

Le caratteristiche e le funzioni del Consiglio delle Autonomie territoriali e il sistema dei rapporti con i Consigli Regionali.

Luisa Brunori

- Il concetto di **“pari dignità istituzionale”**, certamente in continuità con l’idea di “sistema regionale delle autonomie” già presente nel t.u. degli Enti Locali, assume piena forma con la riforma del Titolo V nel 2001 che fa propri in modo potenzialmente compiuto i principi di piena **autonomia e responsabilità** degli Enti Locali quali soggetti di cui la Repubblica è “costituita”. Pertanto il sistema istituzionale regionale ha la vocazione ad essere un’articolazione complessa di soggetti diversi per estensione e per funzioni, ma comunque pari ordinati in quanto sostanzialmente autonomi, come confermato dall’**abrogazione degli artt. 124, 125. 1°c. e 130 Cost.**, ma dallo speculare introduzione di alcuni elementi di garanzia unitaria. Spetta peraltro allo Statuto regionale la valorizzazione di questo sistema “a rete” e la formalizzazione della Regione stessa quale garante di tale assetto pluralistico ma pari ordinato.
- Circa le **funzioni del CdAL** si è concordi nel ritenere che l’art. 123 Cost., oltre ad imporre allo Statuto la disciplina di tale organo fissi solo il **contenuto minimo** delle sue funzioni, mentre lo **Statuto può attribuirgli ulteriori compiti e ruoli**.
- Peraltro circa l’ammissibilità della **funzione legislativa** la risposta non può che essere **negativa**: la funzione legislativa è di spettanza assoluta del Consiglio Regionale, non si potrebbe quindi attribuire la funzione legislativa ad un altro organo senza violare l’art. 121 Cost.. Analogamente, lo Statuto non ha nessuna possibilità di introdurre nella forma di governo regionale un modello a bicameralismo perfetto.
- Per le stesse ragioni **non è ipotizzabile un parere del CdAL che sia vincolante in senso stretto** nel procedimento di formazione delle leggi regionali; peraltro, un margine più ampio potrebbe intravedersi per gli atti non legislativi, ma amministrativi. Inoltre, al CdAL potrebbe essere attribuita una competenza di **iniziativa legislativa “privilegiata”**, stabilendo canali preferenziali per le proposte di legge provenienti da quest’organo.
- Comunque, all’interno della pacifica **funzione consultiva**, si ritiene del tutto legittimo dal punto di vista costituzionale, la previsione in Statuto di **maggioranze qualificate** per il superamento di un parere negativo del CdAL da parte del Consiglio. Fra l’altro, la Costituzione non limita i settori in cui deve esercitarsi tale funzione consultiva debba esercitarsi, che quindi si presentano potenzialmente onnicomprensivi.
- Anche la problematica connessa all’**accesso alla Corte Costituzionale** da parte delle autonomie territoriali, da ultimo attualizzata da una recente sentenza della stessa Consulta in direzione di valorizzazione ed apertura di tale strumento, è strettamente legata all’effettività dei principi di autonomia e responsabilità degli EELL, sopra esaminati.
- Oltre alla funzione consultiva del CdAL, si posso articolare ulteriori meccanismi di partecipazione delle autonomie territoriali al governo della Regione: vengono così in rilievo le eventuali **procedure di conciliazione (eventualmente obbligatorie)** e la creazione di un **comitato di conciliazione** fra Consiglio e CdAL, strumenti che dall’analisi di esperienze comparate sembra dare buoni risultati. Inoltre, per quanto riguarda l’attività amministrativa, sembra costituzionalmente legittima l’eventuale previsione di vere e proprie **intese** fra istituzioni regionali competenti e CdAL; peraltro, la questione immediatamente conseguente è quella relativa agli effetti di un’eventuale **mancata intesa**, in riferimento a cui vanno trovate soluzioni non eccessivamente penalizzanti per gli EELL. Una di queste soluzioni sembrerebbe essere l’attribuzione di un ruolo arbitrale ad un **soggetto terzo**, come avviene nella Provincia Autonoma di Trento.

- Dal punto di vista dell'attività amministrativa, non bisogna sottovalutare il ruolo che possono rivestire le disposizioni statutarie; in particolare dallo Statuto può derivare un modello di Regione che si assuma **funzioni essenzialmente programmatiche, di indirizzo e coordinamento**. In particolare, dallo Statuto possono essere previste regole tassative per evitare la **proliferazione di enti regionali** che nega di fatto il dettato costituzionale, sottraendo agli EELL l'esercizio di funzioni ad essi spettanti in virtù del principio di sussidiarietà.
- Sotto l'aspetto della **concertazione** è necessario interrogarsi sia sull'eventuale figura della **conferenza Regione-EELL**, sia circa l'opportunità di prevedere due **forme di raccordo fra Regione ed autonomie locali**, una che abbia come interlocutore la Giunta ed una che si interfacci con il Consiglio. Tale sdoppiamento non pare utile, anche perchè il CdAL potrebbe essere inteso non solo come sede di composizione di istanze strettamente politiche, ma anche come luogo di concertazione e confronto in ordine all'attività amministrativa della Regione.
- Per quanto riguarda le **associazioni fra Enti Locali**, bisogna tener presente che ne esistono di due tipi: formazioni associative previste *ex lege* per l'esercizio di funzioni amministrative, e associazioni di EELL che rivestono i caratteri di normali associazioni private (per esempio l'ANCI). Negli ultimi anni si è attribuito alle Regioni un importante ruolo nell'individuare ambiti sovracomunali per la gestione di funzioni amministrative nel quadro di associazioni del primo tipo, raggiungendo risultati rispettosi sia dell'autonomia degli EELL che dei poteri di indirizzo, promozione e sostituzione delle Regioni. Sarebbe quindi auspicabile che i nuovi Statuti prevedano una **disciplina di principio per sulla gestione associata di funzioni** da parte degli Enti Locali. Le associazioni private di EELL, proprio per il loro carattere, non possono esercitare attività amministrativa in senso stretto, peraltro, visto l'indubitabile ruolo da esse rivestito nella pratica, potrebbero assumere rilevanza al momento della **scelta dei componenti del CdAL**.