

**SUSSIDIARIETA' ISTITUZIONALE,
RAPPORTI REGIONE-ENTI LOCALI,
CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI**

A cura di:

Alberto Chellini

SUSSIDIARIETÀ ISTITUZIONALE, RAPPORTI REGIONE-ENTI LOCALI, CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

1. I PRINCIPI GENERALI DEI RAPPORTI TRA REGIONE ED ENTI LOCALI: ELEMENTI CONDIVISI

In materia di rapporti con gli enti locali, l'analisi degli Statuti finora approvati rileva, in primo luogo, un ampio nucleo di disposizioni che si ritrovano sostanzialmente invariate in tutti i testi in esame o comunque nella loro larghissima maggioranza. Questo nucleo, che, come vedremo, discende direttamente dai principi costituzionali introdotti con la riforma del titolo V, contiene gli elementi condivisi del nuovo assetto istituzionale del sistema regionale delle autonomie, che si afferma indipendentemente dalle diverse collocazioni geografiche e dalle diverse composizioni politiche delle maggioranze che hanno approvato gli Statuti.

Il primo di questi elementi ricorrenti è costituito dall'ampio riconoscimento di principio – normalmente contenuto nelle iniziali norme statutarie di finalità e principi - del ruolo degli enti locali nell'ordinamento regionale e del loro concorso alle scelte politiche, programmatiche e legislative della regione. Solo gli Statuti di Marche e Umbria non contengono espresse formulazioni a questo riguardo.

Le regioni non intendono, né possono, governare da sole e sanciscono il valore fondante del rapporto continuo con i livelli locali di governo, anche se è il solo Statuto dell'Emilia-Romagna ad affermare espressamente il principio dell'esistenza di un sistema unitario regione-enti locali.

I principi generali che regolano i rapporti tra le regioni e gli enti locali, sanciti dalla riforma costituzionale del titolo V, sono richiamati in tutti gli Statuti, che, con la sola eccezione dell'Abruzzo che non ha espressi riferimenti a questo riguardo, sono univoci nel riaffermare che sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione sono alla base dell'ordinamento regionale.

Occorre tuttavia rilevare come questa riaffermazione sia limitata, senza eccezioni, ad un richiamo puntuale ma privo di ogni ulteriore approfondimento rispetto al dettato costituzionale: nessuno Statuto ha tentato di approfondire ulteriormente questo dettato e di ampliarne la portata o specificarne i contenuti. Evidentemente, il tempo trascorso dalla riforma costituzionale è ancora troppo breve – e le vicende della sua attuazione troppo travagliate - perché gli Statuti abbiano avvertito l'esigenza di andare più a fondo nella valorizzazione dei contenuti sottesi a questi principi o nello sviluppo delle loro conseguenze. Con ciò, le interpretazioni più restrittive o, all'opposto, più

estensive di questi principi restano impregiudicate ed affidate alle future vicende attuative.

Conseguentemente ai principi sopra richiamati, tutti gli Statuti, con la sola eccezione di quello della Puglia che non contiene alcuna disposizione a questo riguardo, valorizzano il conferimento delle funzioni agli enti locali, la promozione e il sostegno delle loro forme associative per la gestione delle suddette funzioni ed il rispetto della loro potestà regolamentare in ordine all'organizzazione ed allo svolgimento delle stesse, fatta salva la riserva alla regione delle sole funzioni che richiedono un livello unitario di carattere regionale.

Si può ripetere anche per questo aspetto quanto già sopra osservato in merito al sostanziale adeguamento delle formulazioni statutarie alle disposizioni costituzionali del nuovo titolo V. Solo la Toscana esprime una maggiore, ancorché modesta, specificazione del tema laddove stabilisce che le esigenze unitarie che legittimano la riserva alla regione di determinate funzioni devono essere "riconosciute", così alludendo ad un procedimento fortemente partecipato con gli stessi enti locali per la loro individuazione.

Da notare che i testi statutari di tre regioni (Abruzzo, Lazio e Liguria), trattando del riparto di competenze con gli enti locali, fanno ancora espresso riferimento alla "delega" di funzioni, un istituto ritenuto comunemente superato dopo l'affermazione dei nuovi principi costituzionali in materia di enti locali.

Per quanto attiene ai profili finanziari inerenti alle funzioni conferite agli enti locali, la maggior parte degli Statuti si limita a garantire genericamente la necessaria corrispondenza tra gli oneri derivanti dalle funzioni conferite e le risorse che la Regione deve trasferire agli enti locali interessati, rinviando poi alla legge la determinazione dei criteri e delle modalità di riparto. Tre regioni (Marche, Piemonte e Puglia) non hanno alcuna disposizione statutaria al riguardo, mentre solo lo Statuto della Toscana formula una normativa più articolata, che traccia, "in attesa dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" (come recita la norma toscana), le linee portanti del sistema di coordinamento della finanza pubblica locale, facendo espresso riferimento ad un fondo unico regionale nel quale devono confluire tutte le risorse regionali oggetto di trasferimento ai livelli locali, da ripartirsi secondo criteri stabiliti dalla legge, e prevedendo una verifica di funzionalità della spesa da effettuarsi d'intesa con gli enti locali.

Lo stesso Statuto della Toscana rinvia inoltre alla legge regionale la disciplina, limitatamente ai profili coperti da riserva di legge, dei tributi propri degli enti locali, facendo comunque espressamente salva la competenza degli stessi enti locali in ordine alla effettiva istituzione di detti tributi. Questa disposizione dello Statuto toscano è stata oggetto, insieme a molte altre, di

impugnativa governativa in sede costituzionale per asserita lesione dell'art. 119 Cost., in quanto avrebbe precostituito un modello di rapporti tra le fonti la cui definizione sarebbe invece da ritenersi spettante alle scelte del legislatore nazionale. Tuttavia, anche questa censura, al pari di tutte le altre, è stata respinta dalla Corte costituzionale in base alla considerazione che la legge regionale, nel definire l'ambito di autonomia in cui la fonte secondaria locale potrà esplicarsi, dovrà comunque attenersi ai principi di coordinamento del sistema tributario dettati dal legislatore statale o comunque desumibili dall'ordinamento.

L'elenco degli elementi sostanzialmente comuni a tutti gli Statuti si conclude con il richiamo ad un elemento sistematico e ad uno di carattere metodologico.

Il primo è costituito dal fatto che quasi tutti gli Statuti, ad eccezione di quelli di Lazio, Piemonte e Puglia, dedicano al tema dei rapporti con gli enti locali un apposito titolo, che evidenzia questo tema nella struttura complessiva del testo.

L'altro elemento è invece dato dal fatto che dai lavori preparatori degli Statuti non emerge in generale che le regioni abbiano ricercato né favorito una partecipazione particolarmente accentuata degli enti locali al dibattito statutario, al di là delle tradizionali forme di consultazione effettuate per lo più nella fase iniziale dei lavori, sulle prime bozze di testo.

2. I PRINCIPI GENERALI DEI RAPPORTI TRA REGIONE ED ENTI LOCALI: ELEMENTI DIFFERENZIATI TRA I VARI STATUTI

Sulla base del nucleo di disposizioni condivise di cui si è detto, si articolano poi le successive disposizioni differenziate che caratterizzano specificamente quegli Statuti regionali che hanno maggiormente approfondito ed arricchito le parti attinenti al rapporto con gli enti locali.

Per quanto attiene ai principi generali, meno della metà degli Statuti qui esaminati ha formulato in modo esplicito il principio che gli enti locali e la regione costituiscono un sistema unitario ed una unitaria comunità politico-istituzionale (Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Marche), con ciò riprendendo una richiesta avanzata in varie occasioni dalle associazioni degli enti locali.

Parimenti, solo un ristretto numero di regioni riconosce e valorizza espressamente nel testo statutario il principio di autonomia degli enti e/o delle comunità locali (Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Toscana).

Sul piano del metodo di governo, sono quattro gli Statuti che fanno specifico riferimento alla concertazione (o comunque a forme di confronto o raccordo) di tipo istituzionale tra regione ed enti locali nella determinazione delle politiche regionali, a fianco a quella a carattere socio-economico (Calabria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria).

In materia di rapporto tra le rispettive fonti normative, solo quattro regioni richiamano, peraltro senza innovazioni rispetto alla formulazione costituzionale, la competenza regolamentare propria degli enti locali sull'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni ad essi attribuite (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Toscana) ma due di queste regioni contemplano anche la possibilità di emanare, in questo stesso ambito di competenza locale, norme regolamentari transitorie, cedevoli rispetto alla successiva emanazione di regolamenti locali (Emilia-Romagna e Toscana).

La stessa Toscana specifica inoltre che, "a fronte di specifiche esigenze unitarie", la legge regionale può disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni conferite per assicurare "requisiti essenziali di uniformità". Quest'ultima disposizione, fortemente contestata dagli enti locali toscani, in particolare per il fatto di essere riferita non solo allo svolgimento ma anche all'organizzazione delle funzioni, è comunque passata indenne al vaglio della Corte costituzionale, essendo stata ritenuta una legittima applicazione del principio di sussidiarietà purché contenuta nei limiti di effettive e specifiche esigenze unitarie.

Infine, cinque Statuti, su undici esaminati, citano espressamente il potere sostitutivo regionale nei confronti degli enti locali che risultassero inadempienti nell'attuazione delle funzioni o dei programmi ad essi conferiti (Abruzzo, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Umbria).

3. I CONSIGLI DELLE AUTONOMIE LOCALI: ELEMENTI CONDIVISI

Tutti gli Statuti, adempiendo al dettato costituzionale dell'art. 123, istituiscono il consiglio delle autonomie locali. Per la quasi totalità delle regioni, si tratta di un organismo del tutto nuovo che fino ad ora solo la Toscana e l'Umbria avevano anticipato per via legislativa e sperimentato nel corso della passata legislatura regionale. E' appena il caso di sottolineare l'importanza di questo organismo che introduce all'interno degli ordinamenti regionali un elemento di raccordo istituzionale di sistema, a carattere permanente ed a competenza generale, con l'insieme degli enti locali.

Per restare, in questa parte dell'analisi, agli elementi condivisi da tutti gli Statuti, si osserva che vi è normalmente un ampio rinvio alla legge per la disciplina dei consigli delle autonomie locali, i quali, quanto alla loro composizione (e questo non era un dato acquisito in partenza), vengono

comunque circoscritti ai soli enti locali territoriali. Solo il Lazio prevede la possibilità che il consiglio delle autonomie locali sia integrato anche da rappresentanti delle autonomie funzionali ma senza diritto di voto.

Tutti gli Statuti convergono, sia pure con diverse soluzioni, come vedremo poi più in dettaglio, nell'attribuire a tali organi funzioni ulteriori oltre a quelle consultive indicate dalla Costituzione (quali: partecipazione, rappresentanza, proposta, iniziativa legislativa, ecc.). Trovano così definitiva conferma le prevalenti tesi dottrinali che, all'indomani della riforma del titolo V della Costituzione, si erano pronunciate a favore di tale possibile allargamento delle funzioni dei consigli delle autonomie locali, considerando per questo aspetto che la norma costituzionale definisse un contenuto minimo necessario ma non necessariamente esaustivo delle attribuzioni di competenze a questi organi definibili in sede statutaria.

Per quanto riguarda specificamente l'esercizio delle competenze consultive, è interessante notare che la quasi totalità degli Statuti (con le sole eccezioni di Abruzzo, Piemonte e Puglia che nulla dispongono al riguardo) valorizza il peso politico delle pronunce di questo organo prevedendo un espresso vincolo procedurale per le decisioni del consiglio regionale nel caso in cui quest'ultimo non intenda accogliere i rilievi espressi dal consiglio delle autonomie locali: tale vincolo consiste normalmente nella necessità di approvazione dell'atto a maggioranza qualificata. Solo la Toscana limita tale vincolo all'obbligo della motivazione espressa, mentre Emilia-Romagna e Umbria distinguono tra vincolo della maggioranza qualificata e vincolo della motivazione espressa, secondo il tipo di atto in esame.

La maggior parte degli Statuti garantisce espressamente, sia pure con modalità e formule differenziate, l'autonomia organizzativa ed operativa dei consigli delle autonomie locali. Solo Piemonte e Puglia non dispongono alcunché a tale riguardo.

Deve rilevarsi che l'introduzione della nuova figura dei consigli delle autonomie locali non esaurisce comunque la gamma degli strumenti di partecipazione dei livelli locali all'ordinamento regionale. Tutti gli Statuti riaffermano infatti anche le tradizionali forme di partecipazione degli enti locali, già precedentemente presenti, riconoscendo ai consigli provinciali e ad un certo numero di consigli comunali l'iniziativa legislativa e l'iniziativa referendaria per l'abrogazione delle leggi regionali (solo il Lazio attribuisce agli enti locali anche l'iniziativa del referendum propositivo e solo l'Emilia-Romagna l'iniziativa di quello consultivo), nonché la facoltà di rivolgere interrogazioni o istanze al consiglio regionale (quest'ultima facoltà non è riconosciuta dagli Statuti di Abruzzo, Toscana, Umbria).

4. I CONSIGLI DELLE AUTONOMIE LOCALI: ELEMENTI DIFFERENZIATI TRA I VARI STATUTI

Venendo a esaminare gli elementi di differenziazione tra i vari testi statutari riguardo ai consigli delle autonomie locali, il primo elemento che si rileva è quello, già sopra citato, della diversa articolazione del comune dato dell'attribuzione di funzioni ulteriori oltre a quelle consultive. La gamma delle dizioni e delle combinazioni è in questo caso assai ampia.

Molte regioni attribuiscono al CAL un ruolo di rappresentanza (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Puglia, Toscana) o di partecipazione (Abruzzo, Campania, Piemonte, Puglia, Umbria); altre sottolineano il ruolo di cooperazione con la Regione (Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Puglia).

In molti casi si riconosce al CAL un potere di generica proposta (Abruzzo, Lazio, Toscana) e/o di più specifica iniziativa legislativa o di iniziativa popolare (Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Marche, Toscana, Umbria), una competenza quest'ultima che potrebbe costituire un importante strumento di azione e di intervento degli enti locali nel sistema regionale.

Molti Statuti attribuiscono al CAL la possibilità di proporre alla Regione l'impugnazione di leggi statali davanti alla Corte costituzionale (Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Toscana), una possibilità comunque già attribuita ai consigli delle autonomie locali dalla legge 131/2003, c.d. "legge La Loggia", e concretamente già esercitata in un primo caso dal CAL della Toscana.

Vari Statuti attribuiscono a questi organi una specifica funzione consultiva sulle modifiche agli stessi Statuti (Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Toscana).

Invece, sono solo due le regioni che attribuiscono al CAL una interessante competenza, di ampia portata, in tema di valutazione delle politiche regionali (Marche, Puglia), mentre in un solo caso vi è una attribuzione di competenza sulla nomina dei rappresentanti degli enti locali negli organismi regionali (Toscana).

Un aspetto rilevante, che incide sulla forma di governo della Regione è dato dalla collocazione istituzionale di questo organo, rispetto alla quale le regioni si dividono tra quelle che istituiscono espressamente il CAL presso il consiglio regionale e quelle che non specificano tale dato nello Statuto, rimettendo così la questione alle successive norme attuative (nel primo senso: Calabria, Lazio, Liguria, Marche, Puglia, Toscana; nel secondo: Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Piemonte, Umbria).

Sono però poche le regioni che riferiscono espressamente l'attività consultiva del CAL anche alla giunta regionale (Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio); tuttavia quasi tutti gli Statuti citano espressamente gli atti da sottoporre al parere obbligatorio dello stesso CAL, oltre alle leggi, anche i regolamenti, che sono in larga misura di competenza esclusiva della giunta. Pertanto il CAL, anche laddove collocato presso il consiglio regionale, si trova comunque ad essere organo consultivo della Regione nel suo complesso e non solo del consiglio.

Tra le regioni che istituiscono un organo di garanzia statutaria (e sono tutte quelle qui esaminate tranne Campania e Marche), la maggior parte prevede espressamente la possibilità anche per il CAL di farvi ricorso per rivendicare il rispetto delle prerogative statutarie riconosciute agli enti locali. Prevedono infatti tale possibilità: Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte e Toscana; non la prevedono: Liguria, Puglia e Umbria. Tuttavia sono solo tre gli Statuti che assicurano al CAL un qualche ruolo anche nella nomina dei componenti di tale organismo di garanzia (l'Abruzzo, in maggior misura l'Emilia-Romagna, in forma invece più ridotta la Toscana).

Sulla composizione del CAL, gli Statuti assumono determinazioni molto differenziate. Si va da un minimo di disciplina, che rinvia integralmente alla legge senza alcuna indicazione (Liguria e Toscana), ad un massimo, che accompagna il rinvio alla legge con la fissazione in Statuto sia del numero dei componenti, sia di alcuni criteri di composizione (Campania, Lazio, Marche, Puglia): tra queste due opposte tendenze, si collocano due soluzioni intermedie nelle quali il rinvio alla legge è assistito dalla fissazione in Statuto del numero dei componenti (Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna) oppure di alcuni criteri di composizione (Piemonte e Umbria).

In tutti i casi in cui sono presenti, i criteri per la composizione dei CAL riguardano il riferimento al pluralismo territoriale e politico (ma quest'ultimo criterio, per un organo di rappresentanza istituzionale quale il CAL, può costituire un elemento di problematica contraddizione) e/o la presenza di diritto dei presidenti delle province e dei sindaci dei comuni capoluogo.

Si è detto sopra che quasi tutte le regioni riconoscono al CAL autonomia organizzativa e funzionale, ma le forme di tale riconoscimento sono variamente articolate tra le regioni che prevedono che il CAL abbia un proprio regolamento e/o un proprio presidente e/o mezzi e personale definiti dalla legge (Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria) e quelle che, più genericamente, rinviano alla legge la definizione dell'autonomia del CAL (Lazio, Liguria e Marche) o che rimettono semplicemente la determinazione dei mezzi e del personale di tale organo alle determinazioni del consiglio regionale (Campania). Un'ultima notazione per

alcune singole e interessanti specificità in tema di CAL presenti in alcuni Statuti.

L'Umbria dispone che la legge istitutiva del CAL debba essere approvata a maggioranza assoluta del consiglio regionale.

La Toscana prevede una seduta annuale congiunta tra consiglio regionale e CAL, per l'esame di problemi di comune interesse.

Le Marche dispongono invece un più tradizionale rapporto annuale del CAL al consiglio regionale.

L'Abruzzo prevede che il CAL sia consultato anche in ordine all'attività regionale inerente agli atti europei.

La Campania dispone, infine, in modo espresso la possibile consultazione del CAL anche da parte dei singoli enti locali.

5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La valutazione complessiva del grado di innovazione che gli Statuti introducono all'interno dei rispettivi ordinamenti regionali in tema di rapporto con gli enti locali muta radicalmente a seconda che il raffronto sia effettuato rispetto ai precedenti testi statutari oppure alle innovazioni già introdotte nell'ordinamento nazionale dalle leggi c.d. "Bassanini" e, soprattutto, dalla riforma del titolo V della Costituzione.

Infatti, i nuovi Statuti regionali innovano profondamente i principi e gli strumenti di raccordo relativi agli enti locali finora presenti nei precedenti testi statutari ma ciò avviene per effetto del recepimento, senza innovazioni significative né particolari approfondimenti, dei principi attinenti al nuovo ruolo degli enti locali introdotti dalla riforma del titolo V della Costituzione (principio di sussidiarietà; attribuzione delle funzioni e potestà regolamentare; istituzione del consiglio delle autonomie locali).

E' quindi la riforma costituzionale, più che gli Statuti regionali, l'elemento di profonda innovazione del ruolo degli enti locali nell'ordinamento nazionale e regionale. Gli Statuti si sono sostanzialmente limitati a recepire tale riforma ma non sono stati l'occasione per uno sviluppo particolarmente significativo dei suoi contenuti né per un effettivo approfondimento delle implicazioni ad essa connesse. Evidentemente, si tratta di elementi ancora troppo recenti e non pienamente maturi nella realtà dell'ordinamento, né essi possono ritenersi, del resto, ancora assestati, essendo attualmente in aperta discussione una ulteriore riforma costituzionale.

Anche il livello di garanzia per gli enti locali delle competenze formalmente riconosciute non risulta particolarmente sviluppato negli Statuti regionali. La regione mantiene sostanzialmente, sia sul piano giuridico sia, ed ancor più, su quello delle risorse, la possibilità di definire il livello degli interessi unitari di carattere regionale che giustificano il mantenimento delle funzioni in capo a sé medesima nonché i criteri e le modalità di ripartizione delle risorse.

Pur con questi limiti, il fatto che gli ordinamenti statutari regionali accolgano e facciano propri i principi costituzionali, istituiscano i consigli delle autonomie locali e, in molti casi, aprano ad essi anche l'accesso agli organismi di garanzia statutaria, costituisce comunque un punto di svolta nei rapporti istituzionali tra le regioni e gli enti locali. Vi sono quindi le condizioni essenziali per avviare un salto di qualità del ruolo degli enti locali negli ordinamenti regionali. Spetta ora agli enti locali stessi di essere protagonisti, insieme alla regione, di questa nuova fase, fin dalle prime battute della prossima legislatura regionale, quando si tratterà di dare attuazione normativa ed operativa anche a questa parte delle previsioni degli Statuti.