

AVV. GERMANO SCARAFIOCCA

L'ORGANIZZAZIONE DEI CAL NEGLI ORDINAMENTI REGIONALI.

QUALCHE TENTATIVO DI SINTESI

FIRENZE, 10 MAGGIO 2016

Consentitemi innanzitutto di esordire con un ringraziamento personale a Elena D'Orlando, a Massimo Cavino e a Maria Grazia Nacci che, su invito del Presidente Filippeschi, ho provveduto a contattare invitandoli a quest'incontro. Il ringraziamento non è rituale, poichè l'argomento di cui stiamo trattando non suscita notoriamente grande attenzione mediatica. Il Consiglio delle Autonomie Locali è un organo che, per ragioni non casuali che cercheremo di analizzare, è rimasto in ombra rispetto alla discussione costituzionale. Aver quindi realizzato un'occasione di confronto su questi temi costituisce obiettivamente un traguardo importante.

Quando ho iniziato a occuparmi in maniera specifica dei CAL, fornendo il mio modesto contributo alla costituzione del Coordinamento Nazionale, la mia prima attività è costituita nella ricerca e nell'esame delle fonti: statuti, leggi e regolamenti regionali. La sensazione a prima lettura è stata quella di una grande frammentarietà. In realtà si è trattato di una conferma, poichè di un tale livello di frammentarietà si aveva già consapevolezza nel momento in cui venne formulata la proposta del Coordinamento Nazionale. L'iniziativa era diretta a reagire a questo livello di dispersione, o quantomeno costitutiva il tentativo di mettere insieme, su scala nazionale, le diverse esperienze maturate nelle singole regioni.

Esaminata la panoramica delle fonti, mi sono chiesto se questa dispersione fosse dovuta a qualcosa di più di una semplice casualità e, andando alla ricerca dell'origine storica dell'istituto, ho avuto conferma, in questa riflessione, di essere in buona compagnia. L'argomento era infatti già presente nelle elaborazioni e nei commenti dottrinali che risalgono all'introduzione della previsione costituzionale di cui all'art. 123, comma 4, della Costituzione e che si inscrivono nel dibattito che ha accompagnato la riforma del Titolo V, Parte II, nel 2001. Solo al fine di rammentare il clima di quegli anni, ricordo un piccolo volume del 1996, che molti conoscono, curato da L. Mariucci, R. Bin, M. Cammelli, A. Di Pietro e G. Falcon, il cui titolo costituiva il manifesto di un tentativo di politica costituzionale: *"Il federalismo preso sul serio"*. Orbene, l'introduzione dei CAL in Costituzione si iscrive in questa cornice. L'idea che sorreggeva questa scelta era realmente quella di inserire nel testo della Costituzione un istituto che rispondesse al disegno federalista che in quegli anni si progettava. In questa prospettiva s'immaginava che alla fonte costituzionale spettasse l'introduzione dell'istituto ed alle regioni il compito di disciplinarlo. La natura estremamente scarna della norma costituzionale poggia anche su questa spiegazione.

Occorre altresì dire che, subito dopo la riforma del 2001, tra i primi commentatori, non è mancato chi ha rilevato il carattere eccessivamente laconico del comma 4 dell'articolo 123 Cost., rappresentando l'opportunità che quanto meno alcune indicazioni essenziali in ordine sia alle funzioni che all'organizzazione avrebbero potuto esser contenute nella disposizione costituzionale. La norma sconta anche un problema di tecnica redazionale ed una più approfondita riflessione in ordine all'effettiva funzionalità dell'istituto sarebbe stata sicuramente auspicabile. Tuttavia non v'è dubbio sul fatto che la vicenda dei CAL, altalenante e frammentaria, rispecchia quella, altrettanto frammentaria e altalenante, della discussione sul federalismo in questi quindici anni nel nostro paese. Il disegno federalista è rimasto in larga parte incompiuto e ha dovuto fare i conti con i rigidi vincoli di finanza pubblica, artefici di una sostanziale ricentralizzazione di una pluralità di funzioni.

Le difficoltà incontrate sul suo cammino non esimono tuttavia, con un esame retrospettivo, di cogliere anche i limiti di quel disegno.

Oggi questa vicenda incontra sulla sua strada la riforma costituzionale, la quale lascia inalterata la disposizione di cui all'art. 123, comma 4, Cost. Abbiamo anche noi ragionato di quale occasione avrebbe potuto costituire tale riforma per i CAL e ciò sotto un duplice profilo. La riforma avrebbe potuto costituire, da un lato, l'occasione per una riscrittura del comma 4 dell'art. 123, introducendo nel testo costituzionale una descrizione minima delle funzioni e delle caratteristiche organizzative dei CAL. Una matrice comune, un minimo comun denominatore entro cui avrebbe potuto esercitarsi l'autonomia statutaria delle regioni a statuto ordinario e che avrebbe potuto altresì costituire, con modalità da valutare, anche un essenziale riferimento per le regioni a statuto speciale. La seconda occasione era ancor più ambiziosa, poichè si sarebbe astrattamente potuto immaginare che i CAL provvedessero ad eleggere i rappresentanti negli enti locali nel nuovo Senato delle Autonomie.

Queste opportunità erano tuttavia soltanto teoriche ed entrambe di assai scarsa praticabilità. La rielaborazione del testo del comma 4 dell'art. 123 allo stato è solo un'intuizione o, se si preferisce, un'esigenza, ma non v'è sufficiente elaborazione scientifica che possa al momento supportare una riforma. Il ricorso ai CAL per l'elezione dei componenti del Senato, previsto in precedenti disegni di legge costituzionale, sarebbe stato nei fatti ancor più impraticabile, se solo si considera che tuttora vi sono regioni in cui i CAL non sono stati istituiti, così come vi sono regioni ove, pur essendo stati previsti con leggi regionali ormai risalenti nel tempo, non hanno mai trovato alcuna attuazione.

Accantonati quindi, per ora, i propositi di riforma costituzionale, non possiamo che muovere dai dati di diritto positivo di cui disponiamo. Muoviamo quindi da un sistema delle fonti in cui si collocano, nell'ordine: la disposizione costituzionale, gli statuti, le leggi e i regolamenti regionali. In tale quadro non v'è spazio per la legge ordinaria del Parlamento. Il disegno di legge di riforma costituzionale approvato dalle Camere nel 2005 e bocciato dal *referendum* costituzionale del 2006 conteneva, in una sua prima versione, un quinto comma dell'art. 123, comma 4, Cost., per il quale con legge ordinaria dello stato si sarebbe dovuto provvedere ad individuare "*i principi fondamentali per la formazione e la composizione dei Consigli delle Autonomie Locali*". Fu obiettato, tuttavia, che tale previsione appariva in contrasto con il comma precedente, il quale riservava la disciplina dell'organizzazione dei CAL agli statuti regionali. L'autonomia statutaria delle regioni, dopo la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, incontra infatti i limiti derivanti dalle norme e dai principi costituzionali, non già dalla legge ordinaria del Parlamento (Corte Cost. n. 304/2002, n. 196/2003 e n.2/2004). Nella versione finale approvata dalle Camere, il testo della legge costituzionale conteneva una nuova formulazione del comma 4 dell'art. 123, che così recitava: "*in ogni Regione lo Statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione, di concertazione e di raccordo fra le Regioni e gli enti locali*". Alla funzione consultiva si aggiungevano quindi quelle di concertazione e di raccordo. Si trattava di una formulazione per alcuni versi opinabile, che avrebbe meritato qualche chiarimento aggiuntivo, soprattutto nel richiamo alle funzioni di concertazione. Una formulazione che non faceva comunque alcun cenno ai profili organizzativi e che non ha più avuto seguito con la definitiva mancata approvazione della riforma.

Invariata quindi, la norma costituzionale, occorre comprendere se possa compiersi uno sforzo di rimettere ordine nella disciplina regionale ed in particolare se, ancor prima di pretendere una pur necessaria razionalizzazione delle previsioni statutarie delle regioni a statuto ordinario, qualcosa di concreto possa farsi intervenendo quanto meno sulle leggi regionali. Prima di passare ad esaminare

alcuni profili di dettaglio, occorre un ulteriore elemento di chiarificazione: porre l'esigenza di una maggiore omogeneità e coordinamento della disciplina dei CAL non equivale a voler comprimere l'autonomia regionale. Equivale al contrario a porsi un problema di come rafforzare l'identità dell'istituto: la frammentarietà della disciplina non è un fenomeno casuale, coincidendo con un problema di carattere identitario.

Procedendo ad un primissimo esame dei profili organizzativi, si possono individuare innanzitutto tre temi: la composizione dei CAL; il rapporto con le associazioni degli enti locali (ANCI, UPI, UNCEM ed altre) ed il rapporto con il sistema delle Conferenze.

Venendo al primo dei tre argomenti, ricordo che il Coordinamento nazionale dei CAL ha elaborato un documento, pubblicato sul proprio sito internet, nel quale si affronta anche il profilo organizzativo. In questo documento si individua espressamente, quale obiettivo da perseguire, un'armonizzazione dei criteri di composizione dei CAL. Su tale documento ha formulato alcune prime osservazioni la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, richiamando l'attenzione sull'autonomia statutaria regionale e paventando che un'omogeneizzazione dei criteri di composizione dei CAL possa rivelarsi lesiva di tale autonomia. La Conferenza evidenzia inoltre come il CAL sia un organismo "strettamente legato alle specificità territoriali di ciascuna regione".

Nel fugare simili preoccupazioni, è opportuno precisare i confini di una possibile armonizzazione organizzativa, la quale è peraltro rimessa, in ogni caso, all'iniziativa del legislatore regionale. Rileva innanzitutto, sotto il profilo organizzativo, la composizione dei CAL. Nell'esperienza delle singole regioni, si rinviene un unico modello, proprio della Regione Puglia, di un Consiglio delle Autonomie Locali composto esclusivamente dai rappresentanti dell'organo consiliare degli enti locali. Si tratta di un modello rimasto sulla carta, poiché la legge regionale pugliese è tuttora inapplicata. La maggior parte delle altre regioni a statuto ordinario prevedono una composizione di tipo misto. Il CAL è composto per lo più dai Sindaci, dai Presidenti di Provincia, in alcuni casi dai Presidenti delle Comunità Montane o Isolane e degli altri enti intermedi esponenziali degli enti locali previsti dagli ordinamenti regionali. Si registra anche qui una varietà di soluzioni nella composizione del CAL, accentuata dalla moltiplicazione degli enti intermedi nelle singole regioni. Il modello è tuttavia quello proprio della rappresentanza prevalente degli esecutivi: nel CAL sono essenzialmente rappresentati gli amministratori degli enti locali.

Orbene, la scelta tra questi due modelli - rappresentanza consiliare e rappresentanza degli esecutivi - non è questione che attiene soltanto all'autonomia regionale. Essa implica un'opzione in ordine alle caratteristiche istituzionali del CAL, ai suoi tratti distintivi. Ove la rappresentanza degli enti locali sia declinata in chiave "parlamentare" si hanno soluzioni come quella pugliese, forse non a caso rimaste sulla carta, trattandosi di modelli organizzativi che presentano quasi sempre notevoli problemi di funzionamento. Se, viceversa, si immagina il CAL quale organismo in cui si concentra la rappresentanza istituzionale degli enti locali, esso non può che esser composto dai sindaci, presidenti di provincia e comunque da chi istituzionalmente rappresenta le amministrazioni territoriali. A me pare che questa sia decisamente la soluzione preferibile, opportunamente corretta al fine di assicurare, se lo si ritiene, la partecipazione di rappresentanti dagli organi consiliari, senza dimenticare che, anche in ordine a tale rappresentanza, occorrerebbe individuare criteri omogenei, avendo chiaro che un conto è la partecipazione, ad esempio, del Presidente del Consiglio Regionale, la quale risponde pur sempre ad una logica di rappresentanza istituzionale, ed un conto è la partecipazione dei singoli consiglieri, ripartiti tra esponenti della maggioranza e della minoranza. Una rappresentanza di tipo istituzionale mi sembra peraltro l'unica praticabile ove si intenda provare ad attribuire una qualche visibilità ed un ruolo istituzionale ai Consigli delle Autonomie

Locali anche fuori dagli ordinamenti regionali, nel rapporto con gli organi costituzionali dello stato. In ogni modo, quali che siano le opinioni al riguardo, ove si intenda rafforzare e rendere maggiormente riconoscibile l'identità dell'istituto, uno sforzo di armonizzazione relativamente a questo profilo appare indispensabile.

Questioni diverse sono quelle che attengono all'organizzazione delle circoscrizioni elettorali; alla valorizzazione, in termini di rappresentanza, di determinati territori; a meccanismi idonei a garantire la rappresentanza dei piccoli comuni¹; alla disciplina delle modalità di elezione. Tutto ciò non può che rientrare nella piena autonomia delle singole regioni. Ogni regione organizza i propri collegi elettorali per eleggere i suoi rappresentanti all'interno del CAL nel modo più opportuno, a seconda delle sue specificità, ed ogni regione individua i criteri migliori per rappresentare il proprio territorio.

Un'ulteriore problematica riguarda la rappresentanza nei CAL di soggetti diversi dagli enti locali. Negli ordinamenti regionali si spazia dalle Università ed alle altre autonomie funzionali, alle Camere di Commercio, alle associazioni di categorie professionali, e soprattutto, ma con modalità diverse nelle singole regioni, alla rappresentanza di ANCI, UPI, UNCEM e delle altre associazioni di enti territoriali. In alcuni ordinamenti regionali è prevista la partecipazione di tali soggetti a titolo consultivo, in altri casi si prevede invece il loro diritto di voto e quindi la partecipazione al CAL a pieno titolo.

Si tratta di questione complessa, soprattutto per ciò che attiene al rapporto con ANCI, ma anche qui, a me pare che la soluzione corretta non possa che consistere nella riaffermazione di un principio: il CAL è l'organo rappresentativo degli enti locali in cui siedono pertanto i rappresentanti di tali enti. Le associazioni svolgono un ruolo importantissimo, ma deve pur sempre trattarsi di un ruolo di supporto e di collaborazione, che non può tuttavia risolversi in una sostituzione della rappresentanza di tipo associativo a quella di tipo istituzionale. Le associazioni degli enti locali sono titolari di una molteplicità di funzioni anche di carattere strettamente pubblicistico che a vario titolo sono state loro attribuite dal legislatore e godono di una gamma molto estesa di riconoscimenti istituzionali. La pluralità di questi riconoscimenti non è comunque tale da trasformarne la natura giuridica, da associazioni volontarie ad enti pubblici. Tale distinzione non può non riflettersi a sua volta sulla composizione dei CAL. Assolutamente corretta ed utile appare quindi una partecipazione a titolo consultivo, ma una partecipazione a pieno titolo, ove i rappresentanti delle associazioni siano muniti di diritti di voto, poteri e facoltà identici ai sindaci ed ai rappresentanti degli enti locali non sembra coerente con la natura giuridica del CAL.

Le leggi regionali, inoltre, non si limitano a prevedere la partecipazione ai CAL dei rappresentanti delle associazioni, ma in alcuni casi stabiliscono che l'elezione dei componenti del Consiglio avvenga per il loro tramite. Si registrano anche qui soluzioni differenziate.

La legge regionale della Lombardia² attribuisce all'ANCI il compito di provvedere alla convocazione delle assemblee ed a sovrintendere alle operazioni elettorali.

La legge regionale del Piemonte,³ appena entrata in vigore, parrebbe spingersi oltre. Tale legge prevede, come accade per la generalità delle leggi regionali, la partecipazione di diritto dei sindaci dei comuni capoluogo. Prevede poi la nomina di *“tre rappresentanti di comuni con popolazione*

¹ Ad esempio, attraverso un voto differenziato per fasce di abitanti, oppure attraverso la riserva di un numero prestabilito di componenti ai comuni ricompresi in una determinata fascia di popolazione o appartenenti ad un determinato territorio

² L.r. 22 ottobre 2009, n. 22.

³ L.r. 2 maggio 2016, n. 8

inferiore o uguale a 5.000 abitanti, di cui due rappresentanti di comuni montani; tre rappresentanti di comuni o di unioni di comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, di cui un rappresentante di comuni montani e un rappresentante di comuni con popolazione compresa tra 15.000 e 30.000 abitanti”.⁴ Si tratta sin qui di una combinazione di criteri che si ritrova, nelle sue possibili varianti, in molte altre leggi. Ciò che costituisce un’indubbia novità è che i rappresentanti degli enti locali così distribuiti *“sono designati da una assemblea composta dai presidenti regionali, o da un loro delegato, delle associazioni rappresentative degli enti locali piemontesi, convocata e presieduta, senza diritto di voto, dal Presidente del Consiglio Regionale, e sono scelti tra sindaci assessori e consiglieri comunali in carica.”*⁵

Come si vede, qui le associazioni non si limitano a prestare il loro supporto logistico ed organizzativo, ma designano (*rectius*, nominano) direttamente i rappresentanti dei comuni nel CAL, scegliendoli tra sindaci, assessori e consiglieri comunali dei comuni appartenenti alle fasce dimensionali sopra indicate.

Francamente, ritengo che queste soluzioni organizzative impongano una riflessione in ordine alle caratteristiche giuridiche ed istituzionali dei CAL. La strutturale ed inevitabile fragilità di tali organi può rendere indubbiamente auspicabile la ricerca di un supporto nella consolidata esperienza, nelle capacità e nelle risorse tecniche delle associazioni degli enti locali, a partire soprattutto dall’ANCI. Tale cooperazione non solo è auspicabile, ma potrà essere senz’altro rafforzata. Non mi sembra che ci si possa tuttavia spingere oltre la soglia di un supporto di carattere tecnico – organizzativo. I CAL potranno valersi delle strutture delle associazioni, ma non possono confondersi e sovrapporsi le caratteristiche di un organo costituzionalmente necessario con quelle proprie di associazioni che, nonostante gli innumerevoli innesti di tipo pubblicistico, conservano pur sempre natura privatistica e sono caratterizzate dalla volontarietà dell’adesione.

L’ultima questione cui vorrei far cenno attiene al rapporto tra i CAL ed il sistema delle Conferenze. È noto che queste preesistono alla novella costituzionale del 2001. L’esigenza si pone a partire dalle riforme Bassanini. Allorché si capovolge, nell’allocazione delle funzioni amministrative, il rapporto tra stato e regioni e si inizia a parlare di un sistema regionale delle autonomie locali, si pone il problema di individuare meccanismi di raccordo tra regione ed enti locali. Alle regioni fanno capo una molteplicità di funzioni amministrative che devono essere distribuite tra enti locali ed amministrazioni regionali secondo quel principio di sussidiarietà che verrà poi codificato nel testo dell’art. 118 Cost. Si rende quindi necessario un tavolo ove poter condividere tali decisioni. Sarà il d.lgs. 112/98 a stabilire, con disposizioni che poi verranno riprodotte nel TUEL⁶, che *“Le regioni, nell’ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l’azione coordinata fra regioni ed enti locali nell’ambito delle rispettive competenze”* (art. 3, comma 5).

L’introduzione dei CAL non determina un’immediata sovrapposizione con questi modelli. I CAL non sono destinati ad operare con meccanismi di tipo concertativo e la loro principale ed originaria

⁴ Art. 2.

⁵ Art. 4, comma 2.

⁶ Art. 4, commi 4 e 5 d.lgs. 267/00: *“La legge regionale indica i principi della cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile./ Le regioni, nell’ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l’azione coordinata fra regioni ed enti locali nell’ambito delle rispettive competenze.”*

funzione consultiva non ha ad oggetto l'attività amministrativa delle regioni, ma quella legislativa. Lo sviluppo dei loro compiti fa sì, tuttavia, che ad essi siano sempre più attribuite funzioni di carattere consultivo non solo nell'ambito del procedimento amministrativo, ma anche in quello proprio dell'amministrazione attiva. Se si esaminano le leggi regionali, come hanno sottolineato anche i precedenti relatori, ci si accorge come i CAL siano chiamati sempre più a relazionarsi non solo con i Consigli, ma con le Giunte regionali.

In questa prospettiva, la duplicazione CAL – Conferenze può essere tendenzialmente anche superata. Il superamento, oltre alle finalità di natura sistematica cui farò cenno, corrisponde anche ad un'esigenza di semplificazione degli organismi che si affollano nei rapporti tra regioni ed enti locali. La moltiplicazione delle sedi decisionali e degli organi cui i sindaci ed i rappresentanti degli enti locali sono chiamati a partecipare riduce il rilievo e l'importanza di tali istituzioni, a partire dal CAL. L'immagine e la sensazione che si rischia di trasmettere sono quelle di una riunione in più cui occorre partecipare, con l'ulteriore rischio che la sede concertativa sia percepita come il luogo in cui effettivamente si prendono le decisioni rilevanti per le amministrazioni pubbliche, mentre il CAL resta, in questa prospettiva, un mero dispensatore di pareri.

Se questo processo può essere orientato e governato, possiamo andare quantomeno a un riequilibrio e forse anche a un tendenziale superamento di questa duplicazione, perché attenzione, la duplicazione poi determina, a volte, il cattivo senso comune, cioè ci sono tanti luoghi e si va al Cal, si va al tavolo istituzionale e si va al sistema della conferenza, che rischia di depotenziare, invece, e di rendere meno visibili l'importanza e il ruolo del Consiglio delle Autonomie Locali. Certo, non è un percorso immediato, però bisogna rifletterci e forse cercare di avere un'omogeneità tendenziale di condotta: lo dico così, perché a febbraio la Regione Sardegna, in controtendenza rispetto a quello che vi sto dicendo – me ne hanno parlato e riferito i rappresentanti del Cal Sardegna, che oggi non hanno potuto essere presenti – ha approvato una legge regionale che rafforza la conferenza regione e enti locali e diminuisce dentro la conferenza la rappresentanza dei Cal. Già questo sistema mi pone qualche interrogativo, perché ho una conferenza all'interno della quale il Cal ha uno o due rappresentanti – non so quanti – e ora, nel gioco degli equilibri, i rappresentanti del Cal sono diminuiti: è chiaro che così la funzione costituzionale del Cal si appanna, è evidente, e diventa uno dei luoghi in più dove bisogna andare a fare qualche riunione. Insomma, ora l'ho un po' banalizzata per capirci. Probabilmente riflettere su questo significa cercare di – arrivo al punto e ho chiuso – arrivare a un punto di chiarezza. Questi erano soltanto degli spunti, sono degli spunti che in parte sono contenuti in quel documento del coordinamento nazionale che prima vi citavo, ovviamente mi auguro che si possa partire da qui, come diceva prima Filippeschi, per avviare sia sul piano scientifico che sul piano del dibattito istituzionale un percorso che conduca rapidamente a soluzioni maggiormente condivise.