

## **I CONSIGLI DELLE AUTONOMIE LOCALI NELLA RIORGANIZZAZIONE DEI SISTEMI REGIONALI DELLE AUTONOMIE**

**Firenze, 10 maggio 2016 – Consiglio Regionale della Toscana, Sala del Gonfalone**

***Introduzione di Marco Filippeschi, presidente del CAL della Toscana e del Coordinamento nazionale dei CAL***

Questo Convegno vuol costituire l'occasione di un confronto.

Quando fu dato luogo alla costituzione del Coordinamento Nazionale dei CAL, l'idea che ispirava tale iniziativa era apparentemente semplice, ma la sua attuazione si rivelava già dall'origine molto complessa ed ambiziosa.

Si trattava infatti di provare a mettere insieme le esperienze sorte intorno alla vita di un istituto che, in ragione della stessa previsione costituzionale che lo disciplina (art. 123, comma 4, Cost.), trovava e trova attuazione soltanto negli ordinamenti regionali. Ma non solo. L'attuazione della norma costituzionale era infatti avvenuta con considerevole ritardo rispetto alla legge di riforma del 2001 ed in modi temporalmente molto differenziati tra le varie regioni. Si trattava allora di dar vita ad una struttura minima di coordinamento che assolvesse il compito, innanzitutto, di acquisire e rendere patrimonio comune le informazioni in ordine alle singole esperienze regionali, oltre che di analisi ed elaborazione di nuove proposte. In secondo luogo, lo sforzo era diretto a rafforzare la "rappresentanza" degli enti locali, realizzando uno strumento che potesse consentire un'interlocuzione con gli stessi organi costituzionali dello stato.

Alla base vi era poi un'ulteriore idea, ovvero quella di partire anche dai CAL per capire quale ruolo e quale spazio, nella riscrittura di alcuni assetti fondamentali dell'ordinamento, avrebbero dovuto e potuto avere gli enti locali. Un ruolo da giocare innanzitutto e ancora una volta a livello regionale, in quello che tradizionalmente si chiama il "sistema regionale delle autonomie locali". Ma il problema del ruolo degli enti locali non può esser collocato solo in tale pur essenziale dimensione regionale. Esso investe necessariamente anche la dimensione nazionale dell'ordinamento costituzionale nel suo complesso.

La prospettiva regionale è quella di un federalismo in parte inattuato ed in parte da correggere ed in questo senso la riforma costituzionale appena approvata, nella parte in cui rimette mano alla scrittura del Titolo V della Costituzione, costituisce sicuramente il punto di partenza. Altrettanto essenziale in questa prospettiva è la riforma del Senato. Il Senato delle Autonomie è il cardine di un sistema federale in grado di valorizzare le autonomie territoriali, di renderle direttamente partecipi del processo di decisione e di formazione dell'indirizzo politico-costituzionale, di quello che coinvolge gli assetti fondamentali dello stato, oltre i limiti e le prospettive del tradizionale indirizzo politico legislativo. Si tratterà quindi di far sì che tale riforma, pur con i limiti che la stessa presenta, ma che difficilmente potevano essere evitati, sia innanzitutto definitivamente approvata con il referendum costituzionale, ma si tratterà poi anche di far sì che venga correttamente attuata ed in tale prospettiva la definizione del ruolo e del compito degli enti locali costituisce tuttora un campo aperto tutto da esplorare, come dimostra la difficile vicenda dell'attuazione della legge Delrio.

Riforma costituzionale e futuro delle autonomie locali si intrecciano sotto molteplici profili. Il "sistema delle autonomie locali" in cui l'esperienza dei CAL innanzitutto si

inscrive, ha subito intanto una radicale modificazione con la riforma delle province e con la loro soppressione dal testo costituzionale.

La trasformazione degli enti provinciali ha riproposto il tema del rapporto tra regione ed enti locali, particolarmente avvertito in sede di redistribuzione delle funzioni, ma ha riproposto altresì con forza l'argomento degli enti intermedi, almeno in confronto con i sistemi territoriali di altri grandi paesi europei e per la previsione dell'art. 40 del testo di riforma costituzionale.

La prospettiva delle province come enti di area vasta, riorganizzate su ambiti territoriali più ampi delle attuali circoscrizioni provinciali, non decolla poiché non ha avuto tempo e strumenti a sufficienza per decollare, anche se appare essere l'orientamento della maggior parte delle regioni. Anche se c'è stato l'impulso dato dall'ultima assemblea nazionale dell'Anci di Torino, con le proposte di Piero Fassino e con il richiamo all'esigenza di un disegno coerente fatto dal presidente Mattarella. La provincia, quale ente di secondo grado e con un nome differente, può costituire lo strumento attraverso cui i comuni organizzano alcune delle loro funzioni su di una scala più adeguata rispetto al loro territorio: la "casa dei comuni". Questa prospettiva dovrebbe anche contribuire ad un radicale sfoltimento della molteplicità di enti intermedi che, nei vari settori, si affollano tra regione ed enti locali.

Nonostante le battute d'arresto, il problema di una diversa articolazione territoriale degli enti di area vasta resta di attualità. Se la finalità propria di tali enti è quella di semplificare i livelli di governo intermedio, si deve riconoscere come molti di tali livelli, nei singoli ordinamenti regionali, abbiano una dimensione di carattere sovraprovinciale. Basti pensare agli Ambiti o Bacini Territoriali Ottimali di gestione dei servizi pubblici locali i quali, nonostante che il panorama regionale sia molto differenziato, tendono necessariamente ad assumere dimensioni più ampie delle attuali province. Là dove tali ambiti non vengono fatti direttamente coincidere con il territorio regionale (come accade ad esempio in Toscana per il servizio idrico integrato e per il TPL) essi tendono a coinvolgere il territorio di diverse province.

Sotto altro e diverso profilo, si pone il problema del modo migliore attraverso cui procedere all'unificazione delle funzioni dei comuni più piccoli, avendo riguardo alla necessità di superare l'attuale livello di frammentazione, ma di tenere altresì nel debito conto, con misure che garantiscano identità municipale e partecipazione, non solo con incentivi economici alla fusione, le esigenze di rappresentanza dei singoli nuclei territoriali.

In questo contesto la "rappresentanza" degli enti locali è sempre più essenziale e non può esaurirsi nel pur rilevantissimo ruolo della rappresentanza di tipo associativo, che vede la convergenza nella funzione di rappresentanza dei comuni e delle città metropolitane svolta dall'Anci, ma necessita di un indispensabile rafforzamento del suo versante istituzionale. I CAL debbono e possono assolvere innanzitutto a questa funzione, che rafforza la rappresentanza.

Perché i CAL possano assolvere tale compito un qualche intervento di riforma appare tuttavia necessario. Parlare di riforma dei CAL è questione molto delicata e complessa. Occorre infatti considerare che l'art. 123, comma 4, della Costituzione riserva all'autonomia statutaria delle singole regioni a statuto ordinario l'organizzazione e la disciplina dei Consigli delle Autonomie Locali. Nel sistema della fonti, immediatamente dopo la norma costituzionale, vengono, nell'ordine, gli statuti, le leggi e i regolamenti

regionali. La riforma dei CAL, in altri termini, non si può fare con legge ordinaria del Parlamento. Diverso ma non meno complesso è il caso delle regioni a statuto speciale da cui, pur non essendo queste soggette alla diretta applicabilità dell'art. 123 Cost., sono venute alcune esperienze di grande interesse.

Fermo restando il sistema delle fonti, è tuttavia opportuno ricordare che, sin dal momento dell'entrata in vigore della riforma della legge costituzionale del 2001, non furono pochi coloro che misero in evidenza un'eccessiva stringatezza e genericità della norma di cui all'art. 123, comma 4, Cost. Si sarebbero potute infatti immaginare anche soluzioni diverse che, senza porre minimamente in discussione l'autonomia regionale, descrivessero in maniera sintetica, come si conviene ad una norma costituzionale, i tratti essenziali sia dell'organizzazione che delle funzioni dei CAL. Così non è accaduto ed oggi dobbiamo lavorare sulla base del testo vigente. Questo non impedisce, tuttavia, che alcuni sforzi di armonizzazione possano essere effettuati. L'obiettivo non è quello di contrastare l'autonomia statutaria e legislativa delle regioni. Semmai di rafforzarla. I CAL necessitano di un rafforzamento anche di tipo "identitario". Potenziarne la struttura, individuare una intelaiatura minima comune che li contraddistingua dal punto di vista organizzativo e funzionale (ferma restando, su tutti gli altri aspetti, la più ampia diversificazione a livello regionale e locale), equivale ad attribuire maggior forza a quel "sistema regionale delle autonomie locali" in cui i CAL si inseriscono quale forma istituzionale di "cerniera", innanzitutto, tra regione ed enti locali.

Il Coordinamento Nazionale, a questi scopi, ha elaborato un documento, trasmesso alla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, ai Presidenti dei CAL ed agli altri organi istituzionali competenti.

Il documento è stato pubblicato sul sito Internet del Coordinamento. Esso affronta diverse problematiche. Segnalo, tra le altre, la proposta di un tendenziale superamento del sistema delle Conferenze Regione-Autonomie locali, dei tavoli istituzionali e degli altri strumenti di raccordo di tipo "concertativo" variamente denominati ed esistenti negli ordinamenti regionali. Il superamento dovrà essere necessariamente tendenziale, poiché presuppone un riassorbimento da parte dei CAL delle funzioni proprie di tali sedi o tavoli istituzionali. Generalmente, mentre ai CAL viene attribuita la funzione consultiva sui progetti di legge approvati in sede regionale, dialogando quindi tale organo con il Consiglio Regionale, le Conferenze sono riunite e consultate ai fini dell'esercizio dell'attività amministrativa delle regioni e dialogano quindi con la Giunta Regionale. Sono tuttavia molti i casi in cui le stesse leggi regionali attribuiscono ai CAL tali ultime funzioni. E' del pari evidente che, perché questi possano assolverle, occorre che si riorganizzino ad esempio al loro interno, costituendo commissioni, gruppi di lavoro ed altre articolazioni che consentano al CAL un livello di funzionalità in grado di rispondere ai tempi dell'agire amministrativo, quali luoghi di espressione dell'elaborazione della rappresentanza associativa, più rapidi rispetto a quelli propri del procedimento legislativo.

Quello del rapporto con il sistema della Conferenze è uno degli argomenti affrontati nel documento il quale, come tutti gli altri, necessita di essere discusso ed approfondito. La Conferenza delle Regioni, pur condividendo l'indirizzo manifestato dal Coordinamento Nazionale, ha osservato come, in alcune occasioni, il sistema concertativo ha prodotto buoni risultati, consentendo un esame approfondito delle singole questioni in sede tecnica. In alcune regioni, leggi anche recentissime, hanno disciplinato in maniera

separata le funzioni del CAL e quelle Conferenze. Come si vede, le problematiche sono molto sfaccettate, diciamo così, ed è opportuno che su di esse si avvii una riflessione e si svolgano adeguati approfondimenti. Al documento va riconosciuto almeno il merito di averle poste. Questo convegno può farci fare altri passi in avanti, grazie ai contributi che verranno.

Altra questione posta più volte all'attenzione della discussione politico istituzionale e che è esaminata anche nel documento, attiene ai rapporti con le associazioni rappresentative degli enti locali, ovvero con l'Anci, l'UPI, l'Uncem con associazioni che stanno ormai sono incluse o stanno convergendo nell'Anci. L'opportunità di stabilire una più stretta cooperazione tra i CAL e le rappresentanza associative appare indubbiamente condivisibile. Di solito il CAL hanno strutture esili e impiegano risorse limitate. Di fatto la difficile partecipazione al lavoro dei CAL e la maggior parte dei pareri sono assicurati dal lavoro delle associazioni. Del resto, se si esamina il panorama delle leggi regionali sui CAL ci si accorge che queste forme di cooperazione già esistono e sono in diversi casi anche disciplinate. La legge regionale del Piemonte prevede un ruolo attivo delle associazioni già in sede di elezione dei rappresentanti del CAL. La legge della Regione Lombardia prevede che i CAL si avvalgano a tal fine delle strutture dell'ANCI. Molte leggi regionali prevedono la partecipazione ai CAL dei rappresentanti delle associazioni. Questo convegno è anche l'occasione perché queste esperienze siano diffuse ed analizzate.

Alcune soluzioni in questo senso possono senz'altro costituire una modalità di rafforzamento dei CAL. Ritengo tuttavia che un punto debba essere chiarito, nell'interesse della forza autonoma dei comuni, oggi sfidata da tanti lati. Qualsiasi meccanismo di cooperazione non può che partire dalla necessità di tener ferma la necessaria distinzione tra un organo "costituzionalmente necessario" come il CAL e quelle che, nonostante i molteplici riconoscimenti istituzionali – che speriamo trovino anche forme più organiche e utili, tali da dare certezze – restano forme di associazionismo volontario degli enti locali. Tra le due organizzazioni, istituzionale ed associativa, ci sarà stretta collaborazione, immaginando che il CAL si "avvalga" del supporto e della capacità organizzativa delle associazioni, anche in termini organici, ma la distinzione tra il profilo istituzionale del primo e le caratteristiche delle seconde non cade. Quali possano essere - entro questi limiti - le forme di cooperazione è questione che ci auguriamo occasioni come queste contribuiscano a chiarire.

Su questi argomenti discutiamo per prendere decisioni, con l'obiettivo di individuare i meccanismi più adeguati per garantire la rappresentanza degli enti locali in una fase di profonda riorganizzazione istituzionale e costituzionale. Tutto ciò avendo riguardo sia alla valorizzazione degli strumenti partecipativi che alle migliori prassi amministrative, che meglio consentano un'efficace distribuzione ed utilizzo delle risorse, che aggiungano valore allo sforzo necessario di coordinare l'iniziativa dei comuni in rapporto alle regioni, evitando la subalternità e l'ininfluenza. Evitando rischi che incombono nel ritorno di una forte spinta centralistica.

Dobbiamo sempre ricordare come la tradizione autonomistica, con le sue culture radicate, con il riformismo dal basso, con il buongoverno, con la coesione garantita alle nostre comunità, nasce nella dimensione municipale. E solo in questa dimensione può continuare a vivere.

(Bozza da correggere)