluppo con il

concorso degli enti locali territoriali; e, soprattutto, l'art. 3, quinto comma, del decreto legislativo n. 112/1998 (terzo trasferimento di funzioni amministrative) che impone alle Regioni di prevedere strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze.

Ma la realtà dei rapporti tra regioni ed enti locali è stata, pacificamente, molto diversa dal quadro normativo sopra sommariamente riassunto. Gli enti locali non hanno fatto sistema con la regione, la quale ha tanto poco promosso la loro autonomia che è diventato quasi un luogo comune lamentare il centralismo regionale, contro il quale gli enti locali hanno chiesto protezione allo Stato.

2. La legge costituzionale n. 3/2001 ha cambiato, sul punto, molte cose, anche se, per ora, quasi soltanto sulla carta (3). Mentre prima la titolarità delle funzioni amministrative era una conseguenza della titolarità della funzione legislativa e cioè erano di competenza della Regione (quasi) tutte le funzioni amministrative previste nelle materie di competenza legislativa delle regioni (c.d. parallelismo delle funzioni), oggi, invece, le funzioni amministrative in qualsiasi materia, statale e regionale, sono in via di principio, di competenza dei Comuni. Il legislatore regionale (ma anche quello statale, ciascuno nelle materie di rispettiva competenza) deve attribuire ai Comuni tutte le funzioni amministrative che questi sono in grado di svolgere bene (principio di adeguatezza), potendosi trattenere solo le funzioni che richiedono un esercizio unitario.

Inoltre, lo Stato ha perso la titolarità esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, potendone disciplinare soltanto la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali (art. 117, secondo comma, lett. p); e agli enti locali, per la prima volta, è garantito in Costituzione il loro potere regolamentare in materia di organizzazione e di svolgimento delle funzioni, anche se non come riserva assoluta, perché è affidato alle leggi statali o regionali il compito di fissare i requisiti minimi di uniformità (4).

Segnalo le conseguenze, a mio avviso, più rilevanti. La prima, è che i principi di sussidiarietà ed adeguatezza sono principi vaghi, suscettibili di applicazioni molto diverse, che quindi esigono un concorso degli enti locali nella decisione di cosa debba restare alla Regione, in quanto non esercitabile in modo adeguato a livello comunale. La seconda, è che la Regione, da sola e dal centro, non è in grado di sapere cosa i comuni, singoli o associati, sono in grado di svolgere in modo adeguato ai bisogni da soddisfare (5): e anche questo spinge alla concertazione fra Regione ed enti locali. In terzo luogo, la nuova competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali e la garanzia costituzionale dell'autonomia regolamentare inducono inevitabilmente gli enti locali alla concertazione con la Regione per difendere la propria autonomia, la quale, con la modifica della Costituzione, si è molto rafforzata, per la sua equiparazione con quella delle regioni

(art. 114), e per la diretta garanzia costituzionale degli aspetti finanziari, prima garantiti solo alle regioni (art. 119 Cost.) (6), ma che gli enti locali non possono difendere davanti alla Corte costituzionale: di qui l'importanza di prevenire le sue violazioni.

Il nuovo disegno costituzionale prevede dunque due competenze generali: una delle Regioni, di carattere legislativo e una dei Comuni, sul versante amministrativo. Ma poiché le funzioni amministrative hanno bisogno del supporto legislativo (si veda, da ultimo, la sentenza della Corte n. 303/2004), se la Regione legifera senza raccordarsi con chi, alle sue regole, dovrà poi dare attuazione, è da mettere in conto una sicura e diffusa inattuazione delle leggi e dei piani regionali: risultato inaccettabile in una società che, dovendo realizzare i diritti sociali, è interessata ai fatti e ai comportamenti, più che alle regole.

3. Le sommarie considerazioni che precedono aiutano a capire il perché della previsione di un nuovo organo regionale come il Consiglio delle autonomie locali, che però non nasce dal nulla, perché è stato preceduto, prima, da organi di consultazione e/o cooperazione decisi in sede politica con protocolli di intesa, e poi da leggi regionali che hanno istituito organi di collegamento regione – enti locali, privilegiando la forma della Conferenza permanente, presieduta dal Presidente della Regione o suo delegato, con sede presso la Giunta regionale (7).

L'esperienza delle conferenze ha fatto emergere questi problemi. In primo luogo, il problema della loro composizione. I Consigli delle autonomie locali devono rappresentare gli enti locali o le popolazioni da questi rappresentate? Solo gli enti locali territoriali, o anche le autonomie funzionali (camere di commercio, scuole, università)? Per quanto riguarda le competenze, i problemi hanno riguardato gli effetti dei pareri, contrari o con richieste di modificazioni, e la possibilità di attribuire al Consiglio altre competenze rispetto a quella consultiva e, in particolare, il potere di iniziativa legislativa, quanto meno nelle materie di diretto interesse degli enti locali, e quello di difendere dalle invasioni regionali l'autonomia degli enti locali.

Nella mente dei primi proponenti del Consiglio delle autonomie locali, tale organo doveva costituire il seme gettato per arrivare poi a parlamenti regionali costituiti da due "camere": una rappresentativa del corpo elettorale e l'altra rappresentativa degli enti locali, in evidente simmetria con quanto proposto a livello nazionale con la istituzione di un Senato rappresentativo delle regioni (o delle autonomie), accanto alla Camera eletta direttamente dal corpo elettorale (8).

Il bicameralismo a livello di stato federato, come è noto, non esiste, o perché gli enti locali non hanno alcun riconoscimento costituzionale (Stati Uniti) o perché gli Stati hanno competenza piena sugli enti locali (Germania). Ma in Italia, come abbiamo visto, la riforma costituzionale del 2001 ha dato vita ad uno Stato autonomista, più che federale o regionale, con ampie garanzie

costituzionali per le autonomie locali e solo parziali poteri regionali sul loro ordinamento, con accentuati aspetti di dualismo che hanno bisogno di essere bilanciati con adeguati strumenti di cooperazione in grado di coinvolgere tutti i soggetti chiamati a realizzare le politiche pubbliche regionali: e la Camera delle autonomie locali a livello regionale, coinvolgendo gli enti locali nella formazione delle leggi che gli enti locali devono generalmente attuare, potrebbe essere lo strumento principe di questa cooperazione (9).

Ma un Consiglio delle autonomie locali, precursore di una seconda camera a livello regionale, è incompatibile con la (prevalente) configurazione del Consiglio come organo presieduto dal presidente della giunta regionale; con la previsione di membri diversi dai sindaci o presidenti delle province (come i presidenti delle assemblee locali), con voto autonomo; con la rappresentatività dell'organo rapportata alla consistenza delle forze politiche a livello regionale, per consentire la loro presenza anche in mancanza di sindaci o presidenti di provincia; con la partecipazione di rappresentanti delle autonomie funzionali o del terzo settore.

Inoltre, un organo che dà solo pareri rischia di avere un ruolo insignificante se non ha garanzie sull'accoglimento delle proprie osservazioni o, quanto meno, sulla loro presa in considerazione. Ne consegue, che l'obbligo di motivazione è il minimo che si possa pretendere dall'organo regionale che intenda disattendere il parere del Consiglio: e invece, prima della riforma costituzionale del 2001, anche questo minimo non è stato sempre garantito ai Consigli delle autonomie locali. Né vi è traccia, in questa esperienza, di obblighi di maggioranze qualificate per disattendere il parere del Consiglio (10) o di procedure di conciliazione, volte a superare il contrasto con l'organo regionale, prima della sua votazione definitiva.

Inoltre, in caso di mancato rispetto della garanzie statutarie a presidio dell'autonomia locale, i pareri del Consiglio delle autonomie locali potrebbero essere utilmente presidiati dalla possibilità di ricorso ad un organo regionale di garanzia statutaria che i nuovi statuti, tranne quelli della Campania e delle Marche, hanno previsto. E, infine, il potere di iniziativa legislativa del Consiglio gli consentirebbe di non giocare soltanto di rimessa, sulle iniziative proposte da altri, ma di "costringere" gli organi regionali ad affrontare temi di interesse degli enti locali, trascurati dagli altri titolari del potere di iniziativa. Vediamo, dunque, quale strada hanno scelto i nuovi statuti regionali, nel dare attuazione alla scarsa previsione dell'art. 123, ultimo comma, della Costituzione.

4. Mentre la normativa regionale emanata prima della modifica costituzionale prevede solo in tre casi (Lombardia, Toscana, Umbria) che il Consiglio sia composto esclusivamente da rappresentanti degli enti locali, in nessun nuovo statuto è previsto l'organo misto. E quella che era una previsione isolata, che cioè il Consiglio ha sede presso il Consiglio regionale (Toscana), pare

diventata una previsione generale. Qualche incertezza rimane, perché gli statuti rinviano ad una successiva legge regionale le regole di funzionamento dell'organo.

La fine dell'organo misto (11) valorizza, oggettivamente, l'autonomia degli enti locali (12) che in una propria separata sede, presso il Consiglio regionale, cui spetta la funzione di rappresentanza, sono chiamati ad esprimere le loro valutazioni. Ma valorizza anche l'assemblea regionale, non più destinataria di proposte che, in quanto concordate fra Giunta ed enti locali, erano più difficilmente modificabili.

Se però andiamo a guardare la composizione dei nuovi Consigli delle autonomie locali, ci accorgiamo che non è affatto generale la configurazione di tale organo come rappresentante degli enti locali. Ed infatti gli statuti rinviano sul punto a successive leggi regionali, limitandosi a dettare dei criteri che, in Calabria e Umbria, impongono la rappresentanza dei diversi livelli istituzionali interni agli enti locali (quindi rappresentanti dei consigli comunali o provinciali) e il rispetto del pluralismo politico. Di ampia rappresentatività anche politica parlano gli statuti del Lazio e dell'Umbria; la legge regionale, in Puglia, dovrà garantire un'equilibrata rappresentanza territoriale ma anche il pluralismo. E, nel Lazio, la legge regionale potrà prevedere la partecipazione, senza diritto di voto, di rappresentanti delle autonomie funzionali.

E' noto che gli organi di cooperazione rafforzano gli esecutivi a scapito delle assemblee, ma il rischio non è affatto scongiurato prevedendo la partecipazione di qualche presidente di consiglio comunale o provinciale nel Consiglio delle autonomie locali. I rimedi sono altri e comunque, se un ente locale ha più rappresentanti, occorre prevedere un unico voto.

Il numero dei Comuni, in ogni regione, è molto alto, tale cioè da non consentire mai la rappresentanza di tutti i comuni. Ma se la rappresentanza è troppo esigua il nuovo organo rischia di non poter rappresentare le diverse situazioni: comuni piccoli e comuni grandi; comuni montani e di pianura; comuni con minoranze linguistiche; comuni con economia prevalentemente agricola o turistica o con vocazione industriale, ecc.. Ciò nonostante non tutti i nuovi statuti hanno previsto una composizione del Consiglio delle autonomie locali numericamente uguale a quella del Consiglio regionale (ritenuta, evidentemente, non pletorica): 40 soltanto in Campania, contro 80 consiglieri regionali; non più di 35 in Calabria su 50 consiglieri; 20 su 50 in Abruzzo; 30 su 42 nelle Marche; non più di 40 nel Lazio su 71 consiglieri.

Tali previsioni sembrano confermare una diffusa tendenza di sfavore, da parte dei consiglieri regionali, nei confronti del nuovo organo, percepito non come un'occasione di arricchimento della funzione di rappresentanza della assemblea regionale, ma piuttosto come un organo antagonista che mira a ridurre la funzione di rappresentanza del singolo consigliere, non più abilitato a farsi portatore, in regione, delle richieste della periferia. Disfavore che, in presenza di un obbligo

costituzionale di previsione del nuovo organo, ha portato a dare un “profilo basso” al nuovo organo, rinviando a un momento successivo, e cioè la futura legge regionale, le scelte definitive.

Abbiamo detto che l’obbligo di motivazione, in caso di mancato recepimento del parere del Consiglio delle autonomie locali, è il minimo necessario: ma non tutti gli statuti lo prevedono espressamente. Inoltre, la maggioranza assoluta è prevista solo se i pareri del Consiglio delle autonomie sono stati approvati con la maggioranza dei due terzi (Lazio), o se il parere riguarda leggi o, più generalmente, affari di diretto interesse degli enti locali, come l’attribuzione di funzioni regionali, il loro finanziamento o la composizione e le funzioni del Consiglio stesso; non, invece, per il bilancio o i piani e programmi regionali (Abruzzo, Campania, Emilia R., Liguria, Marche, Umbria).

Nessuno statuto ha previsto l’attivazione di procedure di conciliazione in caso di disaccordo tra il Consiglio delle autonomie locali e gli altri organi regionali, e questo è un altro segno evidente della lontananza, anche dei nuovi Consigli, dalla loro configurazione come seconda camera regionale. Lontananza confermata dalla qualificazione del nuovo organo, definito, generalmente, come organo di consultazione della Regione e di partecipazione e coordinamento degli enti locali: solo lo statuto toscano lo definisce organo di rappresentanza del sistema degli enti locali. Organo, certo, privilegiato, perché titolare spesso anche del potere di iniziativa legislativa (Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Marche e Toscana). Ma, in Campania, tale potere è riconosciuto anche al Consiglio regionale dell’economia e del lavoro, e, solo in Abruzzo, Calabria, Lazio e Toscana, è previsto che il Consiglio delle autonomie locali possa difendere le sue competenze davanti al nuovo organo di garanzia statutaria.

Non merita, ci sembra, continuare nella illustrazione delle regole che disciplinano la composizione e le competenze del nuovo organo regionale perché le regole, da sole, non sono in grado di descrivere la realtà, soprattutto quando hanno ad oggetto nuovi organi, alla cui attività possono certo porre dei paletti ma non predeterminarne i contenuti. I Consigli delle autonomie locali, nati quando la Costituzione parlava di parallelismo delle funzioni e di delega come modo di esercizio normale delle funzioni regionali, dovranno operare in un quadro costituzionale diverso, in cui la regola è la competenza tendenzialmente generale dei Comuni. Ma le ragioni che hanno fatto sì che la delega rimanesse, in gran parte, nel limbo delle buone intenzioni, sono ancora tutte presenti e come hanno sostanzialmente bloccato la delega, altrettanto faranno con la sussidiarietà a favore dei Comuni, perché “questi” Comuni, nella stragrande maggioranza, non possono fare più di quello che già fanno. Prima dei rapporti tra regione ed enti locali viene dunque il problema della fine del centralismo regionale nell’esercizio delle funzioni amministrative (13) e pertanto il Consiglio delle autonomie locali, prima di pensare alla sua evoluzione come seconda camera

regionale, si dovrà cimentare in questa impresa, favorendo la nascita consensuale di forme aggregative di enti locali, senza le quali l'art. 118 della Costituzione non potrà essere attuato.

NOTE

1. Si tratta delle regioni Calabria, Lazio, Piemonte, Puglia e Toscana che hanno già il nuovo statuto in vigore. Lo statuto della Regione Marche entrerà in vigore alla fine di marzo. Gli statuti delle regioni Abruzzo, Emilia R., Liguria ed Umbria sono stati impugnati dal Governo davanti alla Corte costituzionale, la quale ha accolto, parzialmente, i ricorsi relativi alle regioni Emilia R. ed Umbria, e quindi gli statuti dovranno essere deliberati di nuovo dai consigli regionali. I ricorsi relativi alle regioni Abruzzo e Liguria non sono stati ancora decisi. Lo statuto della Regione Campania è stato approvato in prima lettura dal consiglio regionale il 18 settembre 2004. I testi degli statuti sono reperibili sui siti dei Consigli regionali delle singole regioni.
2. La classificazione riportata nel testo è ripresa da L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza, 2002, 132. Sul meccanismo concorrenziale fra gli enti locali v. anche G. PITRUZZELLA, *Municipalismo versus regionalismo*, *Le Regioni* 4/1995, 641.
3. V., in senso conforme, F. MERLONI, *I rapporti tra regione ed enti locali nel nuovo statuto della Regione Emilia Romagna, paper*, in corso di pubblicazione su *Le ist.ni del federalismo*.
4. La dottrina si è interrogata a lungo sulla natura della riserva, se assoluta o relativa, della citata potestà regolamentare degli enti locali. Nel 2003 è intervenuta sul punto la legge 5 giugno 2003, n. 131 ("Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3") il cui art. 4, terzo comma, prevede, appunto, che la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni e delle Province è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato e della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità.
5. Per qualche svolgimento ulteriore sul punto, sia consentito rinviare a M. CARLI, *Le funzioni di comuni e province negli statuti comunali*, *Amministrare*, n. 3/2004, 482.
6. Sottolinea la necessità di garanzie non solo "per" il governo locale ma anche "nel" governo locale perché, in tale ambito, il potere è concentrato in poche mani condizionanti una parte considerevole degli attori della società locale e perché, tale potere, è spesso privo dei contrappesi costituiti da un sistema di partiti politici, da un'opinione pubblica autonoma e da poteri neutri, M. CAMMELLI, *Dopo il titolo V: quali poteri locali?*, *Le Regioni* 1/2002, 3.
7. Nello studio di A. CHELLINI, *Analisi degli strumenti e procedure di raccordo e concertazione tra le Regioni e gli Enti locali*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive – vol. III – I rapporti tra regioni, enti locali e società civile nei nuovi statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2001, 13, sono indicate, per ogni regione, le leggi regionali istitutive di tali conferenze dal 1996 al 2000.
8. L. MARIUCCI ed ALTRI, *Il federalismo preso sul serio – Una proposta di riforma per l'Italia*, Il Mulino, Bologna, 1996. Tale proposta non è stata assente nel dibattito sui nuovi statuti regionali: si veda, per tutti, la risoluzione n. 1/2000 del Consiglio regionale della Toscana che ha formulato l'ipotesi di un'evoluzione del Consiglio delle autonomie locali che approdi alla creazione del Parlamento della Toscana.

9. Sulla riforma costituzionale del 2001 la bibliografia è (sovr)abbondante. Sul tema specifico dei rapporti regione – enti locali, si veda, per tutti, la monografia di C. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra Stato e regioni*, Milano, Giuffrè, 2002 e il manuale di L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2004. Da ultimo, T. GROPPI, *I rapporti dello Stato e delle Regioni con gli enti locali nel nuovo titolo quinto*, in E. ROZO ACUNA, *Lo stato e le autonomie – Le regioni nel nuovo titolo quinto della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003, 177; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, *Relazione tenuta al 50° convegno di studi amministrativi di Varenna, 16-18 settembre 2004*, su “L’attuazione del titolo quinto della Costituzione”, *paper*, in corso di pubblicazione, e G. PASTORI, *I nuovi statuti regionali e le autonomie locali*, *Amministrare*, n. 3/2004, 473.
10. Una legge della Regione Toscana del 1998 (21 aprile, n. 22) prevedeva la maggioranza assoluta, ma solo dopo l’entrata in vigore del nuovo statuto regionale, che invece tale maggioranza non prevede più.
11. Sull’ inattitudine del Consiglio delle autonomie locali a porsi quale organo a composizione mista, vedi L. VIOLINI, *Il Consiglio delle autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, *Le Regioni* 5/2002, 989.
12. Il punto è svolto con argomentazioni persuasive da G. DI COSIMO, *Gli organi di raccordo fra Regione ed enti locali*, *Le istituzioni del federalismo* n. 6/1998, 1013.
13. Sull’inclusione, tra le finalità del Consiglio delle autonomie locali, anche di quella di evitare un neocentralismo regionale, v. M. PICCHI, *L’autonomia amministrativa delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2005, *paper*, 343, (in corso di pubblicazione).