

Osservatorio Legislativo Interregionale
Napoli, 20, 21 settembre 2007 -

Nascita di un Consiglio delle autonomie locali.
L'esperienza della Regione Piemonte

Il tema che si intende affrontare riguarda la fase di attuazione della legge sul Consiglio delle autonomie locali e, in particolare, le modalità di svolgimento delle elezioni.

Si tratta della fase che molte regioni stanno affrontando, in quanto, a parte Toscana ed Umbria che hanno istituito il CAL antecedentemente alla riforma degli statuti, tra le altre regioni ordinarie che hanno legiferato dopo la riforma degli statuti, solo la Liguria ha tale organismo insediato ed operante.

Nella Regione Piemonte, il nodo principale intorno al quale si sono riscontrate le posizioni più divergenti e su cui è stato più difficile trovare un accordo politico-istituzionale è stato quello della composizione dei membri elettivi, che tutte le regioni prevedono, oltre a componenti di diritto.

Da un esame delle leggi sui Consigli delle Autonomie locali di tutte le regioni, ordinarie e speciali, e province autonome, risulta che le modalità di nomina dei componenti di questi organismi consultivi appartengono grosso modo a due modelli:

- elezioni di secondo grado, sulla base di assemblee elettorali suddivise per categoria, articolate in collegi regionali o provinciali;
- designazione dei componenti da parte dell'assemblea della rispettiva categoria.

Prevedono la designazione di alcuni dei componenti del Consiglio delle autonomie locali l'Umbria (per quanto riguarda i sindaci dei comuni con meno di 15.000 abitanti e i 2 presidenti di comunità montane), la Regione Friuli-Venezia-Giulia (per quanto riguarda i 2 rappresentanti degli ambiti territoriali ottimali e dei comprensori montani), la Provincia autonoma di Trento (per quanto riguarda il rappresentante delle popolazioni mochene e cimbre).

Ponendo ora l'attenzione sulle regioni ordinarie, emerge che, di norma, i presidenti delle province e i sindaci dei comuni capoluogo sono membri di diritto. Per quanto riguarda gli altri componenti, tutte le regioni hanno scelto di comprendere nell'elettorato attivo i sindaci dei comuni non capoluogo, altre, a seconda delle peculiarità territoriali, hanno inserito i presidenti di comunità montane (Calabria, Lazio, Liguria, Marche Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria), di arcipelago (Lazio), le comunità collinari (Piemonte). E' altresì spesso prevista la rappresentanza dei consigli comunali (Calabria, Lazio, Puglia, Piemonte, Toscana) e dei consiglieri provinciali (Lazio, Piemonte).

Fatta questa premessa, venendo ad analizzare più da vicino la legge del Piemonte, si è pensato di fare alcuni cenni agli aspetti salienti della legge e alla composizione del nuovo organismo, soffermandosi poi sulle modalità di attuazione del sistema elettorale.

PREMESSA

L'attività di attuazione dello Statuto è stata demandata, nella legislatura in corso, alla Commissione consiliare "Affari istituzionali", che ha scelto di avvalersi prevalentemente di risorse tecniche interne al Consiglio regionale, come era già avvenuto in sede di elaborazione dello Statuto.

La disciplina fondamentale del Consiglio delle autonomie locali è contenuta nel Capo VI - artt. 88 e 89 - del Titolo IV dello Statuto. Il nostro legislatore statutario ha scelto di inserire CAL e CREL accanto alla disciplina degli istituti di partecipazione tradizionali, quasi a voler sottolineare che il loro scopo deve essere quello di rafforzare la

democrazia rappresentativa, colmare la mancanza di dialogo talvolta esistente tra società civile e politica e rendere più coeso il sistema Regione-enti locali-società civile.

In attuazione delle disposizioni statutarie, il Consiglio regionale del Piemonte ha approvato, in data 7 agosto 2006, la legge regionale n. 30 di *“Istituzione del Consiglio delle autonomie locali (CAL) e modifiche alla legge regionale 20 novembre 1998, n. 34 (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli enti locali)”*. Per giungere ad un testo largamente condiviso è stato necessario un ampio lavoro istruttorio.

I temi principali su cui si è concentrata l’attenzione sono stati, fin dai primi lavori di commissione, i seguenti:

- rapporto del Consiglio delle Autonomie locali rispetto al ruolo della Conferenza permanente Regione-Autonomie locali;
- struttura dell’istituendo CAL e criteri di composizione;
- ruolo del CAL all’interno del processo legislativo e rapporti con il Consiglio regionale;
- modalità e tempi di espressione del parere;
- conseguenze dell’eventuale mancato recepimento del parere espresso dal CAL da parte del Consiglio regionale.

Proficui sono stati anche gli incontri con il sistema delle autonomie locali sulle proposte emerse in seno alla Commissione, realizzate sul territorio, nelle varie province.

La legge sul CAL (che rappresenta il punto di arrivo del predetto percorso) viene anche a modificare la struttura della Conferenza Regione-Autonomie locali (istituita con legge regionale n. 34/1998), mantenendola come organo di concertazione tra la Regione e le Associazioni rappresentative degli Enti locali, che esprime pareri obbligatori e formula proposte, di norma in via preventiva, sui soli atti amministrativi di competenza della Giunta regionale.

Nella sua nuova configurazione, la Conferenza è composta dal Presidente della Giunta regionale e dalle Associazioni regionali rappresentative degli Enti locali; il Consiglio delle autonomie locali è composto da membri di diritto (presidenti delle Province, sindaci dei comuni capoluogo e associazioni degli enti locali) e membri elettivi (sindaci dei comuni non capoluogo, presidenti di comunità montane e collinari, consiglieri provinciali e comunali del Piemonte), inoltre, senza diritto di voto, possono partecipare alle sedute anche i presidenti di giunta e consiglio, gli assessori e i presidenti di commissione, nonché le autonomie funzionali.

Alcuni aspetti salienti della legge 30/2006

Da alcune parti è stato osservato che l’asse della governance si è ormai spostato in sede di concertazione tra giunta e Conferenza delle autonomie locali; tuttavia bisogna ricordare che la scelta effettuata dal legislatore nella riforma del Titolo V della Costituzione è stata quella di “costituzionalizzare” la sede del raccordo istituzionale proprio nel Consiglio delle autonomie locali.

Un elemento innovativo che emerge dalla costruzione della legge 30/2006 è che la Conferenza è rimasta luogo di concertazione, ma solo tra Regione e le associazioni degli enti locali ed inoltre interviene su bozze di disegni di legge che non sono ancora stati licenziati dalla giunta, mentre il CAL interviene su un percorso legislativo in

essere. Nella quasi totalità dei casi, in sede di Commissioni legislative, si apportano modifiche anche sostanziali ai progetti di legge, ed è in questa fase che correttamente si inserisce il lavoro e il parere del CAL.

Con una formulazione di rilievo, sia lo Statuto, sia la legge di attuazione, definiscono il CAL come “organo di raccordo e consultazione permanente tra la Regione e il sistema delle autonomie locali”, ampliando il dettato costituzionale col termine “sistema” per sottolineare che la Regione e gli enti locali formano un sistema integrato e coordinato nel quale interagiscono in modo sinergico i diversi soggetti istituzionali.¹

A questo concetto si legano due aspetti importanti, condivisi dalla dottrina: la garanzia di una presenza visibile al sistema delle autonomie e l’approdo verso una dialettica di più ampio respiro per il buon funzionamento di tutti gli enti che compongono a pari titolo la Repubblica.²

L’effettiva istituzione del CAL, che è organo obbligatorio per dettato costituzionale e strumento di raccordo permanente, permetterà di superare l’attuale frammentazione di organismi e tavoli di concertazione, in quanto il nuovo organismo viene a sovrapporsi ed a sostituire i vari strumenti di consultazione.

Il CAL ha come funzione principale quella di esprimere pareri obbligatori sull’attività legislativa e amministrativa relativa agli enti locali, sull’attività dunque non soltanto del Consiglio ma anche della Giunta. E’ previsto altresì parere sulle proposte di bilancio e sugli atti di programmazione della Regione.

Un elemento innovativo che può caratterizzare il nuovo organismo e, in un certo senso, “riscattarlo” da quella che a volte è definita una mera “attività di redazione di pareri” è che il Consiglio delle autonomie locali sarà chiamato a svolgere un ruolo importante nella funzione di indirizzo e programmazione propria della Regione, per questo assume maggior significato il riferimento contenuto nella legge attuativa al “sistema delle autonomie locali”, inteso come sistema cooperativo e solidale, che trova nella Regione il centro propulsore e di coordinamento delle attività legislative, amministrativa e di programmazione.

In tale contesto, la consultazione del “sistema delle autonomie locali”, rappresentate dal CAL, non potrà non avere un ruolo importante per le finalità di sviluppo ambientale, civile, sociale, economico che riguardano i problemi di tutte le comunità locali, a livello comunale e provinciale.³ (si pensi ai problemi trasversali ad ogni comunità locale connessi ad esempio alla tutela dell’ambiente, allo sviluppo urbanistico, alle infrastrutture, ai servizi alle persone e alle famiglie, e così via).

In tal senso, la seduta annuale congiunta Consiglio regionale- CAL potrà concludersi con l’approvazione di un documento contenente linee di indirizzo di politica generale.

Composizione

Quanto alla composizione, i membri di diritto (20) sono rappresentati dai presidenti delle Province, dai sindaci dei comuni capoluogo e dalle associazioni degli enti locali; quanto ai membri elettivi (40), la legge attuativa, per effetto di un emendamento

¹ Così M. Rovero in “CAL e CREL, esperienze regionale a confronto”, Ancona, 26 settembre 2005.

² G.U. Rescigno, “Consiglio delle Autonomie locali e Costituzione”, in *Politica del diritto*, 2003, 2, 248; L. Violini, “Il Consiglio delle autonomie locali, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la regione”, in *Le Regioni*, 2000, 5, 959.

³ G. Gervasio, *Relazione alla giornata di studio promossa dalla Scuola regionale Emilia-Romagna della SSPAL*, Bologna, 2004

presentato in Aula, ha grandemente esteso la “platea” dei soggetti elettori, che sono rappresentati dai sindaci dei comuni non capoluogo, dai presidenti di comunità montane e collinari, dai consiglieri provinciali e comunali del Piemonte.

E' stata data un'attenzione particolare ai piccoli comuni e ad una adeguata rappresentatività degli enti montani. In ciò, la legge rispecchia la variegata composizione della nostra Regione, che consta di 1206 comuni, di cui 1077 con meno di 5000 abitanti e 537 classificati interamente montani (17 sopra i 5000 abitanti e 520 al di sotto dei 5000 abitanti).

Si può pertanto affermare che la rappresentanza degli enti locali è stata ampia e completa, sia per quanto riguarda il numero dei diversi livelli istituzionali presenti sul nostro territorio, sia per quanto riguarda l'estensione territoriale e la particolare morfologia.

Rappresenta un'innovazione la previsione della partecipazione al CAL di enti non menzionati nell'art. 114 della Costituzione, come le comunità montane (quali membri effettivi) e le autonomie funzionali (senza diritto di voto).

Tuttavia questa ampia rappresentatività che si è voluta attribuire al nuovo organismo e che si traduce con una ampia e articolata composizione, costituisce nello stesso tempo il punto critico della legge, in quanto il Piemonte, dopo la Lombardia, è la regione che ha il maggior numero di comuni (1546 la Lombardia, 1206 il Piemonte); quindi una tale estensione dell'elettorato attivo comporta che dovranno essere chiamati a votare complessivamente 18.027 elettori, e più precisamente:

- 48 presidenti di comunità montane,
- 32 presidenti di comunità collinari,
- 1198 sindaci di comuni non capoluogo,
- 315 consiglieri provinciali,
- 17.632 consiglieri comunali.

Sistema elettorale

Il Piemonte ha adottato la modalità del collegio unico regionale sulla base di sezioni elettorali provinciali con sistema proporzionale su liste uniche regionali, una per ciascuna categoria. La disciplina fondamentale delle elezioni è contenuta nell'art. 5 della legge, che tuttavia, per gli aspetti tecnici e organizzativi delle elezioni medesime demanda alla deliberazione del Consiglio regionale.

A tal fine, dietro mandato dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, è stato costituito un gruppo di lavoro tecnico (composto da funzionari del Consiglio regionale) per i primi adempimenti della legge stessa.

Il gruppo di lavoro è stato chiamato allo studio delle modalità per dare attuazione al dettato dell'art. 5 della l.r. 30/2006 riguardo alle modalità di svolgimento delle elezioni.

L'attività del gruppo si è prefissata l'obiettivo di redigere un documento contenente le modalità di svolgimento delle elezioni, con particolare specificazione in ordine a:

- atto di convocazione, numero delle sezioni elettorali, sede di svolgimento delle elezioni;
- elenco componenti elettorato attivo e passivo;

- luogo, modalità e termini di presentazione delle liste dei candidati;
- modalità di formazione delle liste, numero minimo e massimo di candidati per ogni lista;
- esame ed ammissione delle stesse, in particolare termini per la verifica, termini e modalità di ammissibilità ed esclusione delle liste, nonché termini di comunicazione delle decisioni, eventuali reclami;
- rispetto del principio di pari opportunità, che la legge impone nella misura minima di un terzo, e individuazione dei casi in cui non sia oggettivamente possibile garantire il rispetto dei suddetti limiti (ad esempio, si è riscontrato che i presidenti di comunità montane e collinari sono in prevalenza uomini, e quindi in questo caso occorre una deroga al principio);
- modalità di elezione, vale a dire scrutinio segreto, voto di preferenza, modalità di assegnazione dei seggi (sistema dei quozienti elettorali interi e dei più alti resti);
- operazioni di spoglio;
- proclamazione dei risultati;
- specificazioni in ordine alla surroga e alla decadenza (con una disposizione che la dottrina recente ha definito “esemplare”, la legge prevede all’art. 7 la decadenza automatica del componente in caso di assenza ingiustificata per più di tre sedute consecutive).

Si è provveduto a redigere un elenco del materiale strettamente necessario per le elezioni, che risulta essere composto da:

- lettere informative sull’avvio del CAL,
- lettere di convocazione per le elezioni,
- schede elettorali, manifesti, liste elettorali, manuale di istruzione al voto, verbale di chiusura elezioni,
- predisposizione elenco votanti per seggio, registro di spoglio,
- buste, indirizzi su etichette, cancelleria,
- eventuale informazione attraverso mass media (giornali, radio, tv regionali).

Avvalendosi della collaborazione del CSI Sistema Informativo, il gruppo di lavoro ha esaminato varie ipotesi di simulazioni elettorali. Sulla base anche dei risultati delle simulazioni elettorali di prova, è stato predisposto un documento definitivo.

Ne sono emersi, in particolare, i seguenti nodi problematici:

- le elezioni, pur di secondo grado, verrebbero a interessare, come sopra specificato, circa 18.000 elettori (presidenti di comunità montane e collinari, sindaci di comuni non capoluogo, consiglieri provinciali e comunali);
- i comuni piemontesi sono 1206, pertanto, data la dislocazione territoriale e l’elevato numero di elettori, è necessario istituire anche più sezioni elettorali per provincia, soprattutto in quelle con un maggior numero di amministratori comunali (si va dai 2.667 della provincia di Alessandria, ai 3.566 di Cuneo, ai 4.949 di Torino);

- potrebbe sorgere la necessità di istituire un criterio per la salvaguardia della rappresentanza territoriale, nel caso in cui gli eletti risultino appartenere tutti alla stessa provincia;
- potrebbe altresì verificarsi l'ipotesi della mancata presentazione della lista da parte di una categoria, che porterebbe il numero dei membri elettivi ad essere inferiore a 40; tuttavia si ritiene che tale presupposto non sia tale da inficiare la validità della composizione;
- si ritiene necessario impegnare un numero considerevole di personale della Regione e delle province nelle operazioni elettorali dislocate sul territorio;
- risulta indispensabile l'istituzione di una commissione elettorale regionale per le operazioni di ricevibilità ed ammissibilità delle liste dei candidati e dei loro requisiti, le operazioni di spoglio, la registrazione dei voti, la determinazione del quoziente elettorale e l'assegnazione dei seggi.

L'intero documento è all'esame dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.