

L'esperienza concertativa di CALER e CRAL nella Regione Emilia-Romagna (*)

di Gianni Lupi

Le associazioni delle autonomie locali ringraziano ovviamente la SSPAL e l'Università per l'iniziativa di approfondimento giuridico-istituzionale ed anche per questa possibilità di tavolo di confronto fra le autonomie locali e la Regione sui temi statutari, la rappresentanza e sul CAL.

La concertazione in Emilia-Romagna non è iniziata con la nascita di CALER o con l'istituzione della CRAL, ma è sempre stata metodologia culturale e d'approccio consolidato sin dalla nascita della Regione.

Avveniva nelle forme più disparate, d'iniziativa dei singoli assessorati regionali, e coinvolgeva già nei decenni scorsi la gran parte degli enti locali.

Con la nascita di CALER nel 1995/1996 si è cercato di coordinare meglio e rafforzare le associazioni regionali delle A.L. per favorire un confronto unitario con la Regione con un giovamento reciproco nel lavoro.

Con la istituzione della Conferenza Regione-autonomie locali, prima sperimentale e transitoria nel 1998, poi strutturale con la l.r. 3/1999, si è cercato di istituzionalizzare tale confronto, prefigurando anche soluzioni nazionali che si sono poi avverate con la riforma costituzionale che ha reso obbligatoria l'istituzione dei CAL regionali.

Questi ormai 5 anni di esperienza regionale della CRAL hanno visto luci ed ombre: positivo il meccanismo di rappresentanza istituzionale, e non associativa, scelto con la l.r. 3/1999, che ha dato peso alla CRAL, così come il sistema di elezione previ-

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

sto per i rappresentanti dei Comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti che ha visto una partecipazione al voto di circa l'80% dei Sindaci emiliano-romagnoli.

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 grazie all'intensa attività istruttoria di CALER e delle Commissioni di lavoro.

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, nelle fasi istruttorie garantite dalla CALER, 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.

La presenza degli amministratori alle sedute della CRAL è stata nel complesso buona, con prevalenza delle amministrazioni provinciali.

Problematici sono stati invece alcuni aspetti legati alla gestione della stessa CRAL, che è spesso apparsa sede di confronto, su aspetti settoriali, anche con pareri obbligatori legati alla l.r. 3/1999 che andrebbero rivisti, più che vera sede di concertazione politica fra Regione ed enti locali su grandi temi ed indirizzi amministrativi regionali.

Ciò ha provocato, a mio avviso, un progressivo senso di svuotamento e/o di perdita di autorevolezza della stessa Conferenza.

Problema strutturale, che viene affrontato nella nuova legge regionale di "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale" per la fase transitoria sino al nuovo CAL, è quello di un ruolo diretto degli enti locali nella Presidenza, nella convoca-

zione e nei poteri d'iniziativa e di auto-organizzazione della stessa CRAL.

Un secondo aspetto problematico dell'esperienza è stato l'interlocutore istituzionale, costituito dalla sola Giunta regionale e non anche dal Consiglio regionale.

Tale limitazione ha comportato una sostanziale impossibilità da parte del sistema degli enti locali di intervento e controllo sull'*iter* legislativo finale e momenti di disagio e frustrazione da parte dello stesso Consiglio regionale, spesso chiamato ad intervenire con la sua funzione legislativa esclusiva a concertazione avvenuta fra gli esecutivi.

È questo un aspetto determinante da valutare sia nel nuovo Statuto per il CAL sia nella legge conseguente, non commettendo però l'errore inverso, se si vuol garantire un equilibrio positivo dei ruoli e delle funzioni ed un confronto fra le autonomie locali e tutti gli organi della Regione.

A tale proposito l'esperienza transitoria che si potrà fare nel 2004/2005 con la legge Vandelli, nella nuova CRAL che sarà riletta nell'estate, con co-Presidenza e rapporti con le Commissioni consiliari, potrà rivelarsi particolarmente utile per meglio calibrare la stessa composizione e funzionalità del CAL dopo le elezioni regionali.

Statuto regionale.

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 delle autonomie locali gioca un peso non indifferente nell'ottica stessa di tale equilibrio, peso che non va sottovalutato né dagli esperti istituzionali, 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.

La proposta di Statuto regionale dell'Emilia-Romagna è molto attenta nel ridefinire e puntualizzare il ruolo del Consiglio regionale, giusto, ma anche sintomo di sofferenze patite, ma non è altrettanto attento a valorizzare nel complesso dello Statuto proposto il ruolo di un organismo istituzionale come il CAL ed il rapporto col sistema degli enti locali non è definito in modo organico e chiaro.

Non deve forse essere il CAL il massimo organo di "rappresentanza" degli enti locali e di rapporto con la Regione nel suo complesso?

Come può, allora, non avere potere di iniziativa e di proposta legislativa né referendaria al pari dei Consigli comunali e provinciali come dagli articoli 35, 47, 49 e 50?

L'art. 29, riguardante il CAL, che dice tutto e niente, rinviando alla successiva legge regionale determinazioni e scelte istituzionali e politiche importanti, non può però non prevedere la garanzia statutaria del suo funzionamento, come previsto invece negli Statuti che anche le altre Regioni stanno elaborando.

Il nodo politico, per una Regione come la nostra che è sempre stata all'avanguardia sul tema dei rapporti e della concertazione con le autonomie locali, è quale organismo rappresentativo degli enti locali si vuole per il futuro.

Cosa pensano le associazioni regionali delle autonomie locali è risaputo, è stato scritto e ribadito nell'udienza conoscitiva del marzo dello scorso anno, ed anche sul nuovo testo presentiamo (in cartella) alcune modifiche su principi a nostro avviso irrinunciabili.

Cosa vuole politicamente la Regione non è ancora chiaro e dalla bozza statutaria predisposta alcuni dubbi nascono legittimamente:

1. non si vuole un organismo autodeterminato che abbia capacità di proposta, parere ed iniziativa e proposta legislativa ed amministrativa a 360° nei confronti di tutti gli organi della

Regione, Presidente, Giunta e Consiglio? Perché?

2. Non si prevede una garanzia statutaria di funzionamento. Perché?

Molte questioni, sono convinto, si risolveranno in futuro positivamente con le leggi conseguenti di strutturazione del CAL ed anche attraverso l'esperienza della prossima CRAL prevista nella nuova legge Vandelli, ma alcuni di questi dubbi di principio non sono ininfluenti per la chiarezza dei rapporti e delle reciproche volontà fra Regione ed autonomie locali.

Dopo l'esperienza concertativa di questi anni a luci ed ombre, ciascuno dovrebbe riflettere non per ritagliarsi un ruolo od uno spazio in più, ma su quali scelte siano migliori per effettuare un salto di qualità nei rapporti fra Regione ed enti locali che giovi a ciascun organismo istituzionale a svolgere al meglio la propria funzione.

Ed allora quale paura o timori dovrebbe avere un Consiglio regionale nell'ampliare ruolo, senso e funzioni al CAL quando da ciò il vero organo che ne può trarre giovamento è lo stesso Consiglio regionale?

Non tanto nella fase ascendente dell'*iter* legislativo che è abbastanza chiaro come vada risistemato e riequilibrato, ma nella fase del controllo sull'efficacia legislativa, quale osservatorio è migliore di un rapporto costante con i rappresentanti delle Giunte e dei Consigli comunali e provinciali presenti nel CAL, amministratori che nei territori verificano ogni giorno l'applicazione ed il funzionamento di tali leggi e provvedimenti regionali?

Un monitoraggio di questo genere gioverebbe alla capacità di intervento del Consiglio regionale nei rapporti con l'esecutivo con dati ed argomenti che favorirebbero un reale riequilibrio delle funzioni. Il riequilibrio dei poteri avviene se si acquisisce maggiore forza ed autorevolezza politica e non solo normativo-funzionale.

In tale processo però i Sindaci ed i Presidenti di Provincia del CAL, per avere l'interesse e le motivazioni necessarie a partecipare attivamente, non possono andare a discutere solamente la fase terminale di una legge, ma avere uno spettro di interven-

to più ampio a 360° sull'attività di tutti gli organi della Regione.

È chiaro che la previsione costituzionale del nuovo Titolo V esclude ogni ipotesi di bicameralismo regionale ed il CAL non potrà mai essere costituzionalmente organo di co-decisione. Tuttavia, riteniamo che esso possa e debba autostrutturarsi non semplicemente per esprimere pareri sugli atti regionali di interesse degli enti locali, ma per assolvere anche ad una funzione propositiva e di impulso, che meglio può sostanziare i principi della leale collaborazione e della pari dignità.

Non pensiamo dunque ad un CAL che interferisca o sottragga ruolo e funzioni né al Consiglio regionale né alla Giunta regionale né alle associazioni delle autonomie locali, ma che possa esercitare concretamente il ruolo di rappresentanza istituzionale unitaria degli enti locali nella costruzione della sussidiarietà istituzionale che dovrà costituire uno dei cardini fondamentali del nuovo sistema di governo della nostra Regione.

In tale quadro andrà rivista la stessa legge regionale 3/1999 e lo stesso modello del CALER per adeguarli ad un CAL che auto-strutturandosi, potrà pronunciarsi su atti legislativi del Consiglio regionale, che potrà confrontarsi liberamente su indirizzi di riforma con tutti gli organi regionali e che potrà essere punto di riferimento, alla bisogna, delle stesse associazioni delle autonomie locali, anche con poteri di proposta e di iniziativa legislativa.

Quali timori dovrebbero esserci nell'istituire un organo rappresentativo di tale natura?

Una Regione come la nostra, con le lunghe esperienze concertative alle spalle, dovrebbe essere fiera ed in prima fila ad auspicarlo e promuoverlo.