

Il Consiglio delle autonomie locali nella programmazione regionale (*)

di Giuseppe Gervasio

1. Il tema che si intende affrontare riguarda il ruolo che il Consiglio delle autonomie locali può essere chiamato a svolgere in ordine alla funzione di indirizzo e di programmazione che è propria della Regione.

A questo riguardo è necessario partire da un essenziale presupposto: e cioè dal riferimento alle autonomie locali come “sistema”, secondo quanto delineato dal rinnovato Titolo V della Costituzione, in particolare dall’art. 114.

Nel citato articolo, alla affermazione, innovativa rispetto al testo precedente, che “la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”, segue la definizione di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni quali “enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”.

La dottrina si è soffermata per valutare il significato e la specifica portata della espressione “la Repubblica è costituita” e in argomento il dibattito è aperto; l’approfondimento in corso non impedisce, peraltro, di evidenziare alcuni punti fermi posti dal citato art. 114 e sviluppati nei successivi articoli del rinnovato Titolo V, in particolare, 117, 118, 119, 123.

Dalla richiamata normativa emerge il disegno di un sistema formato da una pluralità di ordinamenti (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni): essi trovano il proprio fondamento e la propria qualificazione nella Costituzione, sono articolati per distinti livelli di governo territoriale, sono differen-

(*) Relazione alla Giornata di studio promossa dalla Scuola regionale Emilia-Romagna della S.S.P.A.L., Bologna, 29 marzo 2004.

ziati per la specificità delle funzioni e sono dotati della corrispondente adeguata autonomia.

Questi ordinamenti, di pari rilevanza costituzionale, ma distinti per funzioni e poteri, sono titolari di una specifica autonomia che devono esercitare secondo i principi fissati dalla Costituzione, quali: il principio della unità e indivisibilità della Repubblica, il principio del tessuto unitario di diritti e di doveri costitutivo della comune condizione propria di tutti i cittadini, il principio della solidarietà, i principi della sussidiarietà, della differenziazione, della adeguatezza, il principio della partecipazione, il principio della collaborazione.

Si tratta, perciò, di una pluralità di ordinamenti, né fra loro frammentati e configgenti, né gerarchicamente subordinati gli uni agli altri, ma comunicanti e interconnessi secondo una dinamica di coordinamento che deve valorizzare la specificità e l'autonomia di ciascuno nell'esercizio solidale ed integrato delle funzioni di governo che la Costituzione ha loro affidato, a diversi livelli territoriali.

Questo "sistema" cooperativo e solidale, trova nella Regione il centro propulsore e di coordinamento proprio per la specificità delle responsabilità, delle funzioni e dei poteri che la Costituzione ad essa affida nel campo della attività legislativa, della attività amministrativa, e nel campo della programmazione; e questa funzione di propulsione e coordinamento deve essere svolta rispettando l'autonomia propria degli enti locali infraregionali, sulla base dei principi di partecipazione, di collaborazione, di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza.

2. In questo quadro, è opportuno soffermarsi su di una particolare caratteristica che riguarda la funzione di indirizzo politico e di programmazione propria della Regione.

Questa funzione si intreccia con le altre funzioni regionali, quella legislativa e quella amministrativa, perché le orienta e le sostiene e perché trova attuazione attraverso di esse; essa, inoltre, si integra con la analoga funzione e con le altre funzioni amministrative che i Comuni e le Province hanno nei riguardi delle comunità locali che rappresentano e di cui promuovono lo

sviluppo.

Le linee di indirizzo e la programmazione che la Regione è chiamata ad assumere secondo la competenza che la Costituzione le attribuisce, devono corrispondere a finalità di sviluppo ambientale, civile, sociale, economico, finalità che coinvolgono la Regione nel suo insieme e che, al tempo stesso, riguardano problemi ed esigenze attinenti alle comunità locali, a livello comunale e provinciale.

Per questo vi è la necessità di una costante interazione e di un approccio integrato tra il livello di governo proprio della Regione e quelli propri dei Comuni e delle Province, ferme restando le responsabilità decisionali di ciascuno di questi enti e la specificità delle funzioni e degli ambiti di autonomia ad essi distintamente attribuite dalla Costituzione.

Basta pensare ai grandi campi delle linee di indirizzo e della programmazione regionale (ad esempio, tutela e valorizzazione dell'ambiente, assetto e sviluppo urbanistico, infrastrutture, mobilità, sviluppo produttivo, servizi alle persone e alle famiglie, ecc.) per avere conferma della necessità di una interazione e di una integrazione tra i diversi livelli di azione delle comunità locali, dal Comune alla Regione, tenendo sempre presenti le due attenzioni che non possono mancare: l'attenzione alla concretezza delle condizioni e dei problemi locali e l'attenzione alle dimensioni e alle connessioni di area vasta che una efficace programmazione comporta.

3. L'interazione e l'integrazione tra questi distinti livelli di governo locale toccano l'ambito della comunicazione e della partecipazione e, in questo quadro, richiedono sedi e forme di consultazione e di concertazione in attuazione dei principi costituzionali di collaborazione e di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

In questa prospettiva, è necessario fare riferimento ai procedimenti decisionali attraverso i quali la Regione elabora e definisce gli indirizzi generali della propria azione e formula ed approva gli strumenti di programmazione e pianificazione: in essi, infatti, vanno previste e disciplinate, modalità, forme e sedi di

comunicazione e partecipazione, attraverso le quali venga coinvolto il complessivo sistema delle autonomie locali.

Questi procedimenti si svolgono attraverso fasi successive che vanno tenute presenti, per la caratteristica propria di ciascuna: l'elaborazione, la proposta, l'approvazione, l'attuazione, la verifica e l'ordinamento regionale attribuisce la competenza e la responsabilità a loro riguardo alla Giunta regionale (soprattutto per la proposta e per l'attuazione) e al Consiglio regionale (soprattutto per l'approvazione degli strumenti di programmazione generali e di ampia portata).

Le modalità di comunicazione e partecipazione dovranno essere definite, quindi, in maniera adeguata rispetto alle specifiche fasi procedurali e, con particolare attenzione, rispetto agli organi della Regione che vengono coinvolti: le forme di consultazione con la Giunta regionale e con il Consiglio regionale dovranno essere distintamente individuate, corrispondentemente al modo di procedere e alle funzioni proprie di ciascuno di questi organi

L'interazione e l'integrazione tra i distinti livelli di governo locale, dal Comune alla Regione, mettono in luce un altro aspetto sul quale soffermarsi: la dinamica a cui essi danno vita prevede e sollecita l'iniziativa nella duplice direzione dalla Regione verso le comunità locali infraregionali e dalle comunità locali infraregionali verso la Regione: una dinamica che, pertanto, richiede un ruolo attivo e propositivo da parte di ciascuno dei livelli di governo interessati, secondo la specificità di ciascuno di essi.

4. È in questo quadro che va data attuazione alla norma costituzionale relativa al Consiglio delle autonomie locali quale "organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali": la portata di questo comma del nuovo testo dell'art. 123 trova la sua definizione proprio nell'ottica del "sistema" delle autonomie locali, un sistema articolato di ordinamenti a rilevanza costituzionale, comunicanti e interconnessi, secondo una dinamica di comunicazione e partecipazione che si attua anche attraverso forme di consultazione e di concertazione e che trova nel-

la Regione il centro propulsore e di coordinamento.

Soprattutto per la funzione di indirizzo politico e di programmazione della Regione – che esige particolarmente l'interazione e l'integrazione tra i diversi livelli di governo del territorio, dai Comuni alla Regione – il Consiglio delle autonomie locali si pone come il luogo istituzionale, la sede adeguata per dare efficace attuazione a questa dinamica di consultazione e di concertazione, attraverso uno specifico rapporto con il Consiglio regionale e con la Giunta regionale.

Il Consiglio delle autonomie locali non può – e non deve – attrarre a sé tutta l'ampia e articolata dinamica di interazione e integrazione tra i livelli di governo territoriale propria del sistema delle autonomie locali, ma certamente può essere la sede qualificata per garantire i più efficaci rapporti di comunicazione e partecipazione, sui temi di maggiore portata ed incidenza per la programmazione delle politiche di sviluppo che coinvolgono in maniera determinante l'attività di Comuni, Province, Città metropolitana e Regione.

In questo ruolo, il Consiglio delle autonomie locali concretizza la propria funzione di rappresentanza degli enti locali del territorio – Comuni, Province, Città metropolitane – verso la Regione e, partecipando con il proprio apporto ai processi decisionali di questa, realizza una forma di cooperazione (interazione, integrazione) istituzionale particolarmente significativa.

E questa forma di cooperazione tra i diversi livelli di governo deve essere valorizzata attraverso un'adeguata previsione nella normativa statutaria regionale di approvazione “aggravata” da parte del Consiglio regionale o della Giunta regionale, se la Regione dovesse deliberare un provvedimento di indirizzo e programmazione – sul quale il Consiglio delle autonomie locali doveva essere sentito e si era espresso – discostandosi da quanto in quella sede indicato.

Il Consiglio delle autonomie locali, quindi, come luogo istituzionale per costruire una programmazione “integrata”, attraverso una consultazione prevista dai procedimenti decisionali regionali, volta a pervenire a deliberazioni, frutto di una ricercata convergenza e di una possibile concertazione, secondo la

dinamica della cooperazione fra le istituzioni.

La materia della programmazione è molto vasta e le procedure decisionali devono rispondere a criteri di funzionalità, di semplificazione, di tempestività, per cui le forme di comunicazione e partecipazione che coinvolgono il Consiglio delle autonomie locali devono essere indicate non con carattere di generalità, ma devono essere statutariamente previste per specifiche categorie di atti di rilevante portata, concernenti i diversi ambiti della attività regionale, quali la programmazione territoriale e ambientale, la programmazione economica, e la programmazione finanziaria.

Il ruolo del Consiglio delle autonomie locali quale sede della consultazione fra la Regione e gli enti locali in ordine alla funzione di indirizzo e di programmazione richiede che il medesimo ruolo, per ovvi motivi di connessione, gli sia riconosciuto anche per alcuni atti regionali concernenti le funzioni legislativa e amministrativa: si tratta degli atti normativi (leggi e regolamenti) con i quali viene determinata dalla Regione l'allocazione di funzioni al sistema delle autonomie locali infra-regionali o viene regolamentato l'esercizio di dette funzioni; si tratta degli atti di bilancio (allocazione delle risorse) e dei provvedimenti che determinano principi e norme di coordinamento relativi al sistema tributario e finanziario.

5. Come si è visto, la funzione di indirizzo e di programmazione della Regione riguarda sia le competenze del Consiglio regionale (per la definizione degli indirizzi generali, per l'adozione e l'approvazione dei più rilevanti strumenti della programmazione e pianificazione), sia la competenza della Giunta regionale (per la elaborazione di documenti preliminari e di proposte di atti di competenza del Consiglio, per l'approvazione di alcuni strumenti di programmazione e pianificazione e per l'attuazione della programmazione regionale).

Da qui la necessità che si prevedano specifiche forme di partecipazione del Consiglio delle autonomie locali nei processi decisionali che fanno capo al Consiglio regionale e alla Giunta regionale.

L'opportunità di prevedere una pluralità di forme attraverso le quali svolgere quella "consultazione fra la Regione e gli enti locali" che, in base all'art. 123 della Costituzione, il Consiglio delle autonomie locali deve garantire, si basa certamente su motivi di funzionalità e di adeguatezza già richiamati: a seconda che la consultazione riguardi il Consiglio o la Giunta, riguardi argomenti di portata generale o settoriale, riguardi la formulazione di atti di proposta o riguardi l'approvazione definitiva di provvedimenti, o riguardi la valutazione dei risultati della attuazione della programmazione vanno previste forme corrispondenti allo stadio del procedimento e al modo di procedere degli organi coinvolti.

A queste ragioni se ne aggiunge un'altra di particolare rilevanza: una pluralità di forme di consultazione richiede necessariamente un modo articolato di operare da parte del Consiglio delle autonomie locali e il modo articolato di operare può consentire un ampio coinvolgimento dell'intero sistema (Comuni, Province, Città metropolitana) e quindi una può portare ad una più significativa ed efficace "rappresentatività" del Consiglio stesso.

Sotto questo profilo è necessario che il Consiglio delle autonomie locali possa adottare un proprio regolamento di organizzazione e di funzionamento prevedendo di operare in sede plenaria o in sede di commissione, in cui può articolarsi; è inoltre necessario prevedere che, soprattutto le commissioni, per svolgere le proprie funzioni, si possono avvalere del concorso delle associazioni rappresentative degli enti locali, o del concorso degli enti locali interessati per territorio, per funzioni, per materia, consultati collegialmente o attraverso rappresentanze da loro espresse.

In questo modo si evita il pericolo che il Consiglio delle autonomie locali diventi un organo di vertice non espressivo della vasta e complessa realtà per la quale è chiamato ad operare, soprattutto in considerazione della varietà di tematiche, condizioni e dinamiche che vengono affrontate nella definizione e nella attuazione della programmazione attraverso i distinti livelli di governo del territorio.