Il rapporto tra enti locali e Consiglio regionale in Emilia-Romagna Esperienze e proposte

di Gianni Lupi

Sommario

1. *L'equilibrio di funzioni tra assemblee ed esecutivi.* – **2.** *Due strumenti di raccordo a confronto: CALER e CRAL.* – **2.1.** *Aspetti positivi.* - **2.2.** *Aspetti problematici.* – **3.** *Proposte del CALER per un nuovo assetto dei rapporti tra assemblee ed esecutivi.* – **4.** *Dal CRAL più forza al Consiglio regionale.*

1. L'equilibrio di funzioni tra assemblee ed esecutivi

L'equilibrio fra organi elettivi ed organi esecutivi e gestionali è un problema da sempre avvertito a tutti i livelli di governo, specie dopo le riforme istituzionali dell'ultimo decennio, ed ancora sostanzialmente irrisolto.

Esso è divenuto ancora più pressante a fronte delle accresciute competenze legislative regionali e del nuovo ruolo istituzionale ed autonomo delle Regioni, anche se tutte le autonomie locali vivono le stesse esigenze di corretto e sostanziale equilibrio di poteri tra Consigli e Giunte.

In tale quadro, l'istituzione dei nuovi Consigli regionali delle autonomie locali gioca un peso non indifferente nell'ottica stessa di tale equilibrio, peso che non va sottovalutato né dagli esperti istituzionalisti, né dai legislatori regionali.

L'esigenza di un approccio istituzionale unitario da parte delle Regioni e degli enti locali nell'affrontare tale processo riformatore è sempre più indispensabile a fronte di un innegabile ritorno di preoccupanti tendenze centralistiche.

In effetti, a quasi un anno dal referendum confermativo, l'attuazione del Titolo V sembra in una pericolosa fase di stallo.

Nonostante l'avvenuta stipulazione, in sede di Conferenza unificata tra Stato, regioni ed enti locali, della cd. intesa interistituzionale per l'attuazione della riforma costituzionale, i provvedimenti legislativi ed amministrativi di questi mesi non lasciano intravedere una coerente e determinata volontà di accelerare l'attuazione delle nuove norme costituzionali.

Il tema è sempre più spesso al centro di convegni e confronti di interesse giuridico ed accademico, ma la sensazione è che senza un colpo di acceleratore sul versante politico-istituzionale il dibattito finisca per concentrarsi sui limiti, che pur ci sono, del nuovo Titolo V, piuttosto che sulla sua applicazione concreta.

Cercherò di portare alcune informazioni sulle esperienze in atto in Emilia-Romagna e sulle proposte del mondo delle autonomie locali emiliano-romagnole, che possono avere un risvolto importante anche sul ruolo dei Consigli regionali nei nuovi Statuti.

2. Due strumenti di raccordo a confronto: CALER e CRAL

Il CALER, Coordinamento Autonomie Locali Emilia-Romagna (istituito tramite accordo tra Anci, Upi, Uncem, Lega della autonomie e Confservizi), nacque e divenne operativo fra il 1995 ed il 1996, ed aprì una stagione di confronto unitario delle autonomie locali con la Regione che portò alla elaborazione della l. r. 3/99 ("riforma del sistema regionale e locale"), attuativa dei decreti cd. "Bassanini", attraverso lungo ed intenso confronto tra la Regione e gli enti locali.

Molti aspetti della citata legge sono oggi superati ed in evoluzione, ma resta quella una pietra miliare di una ricerca di riforma istituzionale integrata e condivisa con connessa semplificazione legislativa, dimostrata dall'intervenuta contestuale abrogazione di oltre 200 disposizioni legislative regionali.

La successiva istituzione, in attuazione dell'art. 25 della stessa l.r. 3/99, della Conferenza Regione-autonomie locali (CRAL) quale organismo di raccordo e consultazione tra Regione ed enti locali, ha visto CALER divenire la sede di istruttoria unitaria per

l'elaborazione delle posizioni delle autonomie rispetto a tutti i provvedimenti in discussione presso la Conferenza regionale.

L'esperienza biennale della CRAL, istituita con la l.r. 3/99, è stata significativa di un sistema autonomistico integrato ed ha visto in questi due anni luci ed ombre.

Richiamerò quelli che ritengo più importanti.

2.1. Aspetti positivi

Tra gli elementi che hanno contribuito in senso positivo al consolidamento della Conferenza Regione-autonomie locali ve ne sono alcuni riconducibili all'impianto dato dalla legge regionale, ed altri derivanti dall'esperienza applicativa.

Sotto il primo profilo, il meccanismo di rappresentanza istituzionale prescelto dalla l.r. 3/99 (partecipazione diretta degli amministratori) ha dato peso alla CRAL, così come il sistema elezione previsto per i rappresentanti dei Comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti, che ha visto una partecipazione di circa l'80% dei sindaci dell'Emilia-Romagna.

Sotto il secondo profilo, la maggior parte dei progetti di legge regionali e dei relativi piani e programmi attuativi sono stati adottati accogliendo emendamenti e proposte degli enti locali elaborati anche grazie all'intensa attività istruttoria di CALER e delle Commissioni di lavoro istituite.

Vi è stata ricerca costante di concertazione fra i vari livelli istituzionali (Comuni grandi e piccoli, Province e comunità montane) e la Regione; veramente pochi sono stati i casi di forte contrasto.

Tuttavia, l'aspetto più positivo di tale esperienza è certamente stato il confronto congiunto e costante fra tecnici, esperti settoriali, amministratori provinciali e di Comuni grandi e piccoli, assessori regionali: tale confronto è servito a togliere a ciascuno le proprie certezze settoriali, obbligando ad ascoltare e capire le problematiche degli altri e costringere ad atteggiamenti di mediazione costruttiva, non su interessi individuali ma su problematiche istituzionali reali di ciascuno.

Perché non estendere tali metodologie ed esperienze positive anche nel settore dei controlli per dare più peso, ma condiviso, al ruolo delle assemblee elettive?

Quanto alla presenza degli amministratori alle sedute della Conferenza Regione-autonomie locali, essa è stata nel complesso buona, anche se con una prevalenza delle Province e dei Comuni medio-piccoli, rispetto alla più ridotta partecipazione dei sindaci delle grandi città.

2.2. Aspetti problematici

Passando agli aspetti problematici emersi nel corso dell'esperienza della CRAL, va innanzitutto segnalato come essa sia parsa più sede di confronto su progetti di legge settoriali che sede di vera e propria concertazione politica fra Regione ed enti locali su grandi temi ed indirizzi amministrativi regionali. Ciò è sicuramente stato causa di un progressivo senso di svuotamento e di perdita di autorevolezza della stessa Conferenza. Questo effetto, tuttavia, è da ricondursi a fattori di carattere gestionale della stessa CRAL.

Un problema strutturale è invece la mancanza di un ruolo autonomo degli enti locali nella presidenza, nella convocazione e nei poteri di iniziativa della stessa CRAL, problema che nel nuovo Statuto regionale andrà affrontato con particolare attenzione.

Un secondo, importante elemento di valutazione riguarda l'interlocutore istituzionale degli enti locali nella CRAL, costituito dalla sola Giunta regionale e non dal Consiglio regionale. Tale limitazione ha provocato una impossibilità di intervento e controllo da parte degli enti locali sull'*iter* legislativo e momenti di frustrazione da parte dello stesso Consiglio regionale, spesso chiamato ad intervenire con le sue funzioni legislative a concertazione avvenuta fra gli esecutivi. Anche tale aspetto dovrà essere al centro della discussione nell'elaborazione del nuovo Statuto regionale.

3. Proposte del CALER per un nuovo assetto dei rapporti tra as-

semblee ed esecutivi

Nell'affrontare il confronto fra sistema autonomistico e Regione per la definizione del nuovo Statuto regionale, propedeutico alle varie proposte di assetto del nuovo Consiglio regionale, sarà il chiarimento a monte dei rapporti fra Giunta e Consiglio regionale, definendo con chiarezza i reciproci poteri e funzioni.

È nostra opinione che, una volta avvenuto tale chiarimento, il sistema autonomistico sarà in grado di realizzare un confronto autorevole sia con l'organo esecutivo sia con l'organo legislativo regionale, attraverso un nuovo organismo assembleare unitario.

I principi che di seguito vengono illustrati come proposte su cui si sta sviluppando il confronto all'interno del sistema autonomistico partono da una comune considerazione dell'esigenza di salvaguardare le esperienze istituzionali unitarie effettuate, evitare la frammentazione rappresentativa e d'azione, e valorizzare la capacità autonoma di proposta da parte degli enti locali nel rispetto dei principi di sussidiarietà e concertazione.

La composizione del nuovo Consiglio regionale delle autonomie locali dovrà essere rivista rispetto a quella dell'attuale Conferenza Regione-autonomie locali per rispondere meglio alle esigenze delle associazioni degli enti locali ed integrato con la presenza di rappresentanti dei Presidenti dei Consigli comunali e provinciali, senza snaturare però la sua valenza istituzionale ed unitaria attuale.

Potrebbe essere mantenuto il sistema elettorale attualmente previsto per l'elezione all'interno della CRAL dei rappresentanti dei Comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti, poiché dimostratosi autorevole ed istituzionale.

Il Consiglio regionale delle autonomie locali dovrebbe eleggere al proprio interno il Presidente (sindaco o Presidente di Provincia).

Il Consiglio regionale delle autonomie diverrebbe quindi un organo ampiamente rappresentativo, che adeguatamente autostrutturato al proprio interno, risponderebbe ad una triplice fun-

zione:

- di consultazione rispetto ai progetti di legge all'attenzione del Consiglio regionale e delle sue Commissioni;
- di concertazione sugli aspetti amministrativi e gestionali nel confronto con la Giunta regionale e nella predisposizione di progetti di legge e piani attuativi pluriennali;
- di iniziativa autonoma degli enti locali su aspetti sia legislativi sia amministrativi.

La sua strutturazione dovrebbe essere versatile e flessibile per rispondere alle varie esigenze suddette e conseguentemente dovrebbe essere rivisto il ruolo di CALER per assicurare azioni ed istruttorie adeguate.

La presidenza CALER ha intanto avviato un positivo confronto nei mesi scorsi con la Commissione speciale incaricata dell'elaborazione dello Statuto, nominando una apposita Commissione degli enti locali composta dalle presidenze CALER e CRAL integrate da rappresentanti dei Presidenti di Consigli provinciali e comunali e da una Commissione di esperti, entrambe col compito di confrontarsi con la Regione sul generale riassetto istituzionale che verrà effettuato col nuovo Statuto regionale e con i provvedimenti di attuazione del Titolo V.

In questo modo si è cercato di risolvere un problema reale di rapporto fra le associazioni delle autonomie locali e la CRAL, individuando nelle presidenze e nei vertici delle stesse Commissioni di lavoro i responsabili sia politici che tecnici delle associazioni stesse.

Nella fase transitoria, in attesa della definizione ed attuazione del nuovo assetto istituzionale, andrebbe rivitalizzata l'azione della CRAL prevedendo un raccordo con l'azione del Consiglio regionale (attualmente inesistente).

Tutto ciò permetterebbe un reciproco scambio di informazioni utile a superare il *gap* esistente, che aiuterebbe nei prossimi mesi a comprendere le migliori metodologie di lavoro e di confronto per stabilire in futuro gli assetti istituzionali più idonei per un corretto rapporto del sistema autonomistico e delle sue rappresentanze con la Regione Emilia-Romagna, sia sul versante legislativo che esecutivo-amministrativo.

4. *Dal CRAL più forza al Consiglio regionale*

Proposte di questo genere pongono ovviamente al mondo delle autonomie locali nuovi e pressanti impegni per essere in grado di impegnare le forze migliori sul piano politico-amministrativo nel reggere un confronto a tutto campo con la Regione e nello sviluppare autonome iniziative e proposte.

Un organismo siffatto, in rapporto col Consiglio regionale, potrebbe essere di forte ausilio ad un monitoraggio reale, sul campo, del funzionamento e dello stato di attuazione legislativa nel territorio regionale a supporto di quella funzione di controllo a cui sono chiamati i Consigli regionali, tema al centro oggi del confronto.

Mi perdonerete se dico che le proposte presentate dagli esperti per la ricerca di un nuovo ruolo dei Consigli regionali, pur corrette nell'analisi ed utili nel rafforzamento degli assetti consiliari, mi paiono molto involute e tutte interne al Consiglio regionale (*authority* imparziale, il politico *bipartisan*, Comitati paritetici, momenti sovrastrutturali) e monche invece di quei rapporti sostanziali e costanti col territorio regionale e le loro rappresentanze che non possono esaurirsi nelle tradizionali udienze conoscitive.

Il controllo può avvenire trovando gli strumenti legislativi e procedurali più idonei, ma il problema sostanziale è assumere peso politico reale.

Rispetto agli esecutivi tale peso si assume con la conoscenza reale, con un costante rapporto con le istituzioni esterne che governano le realtà locali e le associazioni ramificate sul territorio, che, mentre si confrontano con l'esecutivo, possono interagire coi consiglieri regionali fornendo informazioni ed avanzando proposte modificative di leggi e/o comportamenti dell'esecutivo.

Un peso politico reale, assieme a dati e strumenti tecnici interni al Consiglio regionale potenziati, darebbe forse quella forza che oggi le assemblee elettive faticano a trovare.

Chi meglio dei sindaci (o dei loro assessori e tecnici) e degli amministratori provinciali conosce il funzionamento legislativo,

i ritardi e le contraddizioni esistenti?

Non va certamente sottovalutato anche il ruolo dell'associazionismo e della società civile che dovrà avere un peso essenziale in tale forma di controllo, ma questi avranno in futuro due interlocutori altrettanto importanti: il Consiglio regionale ed il Consiglio delle autonomie locali che di concerto possono valutare correttamente lo stato di attuazione e l'efficacia del sistema legislativo regionale, conferendo un potere ed una forza politica assolutamente nuova al Consiglio regionale nella sua funzione rispetto all'esecutivo, forza che a mio avviso nessun altro meccanismo burocratico-legislativo sarà in grado di conferire.

Concludendo, ritengo che le proposte degli esperti istituzionali se coniugate in modo sinergico con quelle degli amministratori, facendo tesoro delle esperienze, possano contribuire ad un salto di qualità dell'intero assetto istituzionale ed amministrativo nella nostra Regione.