

Capitolo 5

Note sulla disciplina dei rapporti tra Regione ed enti locali nelle altre carte statutarie.

A sette anni dalla legge di riforma costituzionale n. 1 del 1999, sono solo nove le Regioni ad autonomia ordinaria che hanno adottato un nuovo statuto: in ordine di approvazione Puglia, Calabria, Lazio, Toscana, Emilia Romagna, Marche, Piemonte, Umbria e Liguria; mancano quindi ancora Abruzzo, Basilicata, Campania, Lombardia, Molise e Veneto. In questo capitolo si cercherà di dare una panoramica della disciplina sugli enti locali negli Statuti regionali approvati; non verranno quindi prese in considerazione le Regioni che sono ancora in una qualche fase dell'*iter* di approvazione della proprie normative. Un'attenzione particolare sarà data ai modi in cui sono stati disciplinati i Consigli delle autonomie locali, organi fondamentali nell'ambito di questa materia.

a) La sussidiarietà, la collaborazione inter-istituzionale e il conferimento di funzioni negli statuti regionali approvati.

Il richiamo al principio di sussidiarietà è, seppur con accenti diversi, comune a tutti gli statuti: considerazione anche ovvia, visto che tale principio è la colonna portante dei nuovi rapporti. Le differenze si hanno a volte nella collocazione delle enunciazioni: un esempio è quello dello Statuto della Regione Umbria. Nella Carta umbra i principi sono espressi spesso in maniera piuttosto "descrittiva", ossia caratterizzandoli da subito in maniera abbastanza precisa¹; è questo il caso della sussidiarietà, che trova già al suo primo richiamo (articolo 16) una precisa caratterizzazione: *«La sussidiarietà è principio dell'azione politica e amministrativa della Regione.*

La Regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, conferisce funzioni amministrative, nelle materie di propria

¹ Sono definiti dallo Statuto «*principi programmatici*».

competenza, ai Comuni singoli o associati, ed alle Province, in modo da realizzare livelli ottimali di esercizio ed assicurare la leale collaborazione tra le diverse istituzioni». La differenza con altre soluzioni è lampante; a titolo di esempio possiamo portare la normativa marchigiana, dove il primo richiamo al principio di sussidiarietà (articolo 2, comma 4) è molto più generico: «*La Regione [...] riconosce e pone a fondamento della propria azione lo sviluppo delle autonomie locali secondo i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione».*

Un altro aspetto del rapporto Regione-enti locali in cui gli Statuti tendono ad avere molte similitudini è quello della programmazione “integrata”.

Come già detto nei capitoli precedenti (ad esempio nel capitolo 2) la tendenza all’integrazione degli strumenti di pianificazione e programmazione dei vari livelli di governo derivava da una serie di leggi statali orientate in questo senso. Nel campo della pianificazione territoriale il passaggio dalla gerarchia al principio di competenza ha trovato le sue prime applicazioni significative: importante in questo senso la possibilità dei Piani particolareggiati, strumenti attuativi di pianificazione territoriale di livello comunale, di derogare i piani di livello superiore. La deroga poteva avvenire solo nel caso che la legge regionale lo prevedesse: era pur sempre l’ente superiore (la Regione) ha decidere quando fosse possibile che prevalessero gli atti provenienti da livelli gerarchici inferiori, ma il cambio di paradigma è abbastanza evidente. In questo campo, possiamo ancora vedere riflessi del cambio di regime nella sempre maggiore collaborazione inter-istituzionale con il fine di un miglioramento della congruenza dei piani, culminata nel 2001 con l’istituzione di una commissione paritetica a livello regionale con il compito di discutere e risolvere i problemi di corrispondenza reciproca dei vari piani.

Nella stagione statutaria attualmente in corso, la collaborazione è entrata direttamente in tutti gli Statuti regionali. Lo Statuto dell’Emilia Romagna si occupa in maniera molto precisa dell’argomento: all’articolo 24 prevede infatti il raccordo degli strumenti di programmazione dei livelli di governo (comma 2) e garantisce «*il concorso e la partecipazione degli Enti locali e delle loro forme*

associative alla formazione delle scelte legislative ed ai procedimenti di attuazione, anche per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali» (comma 3). La normativa statutaria della Regione Marche, all'articolo 49, prevede una legge che permetta l'integrazione degli atti di programmazione regionale con quelli comunitari, nazionali e locali (comma 1), nonché, al secondo comma, il concorso degli enti locali alla definizione degli obiettivi e alla loro «*specificazione e attuazione*». Lo Statuto pugliese, più concisamente (e genericamente), garantisce il coinvolgimento nelle proprie scelte agli enti locali (articolo 13); allo stesso modo gli Statuti di Piemonte, Liguria, Umbria, Lazio e Calabria assicurano la collaborazione inter-istituzionale, con formulazioni più o meno dettagliate.

La disciplina del conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali è anch'essa abbastanza omogenea, anche per la sostanziale chiarezza – nella sua “genericità applicativa” – del dettato costituzionale. Si intende in pratica dire che la previsione costituzionale dell'articolo 118 è stata riportata in maniera abbastanza fedele nelle normative regionali: sarà poi la prassi a mostrare il vero volto dell'«*esercizio unitario*» che potrà far risalire alla Regione le competenze. Certi statuti si distinguono tuttavia per alcuni aspetti molto interessanti: in particolare è degna di nota la previsione dello Statuto della Regione Calabria di cui all'articolo 47. Con questa norma lo Statuto prevede il trasferimento annuale dalla Regione agli enti locali di fondi «*per il finanziamento delle funzioni conferite*», assicurando al partecipazione delle autonomie territoriali alla «*definizione dei criteri per il riparto delle risorse*». Una norma questa quantomeno opportuna, in quanto già nel capitolo 4 si era rilevato come la reale possibilità degli enti locali di svolgere i compiti loro affidati (la loro *adeguatezza*, in effetti) dipenda in gran parte dalle risorse finanziarie disponibili: lo Statuto calabrese, opportunamente, esplicita la necessità del supporto economico-finanziario necessario per un efficace svolgimento delle funzioni conferite.

b) *Il Consiglio delle Autonomie locali nelle Regioni a statuto ordinario.*

Per quanto riguarda la disciplina del Consiglio delle autonomie locali, possiamo da subito osservare come essa sia abbastanza differenziata tra le varie carte statutarie prese in esame. In effetti possiamo distinguere due tendenze, la prima orientata verso un rispetto della lettera dell'articolo 123 ultimo comma, l'altra propensa ad una interpretazione più "innovativa" della norma di cui sopra. È lecito individuare uno spartiacque tra i due orientamenti nella lettura che essi danno al passaggio costituzionale che definisce il Consiglio delle autonomie locali «*organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali*». In alcune realtà si è infatti seguita una lettura conservativa di questa norma, istituendo i vari Consigli in modo che i loro poteri fossero di tipo consultivo, con una possibilità di influire sull'attività normativa regionale limitata alla "pressione" politica: è questo il caso del Piemonte e, come abbiamo visto nel capitolo 4, della Toscana. Per altro verso, Puglia, Calabria, Lazio, Emilia Romagna, Umbria, Marche e Liguria hanno scelto una via più innovativa, che sin dalla norma statutaria (senza attendere le leggi attuative quindi) si configura come decisamente indirizzata verso un coinvolgimento formale del Consiglio delle autonomie locali nell'*iter* legislativo regionale. Una posizione particolare è quella dello Statuto pugliese, che tratta la materia in modo molto sbrigativo, demandando la gran parte della disciplina ad una legge attuativa: tuttavia la definizione del C.A.L. come «*organo di rappresentanza e partecipazione delle autonomie locali, al fine di favorirne l'intervento nei processi decisionali della Regione*» sembra avvicinare la Puglia al secondo gruppo di Regioni, anche se l'articolo è di certo abbastanza generico. Gli statuti regionali definiscono in vari modi il Consiglio delle autonomie locali, scegliendo formulazioni più o meno articolate: tuttavia i termini più ricorrenti sono «*consultazione*» e «*rappresentanza*», per quanto riguarda le funzioni con cui si caratterizza il Consiglio. La disciplina di alcune Regioni, come Emilia Romagna e Calabria, si premura di specificare l'importanza del C.A.L. rispetto al coordinamento e alla cooperazione Regione-enti locali.

La composizione dell'organo è lasciata dalla Costituzione all'autonomia normativa regionale: in questo senso possiamo vedere una certa varietà di formule. Alcuni statuti hanno infatti scelto di demandare completamente la composizione del C.A.L. alla legge attuativa: è il caso di Toscana, Liguria e, in parte, Umbria. Le altre normative statutarie fissano invece alcuni "paletti" entro cui dovrà muoversi la legge regionale, nella forma di un numero massimo di componenti (trentacinque per la Calabria) e di principi sulla rappresentatività del Consiglio². Quasi tutti gli statuti, in maniera più o meno esplicita, prevedono una composizione del C.A.L. riservata alle sole autonomie territoriali³: fa eccezione la normativa del Lazio, che prevede espressamente la possibilità, per la legge attuativa, di prevedere la partecipazione di rappresentanti delle autonomie funzionali senza diritto di voto.

Per quel che riguarda le competenze del Consiglio delle autonomie locali, più o meno tutte le Regioni (a parte la generica previsione della Puglia) prevedono l'obbligatorietà del suo parere sulle normative del conferimento e della gestione di funzioni agli enti locali. Tutti gli statuti prevedono inoltre che il C.A.L. esprima il proprio parere nell'ambito della programmazione economico-finanziaria, differenziandosi gli uni dagli altri per le diverse formulazioni che, se a volte esprimono il medesimo concetto, altre rimarcano particolarità regionali in questa disciplina: ad esempio mentre l'articolo 38 comma 1 lettera *a* dello Statuto delle Marche prevede che il C.A.L. esprima il proprio parere su «*il bilancio di previsione e gli altri atti programmazione economico-finanziaria*», lo Statuto emiliano, all'articolo 23, comma 2, lettera *d*, contempla tra i casi in cui il

² Gli Statuti pugliese e piemontese, ad esempio, elencano i membri di diritto dell'assemblea. L'articolo 66 commi 2 e 3 dello Statuto del Lazio è la norma più esaustiva da questo punto di vista, e per questo viene riportata qui di seguito: «*Sono componenti di diritto il Sindaco di Roma, i Sindaci dei Comuni capoluogo e i Presidenti delle Province.*

La legge regionale stabilisce il numero, che non può comunque essere superiore a quaranta, e le modalità di nomina dei componenti del Consiglio delle autonomie secondo criteri di pluralismo politico e di rappresentanza territoriale per ambito provinciale garantendo che gli enti locali siano rappresentati indipendentemente dalla loro classe di grandezza.»

³ Alcune Regioni hanno previsto appositi organi di rappresentanza e consultazione con le autonomie funzionali, come la Toscana (con una specifica Conferenza permanente, vedi capitolo 4) o la Puglia, che nella Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale prevede la partecipazione di delegati di questi particolari enti.

Consiglio delle autonomie locali esprime pareri le norme sul coordinamento del sistema tributario e finanziario e le linee generali della legge di bilancio.

Gli Statuti di Emilia Romagna, Calabria, Lazio e Liguria prevedono il parere obbligatorio del C.A.L. per quanto riguarda le modifiche della stessa carta statutaria; lo Statuto emiliano prevede esplicitamente che debbano essere sottoposti al parere del Consiglio delle autonomie locali gli atti ad esso relativi. Le possibilità del C.A.L. di esprimere pareri non si limitano certo alla materie strettamente elencate nelle normative regionali: molti statuti prevedono esplicitamente che il Consiglio esprimerà il proprio parere anche su altre questioni previste sia dalla legge attuativa che da singoli atti normativi. Si ritiene inoltre che il Consiglio delle autonomie locali potrà esprimere il proprio punto di vista, sotto forma di pareri o proposte, senza limiti di argomento da ricercare nelle leggi o nello stesso statuto: ovviamente ciò senza vincoli per l'organo ricevente il parere. Nelle normative regionali non sembra però esserci un orientamento univoco: mentre lo Statuto emiliano configura un elenco minimo delle competenze del C.A.L. (reso tale dalla formula «*le proposte e i pareri di cui al comma 2 riguardano in particolare [...]»*), altri utilizzano formulazioni che sembrano volerne in qualche modo limitare l'autonoma iniziativa (come le norme marchigiane o calabresi, che prevedono esplicitamente pareri del C.A.L. in materie diverse da quelle elencate solo nei casi previsti dalle leggi o dallo Statuto).

Come abbiamo già detto le normative di Puglia, Calabria, Lazio, Emilia Romagna, Umbria, Marche e Liguria hanno un importante elemento che rende i rispettivi Consigli delle autonomie locali parte integrante dell'*iter* legislativo, facendo sì che le rappresentanze delle autonomie territoriali siano partecipi della formazione di alcune norme. Le Regioni sopra ricordate prevedono infatti che, in alcune materie espressamente elencate, il parere del Consiglio delle autonomie locali negativo o condizionato all'accoglimento di modifiche possa essere disatteso dal Consiglio regionale solo approvando l'atto in questione con la

maggioranza assoluta dei consiglieri⁴. Non tutte le materie su cui il C.A.L. deve fornire un parere rientrano in questa previsione; le varie Regioni si differenziano in parte rispetto alle discipline da sottoporre a questo aggravamento del procedimento legislativo: tuttavia gli atti di conferimento di funzioni o di modifica del riparto delle competenze tra Regioni ed enti locali fanno parte per tutti gli statuti in questione dell'ipotesi descritta.

Gli Statuti di Lazio, Liguria, Calabria e Umbria attribuiscono al Consiglio delle autonomie locali la potestà d'iniziativa legislativa: le prime due Regioni la limitano alle materie di competenza del Consiglio, mentre Calabria e Umbria la accomunano a quella propria dei singoli enti locali, rendendola perciò possibile su tutte le tematiche regionali.

Alcuni statuti garantiscono esplicitamente l'autonomia organizzativa e le risorse necessarie a garantire il funzionamento del Consiglio delle autonomie locali: così ad esempio lo Statuto calabrese, che all'articolo 48, comma 3 prevede che «*la legge regionale [...] garantisce piena autonomia nella scelta del Presidente, nella propria organizzazione e nell'uso dei mezzi a sua disposizione [...] assicura l'attribuzione di strumenti e mezzi finanziari*». La mancanza di norme simili in altri Statuti (come ad esempio quello piemontese) non dovranno ostacolare, a parere dello scrivente, l'autonomia dei vari C.A.L., anche in considerazione del fatto che questi sono organi costituzionalmente previsti dall'articolo 123.

Il Consiglio delle autonomie locali ha, in tutte le normative regionali, un rapporto preferenziale con il Consiglio regionale, nonostante la Costituzione non specifichi nulla in proposito⁵. È comunque molto importante che il dialogo istituzionale avvenga anche nei confronti della Giunta, vista anche l'importanza dell'esecutivo nella nuova forma di governo regionale. A questo proposito alcuni statuti prevedono esplicitamente l'opportunità di uno stretto rapporto tra C.A.L. e Giunta regionale: è il caso ad esempio dello Statuto Calabrese, che all'articolo 48

⁴ Si differenzia in parte la previsione dello Statuto laziale, prevedendo il voto negativo dei due terzi del Consiglio delle autonomie locali perché il Consiglio regionale sia obbligato ad approvare l'atto a maggioranza assoluta nel caso non voglia modificarlo.

⁵ Abbiamo visto nel capitolo 2 come gli organi rappresentativi degli enti locali negli anni novanta fossero per lo più ausiliari dell'esecutivo regionale.

(comma 2, lettera *d*) prevede che la legge regionale regoli *«forme di raccordo tra il Consiglio delle autonomie locali e la Giunta regionale»*; allo stesso modo, l'articolo 67 comma 2 dello Statuto della Regione Lazio prevede che il C.A.L. possa esprimere autonome proposte alla Giunta. Interessante è anche la previsione della normativa umbra che, nell'ambito dei pareri obbligatori del Consiglio delle autonomie locali, stabilisce che *«la Giunta regionale, per gli atti di propria competenza, è tenuta a motivare il rigetto del parere richiesto al Consiglio delle Autonomie locali, dandone comunicazione al Consiglio regionale»*: una previsione che non trova riscontro nelle altre discipline regionali. Resta ovviamente fermo il fatto che in tutte le Regioni la Giunta abbia la facoltà di richiedere il parere del Consiglio delle autonomie locali ogni qual volta lo riterrà opportuno.

Come per gran parte dell'opera riformatrice che abbiamo analizzato, saranno le leggi attuative – e, soprattutto, le prassi applicative – a darci la reale misura della funzionamento delle nuove regole e della loro efficacia.