



**ISTITUTO REGIONALE
DI RICERCA
DELLA LOMBARDIA**

“L’art. 116 C.3, Cost. e il ruolo
del Consiglio delle autonomie locali”

Codice IReR: 2009C004

Project leader: Alberto Ceriani

Rapporto finale

Milano, dicembre 2009

La ricerca è stata affidata all'IReR nel piano delle ricerche 2009 del Consiglio Regionale

Responsabile di progetto: Alberto Ceriani, IReR

Responsabile regionale: Giuseppina Dantino, responsabile regionale della ricerca, dirigente del Servizio Valutazione Processo Legislativo e Politiche Regionali, Consiglio Regionale

Gruppo di ricerca: Enzo Balboni, professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università Cattolica di Milano; Leonardo Brunetti, assegnista di Diritto pubblico all'Università Cattolica di Milano; Davide G. Bianchi, collaboratore di ricerca IReR; Chiara Colangelo, collaboratore di ricerca IReR

Indice

<i>Premessa</i>	7
Prima parte	
<i>Costituzione del CAL. Aspetti di teoria legislativa e confronto tra gli ordinamenti regionali</i>	9
<i>Introduzione</i>	11
Capitolo 1	
<i>Le problematiche normative del CAL in composizione ordinaria</i>	15
1.1. Composizione ordinaria	15
1.1.1. Rappresentanti della Regione	16
1.1.2. Rappresentanti degli organi e/o delle popolazioni locali	17
1.1.3. Rappresentanti degli esecutivi e/o delle assemblee locali	18
1.1.4. Membri elettivi e di diritto	19
1.1.5. Enti Locali	22
1.2. Numero dei componenti	23
1.3. Riserve di regolamento consolare	24
1.4. Allocazione	24
1.5. Indipendenza e autonomia	26
1.5.1. Riserva al regolamento	27
1.5.2. Presidenza e ufficio di Presidenza	27
1.6. Durata	28
Capitolo 2	
<i>L'esistenza e il ruolo delle autonomie funzionali e sociali nello Statuto e nel CAL: le peculiarità della Lombardia</i>	29
2.1. L'attuazione del principio di sussidiarietà e il senso della presenza Istituzionale del CAL	29
2.2. Le Autonomie funzionali	31
2.3. Le Autonomie sociali (rinvio)	32
2.4. Originalità dello Statuto lombardo	32
2.5. Le peculiarità dello Strumento della Lombardia in sintesi	33
2.6. Ipotesi di composizione allargata del CAL	34
Capitolo 3	
<i>Funzioni e poteri del CAL</i>	35
3.1. Funzione consultiva: pareri e loro valore	35
3.2. Valore dell'inerzia	37
3.3. Altri poteri-funzione	37
Capitolo 4	
<i>Partecipazione alla programmazione economica e finanziaria</i>	39

4.1. Pareri obbligatori	39
4.2. Autonomia finanziaria e contabile	40
Capitolo 5	
<i>Ruolo e modelli attuativi del Consiglio delle autonomie locali nelle Regioni ordinarie e speciali</i>	41
5.1. Aspetti preliminari	41
5.1.1. Composizione e modalità di elezione dell'organo	41
5.1.2. Regolamento interno	45
5.1.3. Valore istituzionale	46
5.2. Aspetti di carattere organizzativo	46
5.2.1. Allocazione dell'organo	46
5.2.2. Assetto organizzativo specifico dell'organismo	48
5.2.3. Risorse umane e collaborazioni esterne	49
5.2.4. Budget dell'organo	50
5.3. Aspetti operativi	51
5.3.1. Pronunciamenti del CAL	51
5.3.2. Relazioni con il ciclo programmazione- bilancio e controllo della Regione	59
5.3.3. Raccordo del CAL con le associazioni Rappresentative degli Enti Locali	60
5.4. Considerazioni finali	61
Parte seconda	
<i>L'iter legislativo seguito dalla legge regionale di attuazione dell'art. 54 dello Statuto di autonomia della Lombardia</i>	63
 <i>Introduzione</i>	 65
Capitolo 6	
<i>La legge di attuazione dell'art. 54 dello Statuto lombardo: esame e breve commento</i>	67
6.1. Sintetico raffronto tra i progetti di legge n. 400 e n. 406: le differenze significative	67
6.1.1. La composizione dell'organo	68
6.1.2. Autonomia e organizzazione interna	75
6.1.3. La disciplina della (principale) funzione consultiva dell'organo	78
6.2. Il testo di legge definitivamente licenziato dall'aula. Analisi del testo unificato, approvato dalla II Commissione, e degli emendamenti apportati in Consiglio regionale	80
6.2.1. Uno sguardo d'insieme al testo approvato: breve analisi dell'impianto della L. 23 ottobre 2009, n. 22	81

6.2.2. Dallo sguardo d'insieme alle singole norme: la natura e le prerogative dell'organo	82
6.2.3. Dell'integrazione dei membri cessati	84
6.2.4. Dei "provvedimenti di carattere generale" ex art. 54, co. 5, dello Statuto	84
6.2.5. Organizzazione e funzionamento del CAL: il problema della delega di funzioni e dei quorum costitutivi e deliberativi dell'organo	88
Parte terza	
<i>L'art. 116 C.3, Cost. e il ruolo del Consiglio delle autonomie locali istituito dalla L.R. 23 ottobre 2009, n. 22 della Lombardia</i>	91
<i>Introduzione</i>	93
Capitolo 7	
<i>Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, co. 3, Cost.: problematiche e prospettive</i>	95
7.1. Considerazioni generali	95
7.1.1. Alcune necessarie precisazioni	100
7.2. Sul significato dell'espressione "sentiti gli Enti Locali"	101
7.3. Sulla necessità di una previa disciplina legislativa statale di attuazione dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione	105
7.4. Cenni al caso della Lombardia. Problemi attuativi-applicativi	110
7.5. Sul "rispetto dei principi di cui all'art. 119" Cost.	114
7.6. Considerazioni conclusive	119
Allegati su supporto magnetico	
<i>PDL 400, testo ed emendamenti</i>	
<i>PDL 406, testo ed emendamenti</i>	
<i>PDL licenziato per aula II Commissione</i>	
<i>Lr 22 /2009</i>	
<i>Audizioni</i>	
<i>Verbali</i>	

Premessa

Sono quattro gli accadimenti attorno ai quali la ricerca è stata prima concepita e poi si è concretamente sviluppata:

- il primo settembre 2008 è entrato in vigore il nuovo Statuto di autonomia della Regione Lombardia;
- a seguito delle disposizioni contenute nell'art. 54, che a sua volta recepisce le disposizioni della Costituzione novellata (art. 123), lo Statuto ha istituito il Consiglio delle Autonomie Locali;
- il Consiglio Regionale nella seduta del 20 ottobre 2009 ha definitivamente approvato la legge regionale di attuazione dell'art. 54;
- in tutto questo periodo, anzi a partire dal 2007, si è consolidato un insieme di prese di posizione politiche e di riflessioni teoriche sulla possibilità di attuazione dell'art. 116 c.3 Cost. al cui interno un ruolo può essere svolto dal Consiglio delle Autonomie locali.

In esito a quanto descritto la ricerca si è configurata come processo di produzione di analisi giuridiche utili ad affiancare, almeno in parte, l'iter di approvazione della legge regionale sul CAL e specialmente a definire caratteristiche e ruolo, ovviamente anche futuro, di questo importante organismo. Per questi motivi il rapporto finale è organizzato in tre partizioni tematiche:

- la prima parte considera il CAL con gli strumenti della teoria giuridica e presenta confronti con gli ordinamenti di altre Regioni italiane, sia a statuto ordinario che a statuto speciale, già dotate di un Consiglio delle Autonomie locali funzionante;
- la seconda esamina l'iter legislativo seguito dalla legge regionale di attuazione dell'art. 54 dello Statuto di autonomia della Lombardia;
- la terza è una riflessione sull'oggetto della ricerca evocato sin dal titolo e cioè la portata di quell'importante inciso, inserito nell'art. 116 III comma Cost., laddove ci si riferisce alle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" che potranno essere riconosciute e assegnate alle Regioni che fossero interessate ad un ampliamento delle loro funzioni. La stessa Costituzione prevede che ciò avvenga all'interno di un procedimento speciale, nello svolgimento del quale debbano essere "sentiti gli enti

Locali”. E’ in questo ambito che viene considerato il ruolo e la funzione del CAL come istituito dalla legge regionale della Lombardia.

A conferma del carattere processuale della ricerca va ricordato che il primo approfondimento ha avuto modo di essere presentato e discusso con i referenti del Consiglio Regionale nell’ambito dell’apposito Seminario “*L’istituzione del Consiglio delle autonomie locali in Lombardia: profili giuridici e organizzativi*” che si è tenuto nella sede del Consiglio regionale il 21 luglio 2009.

Parte prima

*Costituzione del CAL.
Aspetti di teoria legislativa e confronto tra gli
ordinamenti regionali*

Introduzione

Con le leggi costituzionali 22 novembre 1999, n. 1, prima, e 18 ottobre 2001, n. 3, poi, il Legislatore costituzionale ha inteso revisionare il Titolo V della Costituzione italiana, attuando una riforma dell'ordinamento regionale italiano nel senso di un rafforzamento del ruolo delle regioni stesse.

Il lato più evidente della riforma è rappresentato dalla diversa distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regione, di cui al modificato art. 117 Cost., e dall'individuazione di un nuovo e basilare ruolo normativo degli Statuti regionali, i quali notoriamente non sono più oggi adottati con legge statale, bensì con legge regionale rinforzata. Gli Statuti diventano quindi una fonte regionale a tutti gli effetti in cui si iscrive ed incardina l'intero ordinamento regionale, e in cui trova la sua migliore espressione l'autonomia che, *ab origine*, la Costituzione repubblicana ha sempre inteso riconoscere alle regioni; ma anche una fonte essa stessa di autonomia (così come, del resto, correttamente sottolinea lo Statuto lombardo).

Il nuovo assetto del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione - oggi, come noto, distinte in esclusive, concorrenti e residuali - così come il ruolo costituzionalmente riconosciuto ai nuovi statuti d'autonomia ha il suo antecedente logico nello stesso art. 114 Cost.. Tale articolo, in perfetta consonanza con l'originario disposto dell'art. 5 Cost. e col c.d. super-principio *autonomistico*, apre l'elenco degli enti della Repubblica dal basso, ribadendo e con ancora più forza rimarcando il maggiore e più ampio spazio per l'autonomia regionale e locale che la riformata Costituzione ha voluto garantire. La stessa Corte costituzionale ha utilizzato il concetto di "pari dignità istituzionale" per descrivere il ruolo degli enti territoriali autonomi, ai sensi del nuovo art. 114, collocati oggi "a fianco dello Stato, come elementi costitutivi della Repubblica" (così ancora la Corte).

È importante osservare come alla nuova collocazione degli statuti tra le fonti della Repubblica faccia in certo modo da *pendant* l'istituzione di un nuovo organo regionale, il Consiglio delle autonomie locali (CAL) e questo avvenga con due profili di rilevanza: la possibilità di dare un nuovo risalto anche alle autonomie locali stesse e la definizione di una sede propria del coordinamento dei rapporti tra la Regione e gli Enti Locali, quasi ad affermare una imprescindibile connessione tra le regioni e gli Enti Locali, quindi tra autonomia regionale ed autonomia locale.

Alla “rinnovata” autonomia regionale si affianca così una (forse addirittura) rinforzata autonomia degli Enti Locali - rinforzata quantomeno attraverso l’individuazione di una sede istituzionale organica (l’art. 1 della legge della Regione Lazio n. 1/2007 definisce il CAL un “organo di rappresentanza istituzionale”), nella quale collocare stabilmente un loro costante confronto con le regioni - reciprocamente e inscindibilmente legate nell’ottica dell’accentuazione dello spazio dell’autonomia, o meglio *delle autonomie* della Repubblica.

In questo contesto la prima parte del Rapporto si pone questi obiettivi:

- “tracciare i confini” del fenomeno, inscrivendo il CAL entro i necessari parametri positivi, individuati, analizzati e interpretati;
- proporre elementi di raffronto con le normative - di rango statutario e legislativo - delle altre regioni, con particolare attenzione, ovviamente, alle regioni che hanno già adottato la disciplina legislativa del nuovo organo regionale;
- esaminare le possibili conseguenze “pratiche” delle scelte normative operate dal Legislatore, individuando innanzitutto la *ratio* dei diversi istituti presenti negli ordinamenti regionali, e quindi ipotizzando le ragioni e le implicazioni delle differenti possibili formulazioni.

Il quadro normativo entro il quale inscrivere la disciplina del CAL, nell’ambito della legittimità costituzionale e statutaria, è rappresentato dagli art. 123, co. 4, Cost. e dagli artt. 54 e 60, co. 1, lett. d), St. Lomb., ovvero sia dalle seguenti norme costituzionali e statutarie lombarde, rispetto alle quali il Legislatore regionale risulterà, in ogni caso, vincolato:

Art. 123, co. 4, Cost.

[...] 4. In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra le Regioni e gli Enti Locali.

Art. 54, St. Lomb.

1. Il Consiglio delle autonomie locali è costituito da un numero di componenti non superiore a quarantacinque, in rappresentanza degli Enti Locali e delle loro organizzazioni maggiormente rappresentative, secondo i principi della rappresentatività territoriale e della equilibrata presenza dei comuni in base alla consistenza demografica. Il Consiglio dura in carica per l’intera legislatura regionale. La composizione, l’organizzazione e il funzionamento del Consiglio sono disciplinati dalla legge.

2. Il Consiglio delle autonomie locali, secondo le modalità e nei termini stabiliti dalla legge, esprime parere obbligatorio:

- a) sui progetti di legge che disciplinano il Consiglio delle autonomie locali;
- b) sul progetto di legge di bilancio e sul progetto di legge di coordinamento della finanza locale;
- c) sui progetti di legge che conferiscono in via generale agli Enti Locali funzioni amministrative.

3. Qualora il parere non sia espresso nei termini stabiliti, si intende favorevole.

4. In caso di parere negativo sui progetti di legge il Consiglio regionale può discostarsi a maggioranza dei componenti.

5. La legge può individuare ulteriori provvedimenti di carattere generale per i quali sia previsto un previo parere obbligatorio da parte del Consiglio delle autonomie locali.

6. Il Consiglio delle autonomie locali può, informandone il Consiglio regionale, segnalare alla Giunta eventuali lesioni dell'autonomia locale da parte di leggi e regolamenti dello Stato, anche al fine della proposizione del giudizio di legittimità costituzionale di cui all'articolo 127, secondo comma, della Costituzione.

7. Il Consiglio delle autonomie locali esercita l'iniziativa legislativa, nei modi stabiliti dalla legge, relativamente al conferimento delle funzioni amministrative agli Enti Locali.

8. Il Consiglio delle autonomie locali si riunisce in composizione integrata da un massimo di quindici rappresentanti delle autonomie funzionali e sociali, per esprimere parere sullo Statuto, sul programma regionale di sviluppo e i suoi aggiornamenti, sui piani e programmi relativi all'innovazione economica e tecnologica, all'internazionalizzazione e alla competitività. Su tali atti il Consiglio regionale e la Giunta possono discostarsi dal parere con motivazione espressa in relazione ai rilievi formulati.

9. Nel periodo intercorrente tra l'approvazione del conto consuntivo e l'approvazione del bilancio di previsione della Regione, il Consiglio delle autonomie locali si riunisce in una sessione di lavoro in composizione integrata per l'esame, l'analisi e la valutazione delle politiche regionali di cui al comma 8.

10. Il Consiglio delle autonomie locali elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'ufficio di presidenza.

Art. 60, lett. d), St. Lomb.

1. La Commissione garante dello Statuto:

[...]

d) esprime parere, con le modalità e nei termini stabiliti dalla legge, sulla conformità allo Statuto dei progetti di legge su richiesta [...] della maggioranza del Consiglio delle autonomie locali.

Capitolo 1

Le problematiche normative del CAL in composizione ordinaria

1.1. Composizione ordinaria

Art. 123, co. 4, Cost.

[...] 4. In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale (i) organo di consultazione (ii) fra le Regioni e gli Enti Locali.

Art. 54 St. Lomb. 1.

Il Consiglio delle autonomie locali è costituito da (iii) un numero di componenti non superiore a quarantacinque, in rappresentanza degli Enti Locali e delle loro organizzazioni maggiormente rappresentative, secondo (iv) i principi della rappresentatività territoriale e della equilibrata presenza dei comuni in base alla consistenza demografica. [omissis] (v) La composizione, l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio sono disciplinati dalla legge.

(Rif.: i; ii; iv) Il primo problema da considerare è quello della “composizione ordinaria” del nuovo organo regionale, CAL, con l'avvertenza che tale problema non può essere logicamente (ed “ontologicamente”) scisso da quelli che verranno affrontati in seguito, in particolare, nei successivi punti 2.4 (*Allocazione*) e 2.5 (*Indipendenza e autonomia*), i quali sono a loro volta reciprocamente correlati.

All'interno della riflessione sulla composizione, una considerazione a parte dovrà essere riservata sia al *numero* dei componenti che al ruolo del *regolamento interno* del Consiglio delle autonomie.

Da un punto di vista teorico, si potrebbero formulare - in via provvisoria e senza pretesa di esaustività - i seguenti quesiti¹ che verranno considerati nei *sub-paragrafi* da 2.1.1 a 2.1.5:

1. la composizione dell'organo deve prevedere o meno, accanto ai rappresentanti degli enti (e autonomie) locali, i *rappresentanti della Regione*?
2. i membri del CAL devono essere rappresentativi degli *organi* (la rappresentanza è cioè “istituzionale”) ovvero delle *popolazioni* locali?

¹ Simile impostazione teorica al problema è data, ad esempio, da G. GOSETTI DI STURMECK, *Il Consiglio delle Autonomie locali nell'evoluzione dei rapporti tra Regioni ed enti locali*, intervento alla Conferenza SISP 2007, Catania, ora in *Il Diritto della Regione*, n. 1-2, 2006, pp. 65-123.

3. qualora i membri debbano rappresentare gli Enti Locali, essi devono essere rappresentativi (cioè l'organo essere composto) degli *esecutivi* locali ovvero anche delle *assemblee* consiliari locali? In breve, membri devono essere i sindaci ed i presidenti delle province (ovvero gli assessori) o anche i consiglieri?
4. vi devono/possono essere *membri di diritto* e *membri elettivi*? E se sì, chi deve essere individuato tra i membri di diritto e chi tra i membri elettivi?
5. sono *Enti Locali* - e devono quindi essere incluse nel CAL - anche le comunità montane e la città metropolitana?

Vedremo, però, motivatamente che la formulazione dello Statuto, in ciò perfettamente aderente al testo della Costituzione stessa, esclude in radice buona parte, se non proprio l'intera gamma dei dubbi e, quindi, restringe le opzioni normative aperte presenti nei quesiti proposti.

1.1.1. Rappresentanti della Regione

L'art. 54, co. 4, St. Lomb. prevede espressamente, ed in perfetta consonanza con il dato letterale della Costituzione stessa² che i suoi membri siano in rappresentanza degli Enti Locali e delle loro organizzazioni maggiormente rappresentative.

Ciò ha delle evidenti conseguenze sul sistema elettivo dei membri stessi, ma per quanto qui interessa, permette di trarre la seguente conclusione: poiché tale nuovo organo costituzionale viene definito dalla Costituzione stessa come "organo di consultazione *fra* la Regione e gli Enti Locali" - e non, per esempio, come organo di consultazione (ma, allora, meglio sarebbe stato definirlo di "consulenza" o di "coordinamento") *della* Regione, né come organo di "concertazione" *con* la Regione - e poiché lo Statuto lombardo conferma che la sua composizione prevede (correttamente) la sola presenza dei rappresentanti degli Enti Locali e delle loro organizzazioni maggiormente rappresentative, la presenza di eventuali componenti in rappresentanza della Regione deve ritenersi in contrasto con lo Statuto.

A ragionare diversamente - ritenendo, cioè, che ciò che lo statuto non prevede, non sia di per sé "vietato" al legislatore regionale, e che esso possa prevedere *oltre* alla presenza di rappresentanti degli Enti Locali anche rappresentanti della regione (secondo un modello c.d. dualista che preveda un organo misto) - si rischierebbe di porre in essere una norma incostituzionale (direttamente ovvero per il tramite dell'interposta norma statutaria), per contrasto con gli art. 126 e 128 Cost.

Già l'art. 5 Cost. prevede, del resto, tra i CC.DD. superprincipi, che "La Repubblica - quindi anche la Regione - [...] riconosce e *promuove* le autonomie locali", che trovano oggi un'unica collocazione istituzionale, a livello regionale,

² Precisamente l'art. 128 Cost., il quale definisce il CAL come l'"organo di consultazione fra le Regioni e gli enti locali".

nella sede di coordinamento loro propria, ovverosia il CAL. In questa sede esse possono esprimere, unitariamente, istanze e valutazioni sui progetti regionali di interesse locale e possono ritenersi (ovvero, se si preferisce, legittimamente presumersi) rappresentative dell'indirizzo comune espresso dall'intero sistema regionale delle autonomie lombarde. È quindi corretto parlare di un *organo di rappresentanza unitaria delle autonomie locali* (come fa, ad esempio, la legge istitutiva del Consiglio delle autonomie toscane, L. n. 36/2000, all'art. 1), il quale non ammette, al suo interno, una rappresentanza della Regione³.

Né a diversa conclusione può portare la considerazione che altri simili organismi previsti in altre regioni, prima della riforma del Titolo V, quindi prima della previsione in Costituzione e in Statuto del nuovo organo, nonché della sua istituzione con legge regionale, prevedessero - nella maggior parte delle regioni - una tale presenza di rappresentanti delle regioni. Le successive leggi attuative dei nuovi statuti - post revisione del Titolo V - non hanno, infatti, *in nessun caso* confermato o comunque previsto una tale componente.

Peraltro una componente in rappresentanza della Regione non è prevista nemmeno nell'organismo attualmente esistente in Lombardia, la *Conferenza regionale delle autonomie*, di cui alla L.R. n. 1/2000, che prevede soltanto la possibilità che alle sedute dell'organo partecipino, "senza diritto di voto", il Presidente della Giunta, il Vice-Presidente, specifici assessori ovvero, in determinati casi, anche i consiglieri regionali. Non vi è più, oggi, alcuna ragione per una tale previsione, che potrebbe anzi facilmente essere ritenuta contraria alla Costituzione e allo stesso Statuto.

Mutata è, infatti, la natura stessa dell'organo CAL rispetto ai precedenti organismi, ivi compresa l'esistente *Conferenza delle autonomie* lombarde - che dovrebbero, quindi, a rigore essere soppressi: cfr. art. 16 L.R. Lazio, n. 1/2007 cit.. I nuovi CAL non possono più ritenersi meri ausiliari del processo decisionale della Regione (concezione che portava, addirittura, ad una presidenza di tali organi da parte dello stesso Presidente della Regione); essi sono invece espressione dei *soli* Enti Locali, e sono composti di membri eletti che eleggono a loro volta un proprio presidente.

La disciplina della composizione di alcuni CAL (es. Abruzzo) prevede la possibilità di partecipazione alle sedute, senza diritto di voto, del Presidente (o del vice-Presidente) della Regione, del Presidente (o del vice-Presidente) del Consiglio regionale, ovvero degli assessori competenti.

1.1.2. Rappresentanti degli organi e/o delle popolazioni locali

Come noto, l'"ente locale" ha tra i suoi elementi costitutivi - similmente, o se si preferisce, al pari dello Stato - non solo il territorio (da cui la dizione di "ente

³ Nello stesso senso, CFR. M. CARLI, *Il Consiglio delle Autonomie locali*, versione breve dell'intervento al Convegno *Il mondo delle seconde camere*, Torino 31 marzo 2005, consultabile on-line sul sito http://www.astrid-online.it/--le-trasf/Studi--ric/CARLI-Cons-Aut-Locali-Torino-31_03_0.pdf, in particolare p. 4.

territoriale” per i comuni, le province e le comunità montane), ma anche la popolazione.

Qualora, quindi, la Costituzione e lo Statuto d'autonomia della Lombardia avessero voluto prevedere una rappresentanza delle *popolazioni locali*, diversa da quella dei rappresentanti eletti nelle istituzioni degli Enti Locali (a loro volta rappresentativi - con gli opportuni distinguo che si faranno di seguito - delle popolazioni locali), avrebbe dovuto utilizzare una diversa dizione.

Apparirebbe, quindi, addirittura difforme dal testo sia costituzionale che statutario una rappresentanza, per così dire, non “istituzionale” degli Enti Locali all'interno del CAL.

In altre parole, l'espressione di cui all'art. 54 cit. “*componenti* [del CAL, scelti] *in rappresentanza degli Enti Locali*” deve essere certamente letta come riferita ai rappresentanti degli “organi degli Enti Locali”, Sindaco o Presidente, (eventualmente) Giunta e Consiglio.

È opportuno, quindi, che i componenti vengano scelti *dai e tra* i membri degli organi stessi, ciò che è confermato dalle scelte normative effettuate dalle altre regioni.

1.1.3. Rappresentanti degli esecutivi e/o delle assemblee locali

Come si dirà in seguito, il sistema elettorale dovrà prevedere elezioni di c.d. secondo grado, svolte cioè - in prima approssimazione - *da e tra* i membri (elettivi) degli organi appartenenti agli Enti Locali infraregionali, qualora non si preveda una composizione basata sulla sola presenza di membri di diritto.

Tra questi, cioè tra i vari organi (ovvero tra i loro membri), qualche perplessità o dubbio si potrebbe nutrire in merito all'opportunità di individuare una rappresentanza degli esecutivi locali piuttosto che degli organi assembleari locali.

Ora, a tal proposito si deve rilevare che il concetto di “rappresentanza” degli Enti Locali, utilizzato all'art. 54 cit., non va in alcun modo confuso con quello di “rappresentatività”, inteso come (diretta) derivazione popolare, il che è confermato dall'utilizzo del medesimo termine (rappresentanza) anche in riferimento alle organizzazioni maggiormente rappresentative degli Enti Locali - riferito a quelle già oggi esistenti: es. ANCI, UPI, ecc. -, che non possono in alcun modo ritenersi di diretta derivazione popolare.

Ciò che interessa il legislatore, costituzionale ma soprattutto statutario, è quindi che il componente del CAL possa ritenersi un valido rappresentante della *volontà riferibile all'ente locale* piuttosto che la sua rappresentatività.

In tal senso, ed indipendentemente dalla elettività diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia, essi appaiono gli organi quasi naturalmente deputati a rappresentare le comunità locali all'interno del CAL, anche in virtù della unipersonalità della carica.

In ragione di quanto sopra osservato, non apparirebbe inadeguata o irrazionale la definizione di tali organi (o, più concretamente, di parte di essi) come membri di diritto.

Anche questo dato, pienamente giustificato già a livello teorico, appare ampiamente confortato dalle scelte normative attuate dalle altre regioni, che hanno previsto - nella quasi totalità dei casi, con l'eccezione della Puglia, i cui membri del CAL sono tutti (pur con modalità distinte) elettivi - quali membri di diritto sindaci e presidenti di provincia.

Emblematico il caso della regione Toscana, la quale prevede, nella composizione del CAL, come membri di diritto i presidenti delle province e i sindaci dei comuni capoluogo, e quali membri elettivi 23 sindaci di comuni non capoluogo, 2 presidenti di comunità montane, 2 presidenti di consigli provinciali, 2 presidenti di consigli comunali.

Quanto sopra osservato non esclude né sconsiglia in alcun modo una possibile e diversa componente di membri - anzi auspicabile, per le ragioni che si chiariranno - appartenenti ad altri differenti organi, di natura assembleare, rispetto ai quali appare più congruo individuare un adeguato sistema elettivo. Il che ci porta alla successiva considerazione.

1.1.4. Membri elettivi e di diritto

Lo Statuto lombardo non prevede la distinzione tra membri "elettivi" e membri "di diritto": esso rimette però la scelta sulla composizione del CAL alla legge istitutiva.

È in facoltà del legislatore regionale individuare componenti di diritto e componenti elettivi del CAL, similmente a quanto scelto, a titolo di esempio, dalla regione Calabria con L.R. n. 1/2007, il cui statuto (art. 48) *non* prevede alcuna distinzione tra membri di diritto e membri elettivi. Simile scelta anche per il Lazio il cui statuto individua, in misura minore rispetto alla totalità del numero dei componenti del CAL, alcuni membri di diritto (in particolare, il sindaco di Roma, i sindaci dei comuni capoluogo e i presidenti delle province) ed appare, perciò, del tutto naturale e conseguente che la legge regionale individui, accanto ai membri di diritto indicati espressamente in statuto, altri membri elettivi.

La distinzione tra membri di diritto e membri elettivi è, peraltro, non solo plausibile, ma anche del tutto naturale, in relazione alla necessità di conciliare, da un lato, la necessaria rappresentanza (*recte*: rappresentatività) "territoriale" all'interno del CAL - con particolare riguardo, quindi, agli enti dotati di una loro peculiare rappresentatività (es.: le province, in quanto riferibili ad esse un territorio ed una popolazione *provinciali* che sono, peraltro, di esse costitutive) - e dall'altro, la "*equilibrata* presenza dei comuni in base alla consistenza demografica".

Sarebbe, quindi, opportuno prevedere la presenza di membri di diritto accanto a quelli elettivi. Dei membri "di diritto" si è detto alla lettera precedente alla quale si rinvia.

Ora, per quanto riguarda, invece, i membri elettivi, si impone al riguardo una considerazione di carattere *empirico*: la stragrande maggioranza delle regioni⁴ ha previsto, accanto ai membri del CAL in rappresentanza degli esecutivi locali, siano essi di diritto od elettivi, un numero, variabile da regione e regione, di membri appartenenti agli organi assembleari. Tale rappresentanza va, ad esempio, dai 2 presidenti di consigli comunali in Calabria, ai 5 consiglieri rappresentativi dei rispettivi consigli provinciali nel Lazio, sino alla previsione della Liguria che tutti i presidenti di consigli provinciali oltre ai presidenti dei consigli comunali dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti siano membri di diritto. Nel caso del Piemonte, l'art. 2 L.R. n. 30/2008 istitutiva del CAL, prevede, accanto ad alcuni membri di diritto, membri elettivi.

Relativamente a questi ultimi, con originale sistema elettorale, si prevede, ai sensi dell'art. 4, che

“Sono elettori i sindaci dei comuni del Piemonte, i presidenti delle comunità montane e collinari, due consiglieri per ogni comune, uno di maggioranza e uno di opposizione. 3. Sono eleggibili i sindaci, i presidenti delle comunità montane e collinari, nonché i consiglieri dei comuni designati in base al comma 2”.

Per quanto riguarda, invece, il concreto sistema elettorale per i membri elettivi, non si ritiene di poter esprimere in questa sede alcuna “valutazione”, potendo solo rinviare alle singole leggi istitutive per utili elementi di raffronto.

Per quanto attiene, invece, più strettamente all'oggetto “composizione del CAL”, essa dovrà - per previsione statutaria (rif: iv) - avere riguardo alla rappresentatività territoriale come anche alla equilibrata presenza dei comuni in base alla loro consistenza demografica.

Ora, al termine “equilibrata”, utilizzato in Statuto in riferimento alla presenza-rappresentanza dei comuni all'interno del CAL, potrebbero essere attribuiti significati differenti. Esso potrebbe essere inteso come sinonimo di una presenza “paritaria” (dei comuni), ma tale interpretazione sarebbe certamente non corretta, tra gli altri motivi, perché l'espressione va letta unitamente all'inciso “in base alla consistenza demografica”, ed una eguale presenza di comuni con popolazioni quantitativamente diverse sarebbe incongruente rispetto al criterio.

Esso potrebbe allora essere interpretato come sinonimo di “proporzionale”, ma anche tale interpretazione non sarebbe del tutto corretta: ove il Legislatore statutario avesse, infatti, voluto una rappresentanza nel CAL proporzionale alle popolazioni insediate sui territori comunali, avrebbe dovuto espressamente utilizzare tale termine.

Il termine “equilibrata” appare invece idoneo a contemperare le opposte esigenze che la consistenza demografica dei comuni sia, da un lato debitamente considerata, e dall'altro, la composizione risultante appaia complessivamente improntata ad un criterio di equilibrio, in relazione appunto alla “rappresentatività territoriale”.

⁴ fanno eccezione sia l'Abruzzo, ove i membri elettivi, sono sì eletti - *ex art.* 3 L.R. n. 41/2007 - dai consigli comunali, ma tra i soli sindaci, sia le Marche che, all'art. 1 L.R. 4/2007, prevedono che siano membri elettivi 17 sindaci in rappresentanza dei comuni diversi da quelli capoluogo - i cui sindaci sono membri di diritto - nonché 3 presidenti di comunità montana.

Da ciò si possono trarre alcune concrete indicazioni normative:

1. alcuni Enti Locali, dotati di propri organi elettivi, rappresentativi delle comunità locali, sono dotati di una propria intrinseca rappresentatività (es.: province);
2. il criterio che il Legislatore regionale deve individuare, in base al quale disciplinare la composizione del CAL deve tenere in debita considerazione, oltre alla “rappresentatività”, la consistenza demografica dei diversi comuni lombardi, individuando fasce o categorie di comuni accomunate in base appunto alla consistenza demografica stessa;
3. tutti i comuni - per fasce - devono trovare rappresentanza nel CAL;
4. non possono essere discriminati, cioè disciplinati in modo tra loro difforme (oltre che ovviamente esclusi) i comuni aventi pari o simile consistenza demografica;
5. la presenza dei comuni all’interno dell’organo (CAL), come risultante dall’applicazione del criterio prescelto, comunque in relazione alla consistenza demografica dei comuni stessi, non deve risultare *squilibrata*. In altre parole, sia il numero dei rappresentati all’interno dell’organo che il rapporto con le popolazioni (indirettamente) rappresentate deve essere equilibrato. Si dovrà contemperare l’esigenza di una rappresentanza maggiore dei comuni più popolosi con una equilibrata (anche se non necessariamente proporzionale) presenza dei comuni meno popolosi.

Il criterio che si andrà a definire non dovrà essere pregiudizievole né per l’uno né per l’altro: i comuni, per quanto piccoli, che rappresentassero - in ipotesi - complessivamente il 30% della popolazione regionale dovrebbero, insomma, trovare una adeguata rappresentanza nel CAL collegata alla complessiva consistenza demografica; così come il comune che, da solo, rappresentasse - in ipotesi - il 10-15% della popolazione dovrebbe di per sé trovare rappresentanza nel CAL. Scendendo nel concreto, apparirebbe ovvio che, ad esempio, il Comune di Milano (che ha approssimativamente 1.250.000 di residenti sui circa 9.000.000 della Lombardia, quindi circa il 13%) debba avere un proprio rappresentante nella percentuale approssimativa di 1 contro 10/15 rispetto agli altri comuni. Un identico discorso si potrebbe fare per le province lombarde.

In particolare: quanto alla presenza di membri elettivi, rappresentativi degli organi assembleari locali, da un punto di vista *teorico* essa appare oltre che opportuna, altamente consigliabile. Ciò in ragione della:

- natura e funzione del CAL quale organo consultivo, rappresentativo degli Enti Locali (*recte* della volontà degli Enti Locali, rappresentativi di quella delle popolazioni locali), in cui si devono poter compiutamente esprimere le istanze locali;
- disciplina normativa, costituzionale e statutaria, la quale ultima, in particolare, fa espresso riferimento al concetto di “rappresentatività”.

1.1.5. Enti Locali

Anche le comunità montane e la città metropolitana vanno ricomprese tra gli “Enti Locali”, e dovrebbero (o, soprattutto in relazione alla seconda, dovranno) trovare rappresentanza nel CAL.

Esse sono disciplinate dal T.U.E.L., che all’art. 2 (*Ambito di applicazione*) dispone, infatti,

“Ai fini del presente testo unico si intendono per Enti Locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni”.

Quanto alla città metropolitana, essa - *ex art. 23* del testo unico, ai sensi del quale

“1. Nelle aree metropolitane [...] il comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all’attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali possono costituirsi in città metropolitane ad ordinamento differenziato [...] 5. La città metropolitana, comunque denominata, acquisisce le funzioni della provincia; attua il decentramento previsto dallo statuto, salvaguardando l’identità delle originarie collettività locali”

sostituisce (o sostituirà) altri Enti Locali, acquisendo le funzioni della provincia e, come tale, la rappresentanza nel CAL. Per tale motivo, una eventuale mancata previsione *ad hoc* non dovrebbe essere particolarmente problematica; nemmeno la L.R. n. 1/2007 della regione Lazio, istitutiva del CAL, ha disciplinato la città metropolitana.

Quanto alle comunità montane, definite dal T.U.E.L. come “*unioni di comuni, Enti Locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani*” (art. 27), si deve notare che l’art. 54 St. Lomb. richiama l’equilibrata presenza dei soli comuni; una pur minima rappresentanza delle comunità montane, eventualmente anche attraverso la sola inclusione delle loro organizzazioni maggiormente rappresentative, dovrebbe quindi essere prevista in ragione semmai della loro rappresentatività territoriale.

1.2. Numero dei componenti

(Rif.: *iii*) L'art. 54. St. Lomb. dispone che

“Il Consiglio delle autonomie locali è costituito da un numero di componenti non superiore a quarantacinque [...]”.

Fermo il rispetto di tale limite statutario, è quindi ovviamente in facoltà del Legislatore regionale individuare un numero minore di membri.

In realtà, tutte le regioni che hanno dato attuazione alle disposizioni statutarie le quali prevedevano, similmente alla Lombardia, un massimo di membri del CAL, hanno appunto previsto il numero massimo dei membri indicati in statuto. Peraltro, si deve osservare che il numero di membri previsto dallo Statuto lombardo non è affatto elevato, soprattutto se rapportato al numero dei consiglieri regionali.

In alcune regioni, ad esempio, l'Emilia Romagna, il numero dei membri del CAL - che sono in tale regione 65 - è, infatti, addirittura pari al numero dei membri del Consiglio regionale: cfr. l'art. 23, co. 9, St. Emilia-Romagna.

Nel caso della Lombardia, il numero dei membri del Consiglio regionale è superiore - precisamente di 80 membri -, ma al pari di esso anche il CAL è chiamato ad essere rappresentativo degli enti (e, se non direttamente, indirettamente delle popolazioni) locali, e quindi di tutte le differenti realtà territoriali lombarde (la veduta “rappresentatività territoriale” di cui all'art. 54 cit.). È opportuno, quindi, che il nuovo organo possa rappresentare tutte le diverse realtà che compongono il territorio lombardo: comuni piccoli e grandi; montani e di pianura; a vocazione industriale o agricola; ecc. Il numero di 45 membri - se rapportato a quello dei membri del Consiglio regionale - non appare, quindi, eccessivo

È importante sottolineare che il numero massimo di 45 membri è riferito al CAL in composizione ordinaria, e che nel caso di una scelta normativa che andasse in un senso diverso, sarebbe opportuno - ma, comunque, non obbligatorio - mantenere o, comunque, considerare il rapporto fissato in Statuto di 3 a 1 con i membri del CAL in composizione integrata (i quali, *ex art.* 54, co. 8, St. Lomb., sono al massimo 15).

1.3. Riserva di regolamento consiliare

(Rif.: v) L'art. 54, co. 1°, ultimo periodo, St. Lomb. dispone letteralmente che

“La composizione, l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio [siano] disciplinati dalla legge”.

Si tratta di un rinvio alla legge regionale, operato dallo Statuto lombardo, che assume tecnicamente i caratteri di una riserva di legge, relativamente alla natura della quale appare appropriato interrogarsi.

Ora, senza voler approfondire la posizione degli statuti regionali nella gerarchia delle fonti⁵ non si può dubitare che tale riserva escluda che regolamenti regionali (oggi adottati dalla Giunta) possano disciplinare il CAL. In questo senso, la riserva di legge può intendersi come assoluta, in quanto esclude la fonte sub-legislativa regolamentare.

Il punto è però un altro: non può ritenersi intento del Legislatore statutario escludere la possibilità che il Consiglio delle autonomie si doti di un proprio regolamento interno, e ciò per le ragioni che si esamineranno meglio al successivo punto 3, riassumibili comunque nella necessaria *autonomia* del nuovo “organo” regionale (così definito dalla stessa Costituzione).

È quindi opportuno che la legge istitutiva del CAL, richiamandosi o meno al concetto di autonomia (ovvero definendolo, o anche non definendolo come organo “autonomo”), disciplini espressamente la possibilità per il CAL di dotarsi di un proprio regolamento (generale o interno), eventualmente rinviando ad esso per la disciplina delle parti che il Legislatore regionale riterrà di affidargli, istituendo - con legge - una riserva di regolamento consiliare.

Ciò potrebbe riguardare, non tanto le “funzioni” del CAL (già previste dallo Statuto e dalla legge), ma semmai il concreto funzionamento - ad esempio, modalità delle votazioni - ovvero l'organizzazione interna (uffici, ecc.).

1.4. Allocazione

La novità dell'intervenuta introduzione in Costituzione del CAL, e la sua mutata e diversa natura, dalla quale consegue una sua differente configurazione, anche nelle regioni che già avevano istituito organismi simili, comporta necessariamente un ripensamento della sua “collocazione” istituzionale.

Si esamineranno, nel prossimo paragrafo - al quale si rinvia -, le ragioni che portano ad affermare l'opportunità, se non la necessità, che il Legislatore

⁵ Non interessa, cioè, in questa sede sapere se gli statuti siano fonti sovraordinate o meno rispetto alla legge regionale. E' certo, però, che essi abbiano un procedimento “aggravato” per la loro adozione, previsto in Costituzione all'Art. 126, e disciplinino essi stessi il procedimento legislativo regionale.

regionale riconosca (affermandola espressamente) e garantisca una certa sfera di autonomia del CAL, così riassumibili nell'idea che la valorizzazione dell'autonomia del CAL valorizza l'autonomia degli Enti Locali stessi.

Se esso - anche in Lombardia - era generalmente collocato presso la Giunta regionale, essendo la sua funzione ritenuta ausiliare della Giunta (o se si vuole del processo decisionale della Regione), tale collocazione non appare, oggi, più adeguata alla nuova natura e al diverso profilo assunto dall'organo, al quale non può ritenersi adeguato un basso livello di autonomia; autonomia alla quale lo Statuto lombardo ha, peraltro, certamente voluto dare un notevole impulso, prevedendo il riconoscimento e promuovendo - già all'art. 3 - il ruolo delle autonomie locali, e ispirando la sua attività amministrativa e legislativa al principio di sussidiarietà.

In breve, il CAL non è più un organo ausiliare della Giunta, e non vi è più ragione di prevedere una sua collocazione presso di essa.

L'alternativa sarà, quindi, quella tra l'individuazione di una sua autonoma sede, poiché non vi è motivo per escludere tale soluzione - non esiste cioè, in breve, alcuna norma (costituzionale o statutaria) che lo escluda o che preveda la collocazione presso altro organo regionale - ovvero la sua collocazione presso altro organo - che non potrà che essere il Consiglio regionale.

La sede più appropriata per il nuovo organo regionale appare probabilmente essere quella presso il Consiglio regionale: non a caso, infatti, quella che era l'isolata previsione della Regione Toscana, in merito appunto alla collocazione del CAL presso il Consiglio regionale, è divenuta oggi la regola generale per tutti gli statuti che hanno disciplinato l'allocatione dell'organo.

La ragione appare evidente, e non richiede particolari spiegazioni:

- in primo luogo, la funzione del CAL è quella di rappresentare gli enti (e indirettamente le popolazioni) locali, nonché le diverse realtà territoriali lombarde. Anche la sua composizione, che deve tenere in debita considerazione i veduti principi di *“rappresentatività territoriale”* ed *“equilibrata presenza dei comuni ...”*, risponde, infatti, a questa funzione;
- in secondo luogo, le sue competenze, i suoi compiti e i suoi poteri si inseriscono essenzialmente nell'ambito dell'attività legislativa (cfr. art. 54, co. 5, St. Lomb.). Esso - pur essendo organo consultivo *della Regione* - rende pareri i *“a) sui progetti di legge che disciplinano il Consiglio delle autonomie locali; b) sul progetto di legge di bilancio e sul progetto di legge di coordinamento della finanza locale; c) sui progetti di legge che conferiscono in via generale agli Enti Locali funzioni amministrative”*.

Per tutte queste ragioni - in assenza di una sede autonoma e propria - la collocazione quasi *naturale* del CAL appare quella presso il Consiglio regionale.

1.5. Indipendenza e autonomia

Art. 123, co. 4, Cost.

[...] 4. In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale (i) organo di consultazione (ii) fra la Regione e gli Enti Locali.

Art. 54, St. Lomb.

1. [omissis] (v) La composizione, l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio sono disciplinati dalla legge.

[...]

10. Il Consiglio delle autonomie locali (vi) elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'ufficio di presidenza.

(Rif.: i; ii; vi) Il CAL è un *organo necessario della Regione* o, quantomeno, (così come definito, ad esempio, dall'art. 21 dello Statuto della Puglia) un *organo a rilevanza statutaria* regionale, pur non essendo previsto all'art. 121, co. 1°, Cost., tra gli organi regionali - il Consiglio, la Giunta e il suo Presidente -, ma essendo comunque definito come "organo di consultazione" dall'art. 123, co. 4. Né deve trarre in inganno la sua definizione quale organo di consultazione "*fra* la Regione e gli Enti Locali", non potendo comunque essere revocata in dubbio la natura di organo regionale del CAL. La dizione vuole, infatti, sottolineare come *in ogni Regione*, la consultazione con gli Enti Locali debba trovare la sua collocazione istituzionale propria nell'organo a ciò deputato ed a tal fine appositamente istituito.

Esso non può, quindi, essere disciplinato alla stregua degli altri "organismi" della Regione che erano stati - per così dire - anticipati in alcuni statuti regionali (compreso quello lombardo), dovendosi esso ritenere un nuovo organo regionale a tutti gli effetti. Si richiama, in proposito, quanto osservato a suo tempo in tema di composizione.

In quanto organo regionale, ne va certamente garantita l'autonomia - che dovrebbe forse essere massima, conformemente a quanto previsto già all'art. 5 Cost. -; quanto, invece, all'indipendenza del CAL, è necessaria una puntualizzazione. Si tratta, ovviamente, dell'indipendenza del CAL *dagli altri organi regionali* (la Giunta e il suo Presidente, il Consiglio regionale), similmente - ma il riferimento è, in parte, improprio - a quanto l'art. 100 Cost. fa per il Consiglio di Stato o la Corte dei conti, poiché, diversamente non avrebbe alcun senso riferirsi al concetto di indipendenza in relazione a un organo - il CAL - di un soggetto - la Regione - che non può, peraltro, vantare esso stesso indipendenza, bensì solo autonomia; né potrebbe, d'altro canto, trattarsi di indipendenza del CAL *dalla* Regione, poiché esso non è soggetto ma organo (della Regione appunto).

La necessaria autonomia del CAL discende, infatti, dalla sua natura di organo *della* Regione - e non di mero organismo *dalla* stessa facoltativamente istituito -, previsto nella Costituzione e nello Statuto stesso, e di conseguenza dalla mutata configurazione dell'organo rispetto agli organismi pur in alcune regioni già esistenti. In altre parole, poiché esso è previsto dalla Costituzione come parte del

contenuto c.d. necessario dello Statuto, e non essendo in facoltà della Regione optare per la sua istituzione o meno, si deve di conseguenza correttamente riguardare ad esso come a un organo autonomo della Regione stessa, previsto nello Statuto e (necessariamente) istituito con legge. Un riscontro testuale di tale (necessaria) autonomia è dato, nel caso della Lombardia, dall'art. 54, co. 10, dello Statuto che prevede (vi) che il CAL "*elegg[a] fra i suoi componenti il Presidente e l'ufficio di presidenza*", ciò che rappresenta un tipico sintomo-conseguenza dell'autonomia.

L'autonomia può poi essere di vario genere (autonomia regolamentare; organizzativa; contabile e di bilancio; finanziaria: per queste ultime si rinvia all'apposito paragrafo) e garantita in misura diversa.

Se appare da escludere una autonomia finanziaria, in senso proprio (in breve, entrate proprie o destinategli), necessaria - all'opposto - appare, invece, una certa autonomia regolamentare, collegata, quantomeno, alla previsione di un regolamento interno che disciplini, tra l'altro, l'elezione del Presidente e l'Ufficio di Presidenza.

Diversa potrà essere la misura della fisiologica - almeno in certa misura - autonomia organizzativa dell'organo, con riferimento all'organizzazione degli uffici e/o del personale, così come anche la misura dell'autonomia contabile e di bilancio. Similmente a quanto disposto, ad esempio, dall'art. 17 L.R. n. 1/2007 dalla Regione Lazio, una apposita *Disposizione finanziaria* dovrà probabilmente istituire un apposito capitolo di previsione, là denominato "*Spese per l'istituzione e il funzionamento del CAL*".

1.5.1. Riserva di regolamento

(Rif.: v) L'art. 54 dispone che "*La composizione, l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio sono disciplinati dalla legge*". Si osserva soltanto che a garanzia dell'autonomia del CAL appare opportuno che la legge riservi ad un regolamento interno - per le ragioni vedute - la disciplina di alcune "materie".

A mero titolo di esempio, l'art. 4, co. 4, L.R. n. 29/2006 della Regione Puglia dispone - opportunamente - che "*Le modalità di convocazione e di svolgimento delle sedute, le condizioni per la validità delle deliberazioni, le procedure di organizzazione dei lavori del Consiglio sono disciplinate da un regolamento interno approvato a maggioranza dei suoi componenti*".

Appare opportuno che il regolamento sia approvato (almeno) a MAGGIORANZA ASSOLUTA dei membri.

1.5.2. Presidenza e ufficio di presidenza

(Rif.: vi) L'art. 54, co. 10, St. Lomb. dispone - come si è veduto - che

"Il Consiglio delle autonomie locali elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'ufficio di presidenza".

Come già, in precedenza, osservato la norma appare emblematica della necessaria autonomia che il Legislatore regionale dovrà garantire all'istituendo CAL.

Una norma della legge istitutiva dovrà opportunamente disciplinare, quale fonte superiore, le modalità di elezione del Presidente del CAL (prevedendone, in particolare, la modalità e prescrivendone la maggioranza necessaria). A mero titolo di esempio, il primo comma dell'art. 9 (*Organizzazione e funzionamento*) L.R. Piemonte, n. 30/2006 prevede che

“Il CAL nella sua prima seduta elegge fra i suoi componenti, con voto separato e limitato, il Presidente, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, e l'ufficio di presidenza”.

Quanto all'ufficio di presidenza, sempre nel caso della Regione piemontese, l'ufficio di presidenza è composto “*dal Presidente, da due vice Presidenti e da tre segretari. Il regolamento del CAL stabilisce la composizione definitiva*”.

1.6. Durata

Art. 54, St. Lomb.

1. [omissis] (vii) Il Consiglio dura in carica per l'intera legislatura regionale.

(*Rif.: vii*) Lo Statuto d'autonomia della Lombardia dispone chiaramente in merito alla durata del CAL: esso dura in carica per l'intera legislatura.

L'unica perplessità del Legislatore potrebbe, quindi, riguardare le sorti dei singoli componenti che dovessero cessare per qualunque ragione (morte, dimissioni, ecc.) dalla loro carica istituzionale (sindaco, consigliere, ecc.). Poiché essa è l'unica fonte di legittimazione della loro presenza all'interno dell'organo, appare evidente che essi dovrebbero immediatamente decadere da membri del CAL. Anche la decadenza dalla carica dovrà, quindi, essere disciplinata dalla legge. Appare del tutto perspicuo che, in tali circostanze:

1. nel caso di membri di diritto dovrebbe subentrare automaticamente nell'organo la persona fisica che avesse sostituito nella carica il membro cessato;
2. nel caso di membri elettivi sarà invece sufficiente (e necessario) prevedere che subentrino i primi che seguono in graduatoria tra i non eletti.

Anche l'ipotesi di sostituzione dovrebbe essere disciplinata, per il caso di impedimento o malattia almeno di determinati membri quali, ad esempio i sindaci, che possono essere sostituiti dai vice-sindaci.

Capitolo 2

L'esistenza e il ruolo delle autonomie funzionali e sociali nello statuto e nel CAL: le peculiarità della Lombardia

Art. 123 Cost.

[...]

In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali quale organo di consultazione fra la Regione e gli Enti Locali.

Art. 54 St. Lomb. 1.

Il Consiglio delle autonomie locali è costituito da un numero di componenti non superiore a quarantacinque, in rappresentanza degli Enti Locali e delle loro organizzazioni maggiormente rappresentative, secondo i principi della rappresentatività territoriale e della equilibrata presenza dei comuni in base alla consistenza demografica. [omissis] La composizione, l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio sono disciplinati dalla legge. [...]

8. Il Consiglio delle autonomie locali si riunisce in composizione integrata da un massimo di quindici rappresentanti delle autonomie funzionali e sociali, per esprimere parere sullo Statuto, sul programma regionale di sviluppo e i suoi aggiornamenti, sui piani e programmi relativi all'innovazione economica e tecnologica, all'internazionalizzazione e alla competitività. Su tali atti il Consiglio regionale e la Giunta possono discostarsi dal parere con motivazione espressa in relazione ai rilievi formulati.

9. Nel periodo intercorrente tra l'approvazione del conto consuntivo e l'approvazione del bilancio a di previsione della Regione, il Consiglio delle autonomie locali si riunisce in una sessione di lavoro in composizione integrata per l'esame, l'analisi e la valutazione delle politiche regionali di cui al comma 8.

2.1. L'attuazione del principio di sussidiarietà e il senso della presenza istituzionale del CAL

Per unanime giudizio, una delle effettive innovazioni introdotte in sede di revisione del Titolo V della Costituzione consiste nell'immissione e valorizzazione del principio di sussidiarietà tra i principi e i criteri ordinatori del nuovo assetto della Repubblica (art. 118 e 120 Cost.).

Come è noto, da allora in poi - con avallo proveniente dalla più alta fonte normativa, ma già prima in attuazione di quell'insieme di misure riunite nel nome (più evocativo che reale) di "federalismo amministrativo" in attuazione della legge n. 59 del 1997 (C.D. legge Bassanini) - è canone fondamentale dell'agire

complessivo della Repubblica avvalersi dell'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Tali iniziative possono dunque essere assunte da soggetti collettivi quali le autonomie funzionali e le autonomie sociali, le quali si affiancano alle naturali, anzi originarie, competenze spettanti agli Enti Locali territoriali - Comuni e Province *in primis* - che, nei rispettivi territori, sono titolari di iniziative ed attività "politiche", aventi pertanto carattere di generalità. Chi scrive è da tempo convinto che nella terminologia "locali" possano ritenersi inclusi anche quei soggetti, enti od organismi che, pur non avendo - diversamente dagli Enti Locali *territoriali* - il territorio tra i propri elementi costitutivi, risultano comunque essere fortemente radicati in un determinato ambito territoriale o, meglio ancora, soggetti le cui attività sono fortissimamente connesse agli interessi del territorio stesso, di cui si fanno esponenti. Certamente non si tratta di una esponenzialità egemone, ma neppure trascurabile o impropria.

Lo Statuto lombardo compie la scelta di riconoscere la natura "locale" di determinate autonomie non territoriali, bensì funzionali e addirittura sociali, pur in un regime di trattamento differenziato. Lo Statuto non arriva, e giustamente direi, a porle sullo stesso piano degli enti territoriali - che sono dotati, per sé, di una rappresentatività generale e quindi politica. Ragion per cui viene stabilita una composizione ordinaria del CAL che prevede la partecipazione dei soli enti territoriali politicamente rappresentativi e una composizione "integrata" con la partecipazione di altre e diverse autonomie locali, segnatamente quelle funzionali e sociali.

Ciò risulta significativo nei casi di maggior rilievo, ossia quando si tratti di "esprimere parere sullo Statuto, sul programma regionale di sviluppo e i suoi aggiornamenti, sui piani e programmi relativi all'innovazione economica e tecnologica, all'internazionalizzazione e alla competitività". Da notare che, per espressa disposizione dello Statuto, in tali casi "il Consiglio regionale e la Giunta possono discostarsi dal parere solo con motivazione espressa in relazione ai rilievi formulati". Viene dunque introdotto un tipo di "aggravamento procedurale" che ha lo scopo precipuo di far sì che i pareri del CAL, anche nella sua composizione c.d. integrata, siano presi sul serio e ci si possa discostare da essi soltanto esponendo le relative e specifiche motivazioni, assumendosene ovviamente la responsabilità. L'originalità e peculiarità dello Statuto lombardo è, dunque, quella di far posto, accanto alle naturali autonomie locali territoriali, alle autonomie funzionali e sociali: sia pure riconoscendo a queste ultime due forme di autonomia un rango diverso (e politicamente "inferiore") a quello delle prime.

In primissima approssimazione, con *autonomie funzionali* si intendono quegli enti associativi che sono caratterizzati dal tipo di funzioni che sono chiamati a svolgere in forza delle leggi che li abilitano a muoversi ed agire in un certo ambito, essendo dotati di potestà pubbliche e di autonomia: quest'ultima declinabile sotto diverse specie.

Invece, per *autonomie sociali* si intendono, sempre come primo approccio definitorio, quelle forze o energie provenienti dalle fila della società civile che intendono assumere, nel loro interesse - che si confronta e combina con l'interesse generale - iniziative ed attività che trascendono dal rilievo privatistico per entrare

in quello pubblicistico. I più immediati esempi, a tale riguardo, consistono nelle associazioni sindacali, sia da parte dei lavoratori dipendenti che dei datori di lavoro ed il principio-valore unificante è quello della solidarietà.

Uguualmente, nella stessa categoria delle autonomie sociali possono essere ricompresi i soggetti del c.d. volontariato sociale o “terzo settore”, la cui finalità sociale - quanto al loro agire - non ha bisogno di dimostrazioni, anche se occorre prudenza nel valutarli scrostando una ineliminabile, anche se parziale, cortecchia di autoreferenzialità che è talvolta presente.

2.2. Le autonomie funzionali

Per “autonomie funzionali” si intendono, in primo luogo, le Camere di commercio, le Università e le Scuole (*rectius*: Istituti scolastici) dotati di autonomia, ma non è escluso che si possano ricomprendere in tale categoria anche gli Ordini professionali.

Almeno in via di prima approssimazione, le c.d. autonomie funzionali esercitano attività che si possono senza dubbio definire d’interesse pubblico, svolgendo un’imprescindibile funzione di rilievo pubblicistico, riguardante, nello specifico, attività di interesse economico (ma anche culturale e sociale, in senso ampio) piuttosto che esse stesse economiche, le quali vedono altresì rappresentati gli interessi delle categorie cui sono riferibili.

Camere di commercio ed Università rappresentano perciò i paradigmi delle c.d. autonomie funzionali, le quali appartengono al più ampio *genus* delle “formazioni sociali” di cui all’art. 2 Cost.

La “*funzione*” è appunto ciò che le contraddistingue, ed è attorno alla funzione da esse svolte che deve essere concepita la categoria stessa. In particolare, esse possono definirsi come corpi sociali rappresentativi di interessi di categoria, ma certamente svolgenti funzioni di (o, se si preferisce, nell’) interesse pubblico, in quanto è evidente il rilievo pubblicistico, cioè la porzione di interesse generale che viene da loro concretamente amministrata, e i fondamentali compiti ad esse affidati dall’ordinamento generale.

Di autonomie funzionali parlano la c.d. Bassanini-uno (L. 59/1997), già all’art. 1, prevedendo, in particolare, accanto alle Province, ai Comuni, alle Comunità montane, anche “gli altri Enti Locali *e funzionali*”, così come il successivo decreto n. 112/1998, che le nomina all’art. 11 (disponendo, infatti, il conferimento di funzioni e compiti, nel settore dello sviluppo economico, accanto alle regioni ed agli Enti Locali, anche alle autonomie locali).

Si è detto che esse svolgono un ruolo di interesse pubblico generale, accanto agli enti territoriali, pur non essendo esse stesse enti territoriali - non hanno cioè il territorio tra i loro elementi costitutivi -, bensì “locali” in senso ampio, in quanto espressione di realtà socio-economiche locali. Come tali esse sono rappresentative di interessi locali, nel senso di localizzati su di un determinato territorio, del cui tessuto esse sono parte.

Al pari degli enti territoriali, esse sono, ad esempio, dotate di propri Statuti: si pensi agli Statuti camerali - disciplinati dalla L. n. 580/1993 e dal successivo D.P.R. n. 472/1995 - ed in particolare, a quello della CCIAA di Milano che, non a caso già all'art 1, definisce la Camera di commercio stessa come ente autonomo *locale e funzionale*.

Se così è, e se esse appaiono certamente essere espressione di un principio di sussidiarietà orizzontale, prima e piuttosto che verticale (art. 118 Cost.), a cui si informano tutti i livelli di governo della Repubblica (art. 114 Cost.), che vuole la funzione amministrativa esercitata dal livello di governo più vicino al cittadino, e prima ancora l'intervento pubblico solo laddove il privato non sia in grado di "fare da sé", non vi era ragione di non includere tali soggetti (e, in particolare, le Camere di commercio e le Università) nell'istituendo Consiglio delle autonomie locali.

2.3. Le autonomie sociali (rinvio)

Quanto al discorso da farsi sulle autonomie sociali si pone l'esigenza di chiarire quale effettivo e sostanziale gradimento esprimano i soggetti che possiamo considerare esponenti della "galassia autonomie sociali" - cioè i sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro - al loro inserimento nell'istituendo CAL: inserimento limitato, peraltro, alla fase della c.d. "composizione integrata" prevista dall'art. 54, co. 8 dello Statuto.

2.4. Originalità dello Statuto lombardo

Al pari di molti altri Statuti - ma si potrebbe tranquillamente dire di quasi tutti gli altri Statuti approvati - lo *Statuto d'autonomia della Lombardia* colloca nel Titolo I, cioè tra i *Principi generali*, il principio di sussidiarietà: "La Regione - dispone, infatti, il primo comma dell'art. 3 (rubricato appunto '*Sussidiarietà*') - riconosce e promuove il ruolo delle *autonomie locali e funzionali* e ispira la sua azione legislativa e amministrativa al principio di sussidiarietà". Ma più ancora, continua il comma terzo del medesimo articolo, essa "pone a fondamento della propria attività di governo il principio della leale collaborazione con lo Stato, con gli Enti Locali e con le *autonomie funzionali* e sociali".

Risulta in tal modo chiara ed esplicita la forte sottolineatura e il grande rilievo che lo Statuto lombardo assegna alle autonomie funzionali, nominate ben due volte già all'art. 3, con le quali la Regione è chiamata, e quindi si impegna, a collaborare lealmente: non propriamente, quindi, su un piano paritario ma, comunque, nella prospettiva di un necessario coinvolgimento delle prime nell'attività normativa e amministrativa della seconda.

Ciò che lo Statuto della Lombardia fa in modo ancora più originale e spiccato rispetto agli altri Statuti approvati sin qui (10 su 15) nelle diverse Regioni italiane a statuto ordinario, è dedicare espressamente alle *autonomie funzionali* (e sociali, al secondo comma), sempre nella parte intitolata ai principi, un apposito articolo (l'art. 5, co. 1°). In esso si dispone che la Regione “riconosce e promuove il ruolo delle autonomie funzionali come soggetti esponenziali di comunità aggregate intorno a *interessi pubblici di rilevanza regionale*” e si stabilisce, conseguentemente, di coordinare la sua azione “*legislativa e amministrativa* con le attività da queste svolte sul territorio”.

Ancora una volta, la disposizione valorizza e ribadisce fortemente il nesso tra Regione, amministrazione regionale e ruolo delle autonomie funzionali, e viene posto in capo all'ente regionale un dovere di riconoscere e promuovere le autonomie stesse, fino a coordinare, addirittura, con loro la sua stessa attività di legislazione.

Ben diversamente, e assai più modestamente, si sono espressi sinora gli Statuti di altre Regioni che, anche quando nominano espressamente le autonomie funzionali, ovvero dedicano ad esse un apposito articolo (il che non sempre avviene) si limitano ad affermare, con formula quasi di stile - la quale non a caso si ripete identica in più di uno Statuto⁶ - che la Regione “valorizza le autonomie funzionali e ne favorisce la partecipazione alla propria attività”, ovvero, con altra simile formula, “valorizza il ruolo delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e delle altre autonomie funzionali, rendendole partecipi dell'esercizio di funzioni amministrative attinenti ai rispettivi ambiti di attività”⁷.

2.5. Le peculiarità dello Statuto della Lombardia in sintesi

Ma scendendo più nel dettaglio della disciplina dettata dallo *Statuto di autonomia della Lombardia*, si rileva come del tutto originale il meccanismo di funzionamento del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), il quale prevede una composizione variabile, per il fatto che, in determinati casi, essa viene integrata con la presenza di rappresentanze delle autonomie funzionali e sociali.

Sarà la futura legge istitutiva a dettare, in concreto, la disciplina specifica, anche sotto il profilo del numero e della qualificazione di tali rappresentanze.

In conclusione si può osservare che, quantomeno sul piano delle aperture normative di grande significato - corrispondenti al rango che compete allo Statuto nella gerarchia delle fonti - il terreno è stato preparato perché, fra qualche tempo, si possano raccogliere i primi frutti di una sussidiarietà e collaborazione non solo proclamate ma effettive.

⁶ CFR., ad esempio, l'art. 60, CO. 1, Statuto Toscana, e l'art. 2, CO. 6, Statuto Marche.

⁷ ART. 16, CO. 5, Statuto Lazio.

2.6. Ipotesi di composizione allargata del CAL

Ogni prospettazione della composizione allargata del CAL sconta, in partenza, la difficoltà di sapere e di prevedere se le c.d. autonomie sociali intendano o non intendano far parte del CAL: è noto infatti che altri Statuti hanno previsto una sorta di CNEL regionale, che soddisferebbe questa esigenza: Ma lo Statuto della Lombardia non ha previsto tale istituzione, lasciando solo una possibile presenza nel CAL stesso.

Occorre poi ragionare sul numero, alquanto ridotto (15) che non consente “grandi” delegazioni.

Partendo dall’ipotesi più semplice, e cioè che i 15 posti vadano assegnati soltanto a rappresentanti delle autonomie funzionali, un criterio per la formazione dell’organo, per la parte de qua, può essere quello della ROTAZIONE tra i soggetti legittimati e designabili.

In prima approssimazione le Camere di Commercio della Lombardia, verrebbero rappresentate a rotazione, rinnovandosi pro quota dopo un certo numero di anni.

Lo stesso potrebbe avvenire per le Università della Lombardia, ugualmente rappresentate a rotazione.

Se al primo e al secondo gruppo di enti vengono riservati sei posti ciascuno, ne residuano tre da assegnare alle Istituzioni scolastiche dotate di autonomia: dunque al mondo delle Scuole di ordine superiore (i vari tipi di Licei e scuole equiparate).

Certo quest’ultimo adempimento è delicato e di difficile esecuzione a fronte di un elevato numero di soggetti potenzialmente eleggibili, o comunque designabili.

Si ricordi tuttavia che per le scelte che non fosse possibile effettuare con la legge istitutiva resta sempre disponibile il regolamento di attuazione.

Tutt’al più si potrebbe prevedere una norma provvisoria con la quale si specificasse che, in prima attuazione faranno parte del CAL le seguenti Camere di Commercio e Università con l’avvertenza che le stesse non potranno far parte del CAL nel periodo immediatamente successivo. Quanto agli Istituti scolastici potrebbero essere designati dal Sovrintendente scolastico regionale.

Capitolo 3

Funzioni e poteri del CAL

3.1. Funzione consultiva: pareri e loro valore

Art. 54, St. Lomb.

[...]

2. Il Consiglio delle autonomie locali, (viii) secondo le modalità e nei termini stabiliti dalla legge, esprime (ix) parere obbligatorio:

- a) sui progetti di legge che disciplinano il Consiglio delle autonomie locali;
- b) sul progetto di legge di bilancio e sul progetto di legge di coordinamento della finanza locale;
- c) sui progetti di legge che conferiscono in via generale agli Enti Locali funzioni amministrative.

3. (x) Qualora il parere non sia espresso nei termini stabiliti, si intende favorevole.

[...]

5. (xi) La legge può individuare ulteriori provvedimenti di carattere generale per i quali sia previsto un previo parere obbligatorio da parte del Consiglio delle autonomie locali.

6. Il Consiglio delle autonomie locali (xii) può, informandone il Consiglio regionale, segnalare alla Giunta eventuali lesioni dell'autonomia locale da parte di leggi e regolamenti dello Stato, anche al fine della proposizione del giudizio di legittimità costituzionale di cui all'articolo 127, secondo comma, della Costituzione.

7. Il Consiglio delle autonomie locali (xiii) esercita l'iniziativa legislativa, nei modi stabiliti dalla legge, relativamente al conferimento delle funzioni amministrative agli Enti Locali.

(*Rif.: ix; xi*) Lo Statuto lombardo ha disciplinato nel dettaglio le funzioni del CAL, ivi compreso il valore del parere (atto tipico di esercizio della funzione consultiva) da esso reso: non residua quindi molto spazio al Legislatore regionale.

Lo Statuto dispone chiaramente che il parere reso dal CAL nei casi *sub* lett. a), b), c), sia obbligatorio - in quanto deve essere necessariamente richiesto quale fase dell'iter legislativo, ma prima dell'approvazione della legge - e preventivo - si esercita, infatti, sui progetti di legge.

Esso può essere disatteso dal Consiglio regionale (quindi, nei casi in cui il parere intervenga su atti del Consiglio regionale⁸) con le modalità indicate dall'articolo 54 dello Statuto lombardo, cioè "*a maggioranza dei componenti*", il che significa a maggioranza assoluta dei suoi membri.

⁸ Ciò non varrebbe, quindi, per gli atti regolamentari - di competenza della giunta - ovvero per gli atti amministrativi generali.

In ciò il legislatore regionale non ha alcuna discrezionalità.

La stessa Corte costituzionale aveva, infatti, affermato che il parere reso dai CAL non avrebbe potuto essere successivo (cioè su atti legislativi già approvati) - poiché il giudizio di legittimità delle leggi spetta alla sola Corte costituzionale.

Il Legislatore regionale può (e deve) invece disciplinare il momento ovvero la fase nella quale tale parere interviene.

L'alternativa è sostanzialmente quella tra un parere che intervenga:

- prima dell'assegnazione in Commissione;
- dopo l'assegnazione in Commissione.

Pur potendo essere percorsa l'una o l'altra strada, ben diverso sarà il valore concreto (per così dire, il "peso") del parere reso dal CAL: anzi, si potrebbe forse dire che il parere, nel primo caso, avrebbe una scarsissima rilevanza, intervenendo in una fase assai precoce dell'*iter* legislativo, tale da svalutare quasi completamente la obbligatorietà del parere.

La scelta *sub* a. appare quindi sconsigliabile, e non pacificamente e giuridicamente conforme allo Statuto. Altra alternativa è quella tra un parere reso:

1. prima degli emendamenti: in questo caso l'attività è svolta per il Consiglio regionale, quale ausilio all'attività legislativa;
2. dopo la fase degli emendamenti: in questo caso si potrebbe dire che il parere rappresenti una prima fase di "controllo" dell'attività legislativa.

La scelta in questo caso è politica - sono cioè *giuridicamente* percorribili entrambe le strade - ma ben diverso il valore concreto (quello che si è definito il "peso") del parere reso, che nel primo caso perderebbe notevolmente di rilevanza, intervenendo in una fase non avanzata dell'*iter* legislativo - prima appunto degli emendamenti. Tecnicamente, si può solo osservare che, da un punto di vista sistematico, il pieno rispetto del dettato Statutario vorrebbe probabilmente la seconda ipotesi: ovvero un parere reso su di un testo definitivo da sottoporre all'Assemblea.

È però possibile al Legislatore regionale individuare "*ulteriori provvedimenti di carattere generale per i quali sia previsto un previo parere obbligatorio*" del CAL. In tali casi, il valore del parere non è disciplinato dallo Statuto, e dovrà essere la legge stessa a disciplinarne il valore, fermi i principi costituzionali in materia.

Tali provvedimenti possono essere, esemplificativamente, i regolamenti, tutti gli atti amministrativi generali, nonché i atti di programmazione di interesse degli Enti Locali.

Relativamente a tali atti è possibile prevedere un potere d'ufficio o, quantomeno, di sollecitazione del o degli organi interessati, a presidio del quale prevedere possibili "sanzioni", quali ad esempio, la richiesta rivolta alla Commissione di Garanzia - che non ha il potere di dirimere conflitti di attribuzioni, ma potrebbe forse esprimersi sulla legittimità anche procedurale

(vizi formali) dei progetti di interesse locale per i quali non fosse stato richiesto il necessario parere - nonché, eventualmente, del Difensore civico regionale.

3.2. Valore dell'inerzia

(Rif.: *viii; x*) La legge dovrà disciplinare anche i termini e le modalità del parere stesso; queste ultime, in particolare, potrebbero essere - almeno parzialmente - rinviate al regolamento interno.

Anche il valore dell'inerzia viene disciplinato dallo Statuto, con effetti sostanzialmente equiparabili al c.d. silenzio-assenso: il parere non reso nei termini si intende favorevole.

Pertanto, il termine previsto dovrà essere sufficientemente lungo da permettere al CAL una ponderazione adeguata delle problematiche degli atti al suo esame e da non essere vanificato dal meccanismo del silenzio-assenso, ma al medesimo tempo non eccessivamente lungo così da appesantire o rallentare l'iter legislativo, ovvero l'attività regionale in generale.

Il termine attualmente previsto - cioè per il *diverso organismo* oggi esistente - è di 30 giorni, quindi assai breve; un suo allungamento appare perciò possibile e forse plausibile. Si dovrà, cioè, verificare la congruità di un termine così breve rispetto al nuovo e più impegnativo ruolo del CAL (rispetto all'attuale *Conferenza regionale delle autonomie*, di cui alla L.R. n. 1/2000).

Nel pieno rispetto della norma statutaria, possono però essere previste ipotesi di:

- sospensione: il termine viene sospeso e ricomincia a decorrere dalla cessazione della causa di sospensione;
- interruzione: il termine una volta interrotto, ricomincia a decorrere nuovamente *ab initio*;
- proroga (richiesta di): preferibilmente motivata e per esigenze istruttorie.

3.3. Altri poteri-funzioni

(Rif.: *xii; xiii*) Oltre alle funzioni di cui sopra, lo Statuto prevede altre funzioni - per così dire - "secondarie" del CAL che potranno essere compiutamente analizzate solo nella parte conclusiva della presente ricerca, e che possono solo essere accennate. Tali funzioni devono essere disciplinate con legge.

Tra le altre funzioni statutariamente previste, il CAL può, in particolare:

- segnalare alla Giunta, informando il Consiglio regionale, eventuali lesioni dell'autonomia degli Enti Locali da parte di atti normativi statali - leggi e regolamenti - anche al fine della promozione del giudizio di legittimità costituzionale *ex art. 127 Cost.* Le modalità concrete potrebbero essere rinviate - il che appare forse opportuno - al regolamento interno del CAL;
- esercitare l'iniziativa legislativa relativamente al conferimento delle funzioni amministrative agli Enti Locali: il comune è, infatti, oggi il primo titolare della funzione amministrativa (art 118 Cost.), in virtù del principio di sussidiarietà.

In particolare, l'iniziativa legislativa - ma uguali considerazioni si potrebbero svolgere per il potere di segnalazione *sub (A)* - deve essere esercitata "*nei modi stabiliti dalla legge*". Nulla impedisce, però, al Legislatore regionale di rinviare al regolamento interno del CAL la dettagliata disciplina di tali aspetti.

Capitolo 4

Partecipazione alla programmazione economica e finanziaria

4.1. Pareri obbligatori

Art. 54, St. Lomb.

[...]

2. Il Consiglio delle autonomie locali, (viii) secondo le modalità e nei termini stabiliti dalla legge, esprime (ix) parere obbligatorio:

- a) sui progetti di legge che disciplinano il Consiglio delle autonomie locali;
- b) sul progetto di legge di bilancio e sul progetto di legge di coordinamento della finanza locale.

È dunque previsto che il CAL si esprima con parere obbligatorio sul progetto di legge di bilancio e sul progetto di legge di coordinamento della finanza locale. Ma accanto a questa pronuncia il legislatore regionale può prevedere ulteriori interventi del CAL in tema di programmazione economica e finanziaria, inserendolo in circuiti e percorso di controllo e monitoraggio già istituiti nell'ambito regionale.

Anzitutto nel quadro dell'implementazione del Sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici, per il quale la Regione ha posto le basi già da alcuni anni affidandolo all'Osservatorio dei lavori pubblici regionale, è auspicabile prevedere un coinvolgimento del CAL, che può rappresentare una sede particolarmente adatta a monitorare l'andamento dei lavori pubblici a livello locale, e dunque dar luogo ad un importante lavoro di conoscenza di un settore, quello delle opere pubbliche, particolarmente complesso.

Secondariamente si può prevedere un raccordo tra la Sezione regionale della Corte dei conti e il Consiglio delle autonomie: sarebbe utile prevedere che la prima indirizzi, anche a fini di contraddittorio, tutti gli atti di rilievo generale (in particolare quelli di annuale programmazione) attinenti al controllo sulle autonomie locali; nonché i pareri espressi in materia di contabilità pubblica, anche se direttamente richiesti da singoli enti e non per il tramite del Consiglio.

Si può prevedere che la Sezione annualmente riferisca al Consiglio delle autonomie nel corso di un'apposita audizione, alla quale possono partecipare organi della Regione e rappresentanti delle organizzazioni rappresentative degli

Enti Locali, dedicata anche ai risultati del controllo svolto in ordine a problematiche di carattere generale per la totalità degli enti o parte di essi.

Ancora, il legislatore regionale può prevedere che al CAL sia consentito richiedere direttamente alla Sezione della Corte dei conti pareri su temi generali in materia di contabilità pubblica e nell'interesse degli enti lombardi.

Infine il CAL potrebbe essere la sede per avviare strutture di studio e approntare analisi e comparazioni dei principali strumenti di programmazione e gestione degli EE.LL., tra cui ovviamente quelli di programmazione e rendicontazione finanziaria, al fine di cogliere nella sua evoluzione annuale la capacità di intervento, la dimensione e l'articolazione delle risorse in sé e rispetto ai fabbisogni, i punti di criticità sul versante delle entrate e delle uscite. In tale prospettiva potrebbe prevedersi l'istituzione di un osservatorio della finanza degli Enti Locali che sia funzionalmente posto alle dipendenze del CAL, chiamato tra l'altro a valutare le modalità di coordinamento della finanza locale, tanto più rilevante in vista della progressiva attuazione del c.d. federalismo fiscale.

4.2. Autonomia finanziaria e contabile

Il tema è già stato accennato nel par. 3, dove si è esclusa una vera autonomia finanziaria dell'organo, ma si è indicata l'opportunità di introdurre un apposito capitolo di previsione destinato a coprire le spese per l'istituzione e il funzionamento del CAL, nel rispetto della L.R. 31 marzo 1978, n. 34 "Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione", disciplina di bilancio e contabilità della Regione di cui peraltro è atteso un riordino complessivo in sintonia con i processi di attuazione del federalismo fiscale. Tale capitolo di previsione potrebbe, tra l'altro, contemplare anche il finanziamento di ricerche da parte della Regione su tematiche inerenti i rapporti tra Enti Locali e Regione.

A ciò va affiancata, nella legge istitutiva dell'organo, la previsione di una dotazione finanziaria annuale per il pagamento dei consiglieri e dei dipendenti, prevedendo tutte le altre spese a carico dell'organismo regionale che lo ospiterà.

Tale pagamento potrà avvenire secondo modalità differenti, che spaziano dalla forma del "gettone" a quella dell'indennità a quella infine del rimborso; oppure non prevedendo alcun compenso per i componenti a carico della Regione, bensì un concorso alle spese da essi sostenute da parte degli enti di appartenenza.

Capitolo 5

Ruolo e modelli attuativi del Consiglio delle autonomie locali nelle Regioni ordinarie e speciali

5.1. Aspetti preliminari

Le Regioni italiane che ad oggi hanno approvato la legge istitutiva del Consiglio delle Autonomie Locali sono dodici; di queste, tuttavia, solo otto hanno provveduto alla affettiva costituzione dell'organo. Si tratta precisamente di: Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Marche, Sardegna, Toscana, Provincia di Trento e Umbria.

La ricerca ha dunque preso in considerazione le esperienze attuative di tale insieme di Regioni con esclusione della Regione Lazio, dove l'avvio dell'organo è recente e della Regione Umbria che a sua volta è nelle fasi preliminari. In particolare, l'indagine si è focalizzata su alcuni aspetti di carattere organizzativo, finanziario e operativo dell'organo in questione.

5.1.1. Composizione e modalità di elezione dell'organo

Vengono innanzitutto prese in esame la composizione del CAL e le modalità di elezione dei diversi membri dell'organo.

La *Regione Liguria* (popolazione residente ca. 1.600.000 persone, 4 Province, 235 Comuni, di cui 11 al di sopra dei 15.000 abitanti) prevede⁹ che il Consiglio delle Autonomie Locali sia composto da:

- i Presidenti delle Province;
- i Presidenti dei Consigli provinciali;
- i Sindaci dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti;
- i Presidenti dei Consigli comunali dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti;
- dodici Sindaci dei rimanenti Comuni, suddivisi per ogni Provincia in proporzione alla popolazione in essa residente, detratta la somma della

⁹Cfr. Legge Regionale n. 13/2006.

- popolazione dei Comuni con più di 15.000 abitanti, eletti dalle Assemblee dei Sindaci, convocate dai rispettivi Presidenti di Provincia;
- i Presidenti dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM regionali;
 - quattro Presidenti di Comunità Montane, uno per Provincia, eletti dalle Assemblee dei Presidenti delle Comunità Montane, convocate dai rispettivi Presidenti di Provincia.

Le Assemblee dei Sindaci, di cui alla lett. e), eleggono rispettivamente per ciascuna Provincia, almeno un Sindaco di Comune con popolazione inferiore a 2.000 abitanti. Il Consiglio delle Autonomie locali resta in carica per l'intera legislatura.

La *Regione Marche* (popolazione di ca. 1.560.000 abitanti, 5 Province, 246 Comuni), prevede¹⁰ che il Consiglio delle Autonomie locali sia composto:

- dai Presidenti delle Province;
- dai Sindaci dei Comuni capoluogo di provincia;
- da diciassette Sindaci in rappresentanza dei Comuni diversi da quelli indicati sopra;
- da tre Presidenti di Comunità montana in rappresentanza delle Comunità montane.

Per quanto riguarda le modalità di elezione, i Sindaci di cui alla lettera c) sono eletti alle Assemblee dei Sindaci dei Comuni di ciascuna provincia convocate e presiedute dai Presidenti delle Province. Il numero dei Sindaci da eleggere da parte di ciascuna Assemblea è determinato dal Presidente del Consiglio regionale in proporzione alla popolazione residente in ciascuna provincia. Inoltre, il Presidente del Consiglio regionale provvede a ripartire i seggi spettanti a ciascun ambito provinciale tra i Comuni con popolazione superiore e i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti in modo da assicurare una equilibrata rappresentanza della popolazione residente e del numero dei Comuni appartenenti a ciascuna classe demografica¹¹.

Per quanto riguarda invece i 3 Presidenti delle Comunità montane (lett. d) essi sono eletti dall'Assemblea dei Presidenti delle Comunità montane convocata e presieduta dal Presidente della Comunità montana con maggior popolazione residente.

Per quanto attiene invece alla rappresentanza di genere si segnala che la L.R. 4/07 ha introdotto un meccanismo volto a garantire la presenza di entrambi i sessi all'interno dell'organo. Infatti la legge introduce norme "anti-discriminatorie" che non attengono alla fase delle candidature ma a quella delle elezioni. In particolare

¹⁰ CFR. L.R. n. 4/2007.

¹¹ "All'elezione dei rappresentanti dei Comuni di ciascuna classe demografica partecipano esclusivamente i Sindaci dei Comuni appartenenti alla classe stessa con voto limitato ad uno ove i rappresentanti da eleggere siano due, e con voto limitato ai 2/3 con arrotondamento per difetto, nel caso di elezione di più di due componenti. Si intendono eletti i candidati che al primo scrutinio ottengono il maggior numero di voti. Qualora i candidati abbiano conseguito ugual numero di voti si procede al ballottaggio". (L.R. 4/2007 art. 2, co. 4).

l'articolo 1, comma 2 afferma che "In ogni caso nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura inferiore al 25 per cento", l'articolo 3 dispone che, nell'elezione dei rappresentanti dei Comuni, i Presidenti delle singole Assemblee assicurino che siano nominati, nel rispetto del pluralismo politico, candidati di sesso diverso e l'articolo 4 prevede che i Presidenti di Comunità montane ricerchino le intese volte a garantire il rispetto dei principi previsti dalla legge (tra cui è inserita l'adeguata rappresentanza di genere).

Nella *Regione Toscana* (popolazione di ca. 3.680.000 abitanti, 10 Province, 287 Comuni) , il Consiglio delle Autonomie locali è composto dai cinquanta membri così ripartiti¹²:

- i dieci presidenti delle province (membri di diritto);
- i dieci sindaci dei comuni capoluogo (membri di diritto);
- ventitre sindaci di comuni non capoluogo;
- due presidenti di comunità montane;
- due presidenti di consigli provinciali;
- due presidenti di consigli comunali.

I due Presidenti dei Consigli provinciali (lett. e) sono eletti all'interno dell'assemblea dei presidenti dei Consigli provinciali convocata e presieduta, senza diritto di voto, dal Presidente del Consiglio regionale.

I ventitrè sindaci dei comuni capoluogo (lett. c) sono eletti da una assemblea elettorale composta dai sindaci di tutti i Comuni della Regione. L'assemblea elegge, in base al criterio delle maggiori preferenze ottenute, quindici candidati appartenenti alla lista con il maggior numero di adesioni e otto candidati appartenenti alla lista che segue per numero di adesioni. I due presidenti delle Comunità montane (lett. d) e i due presidenti dei consigli comunali (lett. f) sono eletti rispettivamente all'interno dell'assemblea dei presidenti delle Comunità montane e dell'assemblea dei presidenti dei Consigli comunali, entrambe convocate e presiedute, senza diritto di voto, dal Presidente del Consiglio regionale.

Del Consiglio delle Autonomie locali della *Regione Sardegna* (1.670.000 abitanti ca., 8 Province, 377 Comuni) fanno parte¹³:

- i presidenti delle province;
- un sindaco di comune capoluogo di provincia per ciascuna provincia;
- quattro sindaci di comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti non appartenenti tutti alla stessa provincia;
- un sindaco di comune con popolazione compresa fra 3.001 e 10.000 abitanti per ciascuna provincia;
- due sindaci di comuni con popolazione pari o inferiore a 3.000 abitanti per ciascuna provincia.

¹² Cfr. L.R. n. 36/2000.

¹³ Cfr. L.R. n. 1/2005.

I componenti del Consiglio delle Autonomie locali di cui alle lett. c), d) ed e) sono eletti in un'assemblea regionale dei sindaci convocata dal Presidente del Consiglio regionale. L'assemblea si articola in un collegio regionale per l'elezione dei componenti di cui alla lett. c) e in collegi provinciali per l'elezione rispettivamente dei componenti di cui alle lett. d) ed e). Si prevede il voto di preferenza.

Risultano eletti coloro che hanno riportato il maggior numero di preferenze e, a parità di preferenze, i sindaci dei comuni di minore dimensione demografica.

Nel caso in cui gli eletti per la categoria di cui alla lett. c), cioè sindaci di comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti non appartenenti tutti alla stessa provincia, risultino appartenere tutti alla stessa provincia, in luogo del meno votato è proclamato eletto il sindaco più votato che appartenga ad altra provincia.

Nel caso in cui tra i componenti eletti non si riscontri la percentuale stabilita dal co. 2 dell'art. 3, i meno votati tra gli eletti sono sostituiti dai non eletti del genere meno rappresentato secondo l'ordine di graduatoria in base ai voti, a cominciare dalla categoria di cui alla lett. e) e fino alla concorrenza della percentuale minima prevista. Occorrendo si procede analogamente per la categoria di cui alla lett. d) e per la categoria di cui alla lett. c).

Nelle province nelle quali, ai sensi dell'art. 10 quater della legge regionale n. 4 del 2 gennaio 1997 ("Riassetto generale delle province"), sia stata attribuita la qualifica di capoluogo a più di un comune, ovvero non sia stato ancora determinato il capoluogo, le funzioni di componente del Consiglio delle Autonomie locali ai sensi della lett. b) del co. 1 dell'art. 3, sono esercitate dal sindaco congiuntamente designato dai sindaci dei comuni capoluogo, ovvero dai sindaci dei comuni individuati come sede provvisoria degli organi provinciali ai sensi dell'art. 10 ter della citata legge regionale n. 4 del 1997.

La *Provincia di Trento* (514.000 abitanti ca., 223 Comuni) prevede¹⁴ che il CAL sia composto da:

- quattro sindaci in rappresentanza della classe dei comuni con popolazione fino a 500 abitanti;
- quattro sindaci in rappresentanza della classe dei comuni con popolazione da 501 a 1.000 abitanti;
- quattro sindaci in rappresentanza della classe dei comuni con popolazione da 1.001 a 2.000 abitanti;
- tre sindaci in rappresentanza della classe dei comuni con popolazione da 2.001 a 5.000 abitanti;
- due sindaci in rappresentanza della classe dei comuni con popolazione da 5.001 a 12.000 abitanti;
- un sindaco in rappresentanza della classe dei comuni nel cui territorio sono insediate le popolazioni mochene e cimbre secondo quanto previsto dall'art. 1 del d.lgs. n. 592 del 16 dicembre 1993, ("Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige concernenti disposizioni di tutela delle popolazioni ladina, mochena e cimbra della

¹⁴ CFR. legge provinciale n. 1/2007.

- provincia di Trento”), designato dall’assemblea dei sindaci dei medesimi comuni rispettando il criterio dell’alternanza;
- i sindaci dei comuni con oltre 12.000 abitanti;
 - il presidente dell’organismo di carattere associativo maggiormente rappresentativo dei comuni a livello provinciale.

I componenti del CAL sono eletti dall’assemblea di tutti i sindaci articolata secondo i comuni appartenenti alla rispettiva classe, convocata e presieduta dal più anziano di età fra tutti i sindaci in carica dei comuni della provincia.

Nella Regione a Statuto speciale *Friuli Venezia Giulia* (1.220.000 abitanti ca., 4 Province, 218 Comuni) il Consiglio delle Autonomie locali è composto¹⁵ da ventitre membri in rappresentanza di tutti gli enti territoriali della Regione: oltre ai quattro comuni capoluogo ed alle quattro province (membri di diritto), è data voce anche a quindici comuni non capoluogo, di cui una parte montani (membri elettivi), designati da apposite conferenze dei sindaci. Da rilevare come il CAL friulano, a differenza dei suoi omologhi di altre Regioni, è costituito da una rappresentanza istituzionale di Enti Locali, e, con specifico riferimento ai componenti elettivi, prevede un rinnovo quinquennale (2011), per cui le tornate elettorali che riguardano i vari Enti Locali non hanno altro effetto sulla composizione e sul funzionamento del CAL, se non quello del subentro dei nuovi Sindaci nella partecipazione alle attività del Consiglio.

Si dà infine nota della composizione del CAL nella Regione Piemonte (popolazione di ca. 4.400.000 abitanti, 8 Province, 1206 Comuni), la quale si sta apprestando (prima della fine della legislatura) ad istituire in via effettiva l’organo.

Quanto alla composizione¹⁶, i membri di diritto (venti) sono rappresentati dai presidenti delle Province, dai sindaci dei comuni capoluogo e dalle associazioni degli Enti Locali.

Quanto ai membri elettivi (quaranta), la legge attuativa 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 un’adeguata rappresentatività degli enti montani.

Tuttavia poiché si trattava di circa 18.000 amministratori locali, è intervenuta una legge di modifica (27/2008), la quale ha previsto che i membri elettori saranno solo 3.600 amministratori, ovvero i 1.206 sindaci più due consiglieri per ogni comune, uno di maggioranza e uno di opposizione.

5.1.2. *Regolamento interno*

Tutte le Regioni che hanno istituito il CAL si sono dotate di un Regolamento interno dell’organo, il quale stabilisce norme di organizzazione e funzionamento:

¹⁵ CFR. L.R. n. 1/2006.

¹⁶ CFR. L.R. 30/2006.

le attribuzioni dei vari organi (Presidente, Vice-Presidente, Ufficio di Presidenza e Commissioni), la validità delle sedute e delle deliberazioni, le modalità di votazione, l'ordine dei lavori e della discussione, le modalità di determinazione dei pareri, etc.

5.1.3. Valore istituzionale

Dall'analisi delle normative emerge l'esplicito riconoscimento per cui le deliberazioni e in genere le determinazioni del Consiglio esprimono unitariamente la posizione istituzionale di tutto il sistema degli Enti Locali della Regione.

Il Consiglio delle Autonomie locali della *Regione Liguria* viene definito come organo di consultazione e confronto fra la Regione e gli Enti Locali e di rappresentanza unitaria del sistema delle Autonomie locali della Liguria.

Secondo la legge istitutiva della *Regione Toscana* il CAL è

“organo di rappresentanza unitaria del sistema delle autonomie locali della Toscana, al fine di favorirne l'intervento nei processi decisionali della Regione e di attuare il principio di raccordo e di consultazione permanente tra Regione ed Enti Locali”.

L'art. 1 della legge regionale sarda definisce il Consiglio delle Autonomie locali “*organo di rappresentanza istituzionale, autonoma ed unitaria, degli Enti Locali della Sardegna*” e costituisce sede di studio, informazione, confronto, coordinamento e proposta sulle problematiche di loro interesse.

Il Consiglio delle Autonomie locali del *Friuli Venezia Giulia* viene definito come il “luogo” di rappresentanza degli interessi degli Enti Locali e di dialogo con la Regione.

5.2. Aspetti di carattere organizzativo

5.2.1. Allocazione dell'organo

In tutte le Regioni esaminate, ad eccezione della Regione Friuli Venezia Giulia, il Consiglio delle Autonomie Locali afferisce organizzativamente al Consiglio regionale.

In *Toscana* esso viene definito come “organismo esterno” all'organo legislativo regionale.

La struttura del CAL della *Provincia di Trento* è completamente terza sia rispetto al Consiglio provinciale che alla Giunta: essa è infatti incardinata in una società di proprietà di tutti i comuni della provincia. La costituzione di tale consorzio si è avuta nel 1996, quando le sezioni locali di Anci e Uncem si sono fuse, dando luogo, appunto, al “Consorzio dei Comuni trentini” a cui hanno aderito tutte le realtà locali presenti sul territorio.

Sebbene il Consorzio abbia un mandato più ampio rispetto al CAL vi è una perfetta coincidenza delle cariche, sia politiche che di responsabilità apicale, della struttura (Presidente, vice-Presidente, direttore generale, etc...). Il CAL dunque è perfettamente incardinato in tale organismo, con cui condivide tutte le risorse che utilizza.

Nelle Regioni *Liguria, Toscana e Sardegna* il CAL ha un rapporto diretto con l'Ufficio di Presidenza, da cui riceve e a cui restituisce gli atti su cui esprime il proprio parere nel corso dell'iter legislativo.

Il Consiglio delle Autonomie della *Regione Marche*, invece, si interfaccia con le commissioni consiliari di volta in volta competenti nelle materie nelle quali si richiede l'espressione del parere.

A questo proposito occorre rilevare come il rapporto diretto con l'Ufficio di Presidenza piuttosto che con le Commissioni consiliari determini delle tempistiche differenti nell'elaborazione dei pareri da parte dell'organo: infatti, nel primo caso il parere viene emanato prima che l'atto consiliare (proposta di legge) sia demandato all'esame delle Commissioni, e quindi in una fase piuttosto iniziale dell'iter legislativo. Tale circostanza può risultare uno dei fattori di scarsa incidenza dell'attività dell'organo, considerazione che verrà ripresa anche nel prosieguo del lavoro.

Nel *Friuli Venezia Giulia* il CAL afferisce invece alla Giunta, la quale rappresenta anche l'interlocutore privilegiato dell'organo, poichè la maggior parte dei pronunciamenti riguardano proprio atti dell'Esecutivo, sia nella forma di disegni di legge sia in quella di proposte di deliberazione.

Dal punto di vista organizzativo la struttura di supporto del CAL è incardinata in una Direzione dell'Amministrazione, ovvero l'Assessorato competente in materia di Autonomie locali.

Laddove è stato costituito, il CAL normalmente sostituisce la Conferenza delle Autonomie¹⁷. *Piemonte e Sardegna* sono finora le uniche due Regioni che hanno deciso di mantenere in vita tale organismo, spesso anche per motivazioni di tipo politico, per cui il rapporto tra Conferenza delle Autonomie e Giunta (in particolare il suo Presidente) è visto come un irrinunciabile contraltare rispetto al rapporto tra CAL e Consiglio regionale.

Nella legge piemontese istitutiva del CAL si legge che la Conferenza è rimasta luogo di concertazione, ma solo tra Regione e le associazioni degli Enti Locali ed 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.

Secondo la Regione Sardegna la Conferenza permanente Regione-Enti Locali si occupa di alcuni compiti essenziali, come la concertazione, la cooperazione e il coordinamento tra l'amministrazione regionale e gli Enti Locali della Sardegna.

Il Consiglio delle autonomie locali della Sardegna partecipa alla Conferenza permanente Regioni-Enti Locali con una propria delegazione composta da dieci componenti che vengono eletti, appunto, autonomamente dal Consiglio, tenendo ferma l'impostazione di rigorosa autonomia del Consiglio stesso.

¹⁷ Da rilevare che in alcune Regioni, come Marche, Sardegna, Liguria e Lazio, il Consiglio delle Autonomie locali si affianca ad altri organismi consiliari come ad esempio il CREL.

In questo modo le funzioni del Consiglio delle autonomie sono separate da quelle della Conferenza permanente, per evitare sovrapposizioni di funzioni e di competenze dei due organismi, attribuendo ad esempio alla Conferenza permanente degli Enti Locali la stipula degli accordi tra Regione e gli stessi Enti Locali, proprio in virtù di un coinvolgimento, di una pluralità di rappresentanze istituzionali, in quanto nella Conferenza non sono presenti solo i rappresentanti diretti degli Enti Locali, ma anche la stessa Giunta regionale.

D'altra parte la Conferenza è presieduta dal Presidente della Regione e sono presenti altresì gli organismi associativi degli Enti Locali. Quindi si tratterebbe di un organismo di rappresentanza plurale in grado di assolvere funzioni che coinvolgono una pluralità di soggetti istituzionali.

5.2.2. Assetto organizzativo specifico dell'organismo

Per quanto riguarda le articolazioni interne dell'organo, di solito viene previsto un Ufficio di Presidenza con attività propositive e di impulso nei confronti del Consiglio e con la facoltà di esprimere pareri nei casi di urgenza¹⁸. Alcune

¹⁸ *Regione Sardegna*: "L'ufficio di presidenza è costituito dal presidente, dal vicepresidente vicario e da tre consiglieri, di cui 1 vicepresidente" (art. 5, co.1 Regolamento interno); "L'ufficio di presidenza stabilisce il programma di lavoro del Consiglio e ne organizza l'attività. Designa i relatori sulle specifiche questioni. Propone al Consiglio la formulazione di osservazioni sulle proposte di legge e sugli altri atti che non richiedono l'espressione di un parere obbligatorio. Esamina le questioni ad esso sottoposte dal presidente; decide sulle questioni relative all'interpretazione del presente regolamento e riferisce al Consiglio sulle proposte di modifica e di integrazione al medesimo. Dispone in ordine all'utilizzo dei fondi stanziati per il funzionamento del Consiglio, sulla base degli indirizzi definiti dal Consiglio stesso contestualmente all'approvazione del bilancio finanziario annuale di gestione. Collabora con il presidente per indirizzare l'attività dell'ufficio di segreteria. Dispone in ordine ai comandi, alle collaborazioni e consulenze esterne. Approva il regolamento di organizzazione dell'ufficio di segreteria e sulla gestione delle spese." (art. 6 Regolamento interno).

Regione Friuli Venezia Giulia: "L'Ufficio di presidenza è costituito da sette (7) componenti, il Presidente, il Vicepresidente e altri cinque (5) membri scelti in modo da garantire la rappresentanza, all'interno dell'Ufficio stesso, di tutte le componenti istituzionali del Consiglio, di cui all'art. 31, commi 2 e 3 della legge regionale 1/2006. Il Presidente ed il Vicepresidente non possono essere espressi entrambi dai Comuni o dalle Province".(art.4 Regolamento interno); "In particolare l'Ufficio di presidenza: a. collabora con il Presidente nella definizione del contenuto dell'ordine del giorno del Consiglio; b. esamina le questioni ad esso sottoposte dal Presidente, comprese quelle attinenti all'interpretazione del regolamento; c. cura in generale tutti gli adempimenti preparatori all'attività del Consiglio nominando eventualmente un relatore incaricato di riferire al Consiglio; d. formula al Consiglio proposte in ordine all'utilizzo dei fondi previsti dall'art. 32, comma 4, della legge regionale 1/2006". (art. 5 Regolamento interno).

Regione Marche: "Nella seduta di insediamento il Consiglio procede all'elezione, con distinte votazioni a scrutinio segreto, dell'Ufficio di Presidenza composto: a) dal Presidente;b) da due Vicepresidenti; c) da due Consiglieri segretari. Per la validità di ciascuna elezione è richiesto che le schede deposte nell'urna non siano inferiori alla metà più uno dei componenti assegnati al Consiglio. I componenti dell'Ufficio di Presidenza sono scelti in modo da assicurare l'adeguata rappresentanza dei diversi enti locali, dei territori regionali e l'equilibrata presenza di donne e uomini. In particolare un componente dell'Ufficio di Presidenza deve essere rappresentante dei Comuni capoluogo, uno dei Comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti, uno dei Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti, uno delle Province ed uno delle Comunità montane; il

Regioni prevedono anche la presenza di Commissioni o gruppi di lavoro, anche se spesso si tratta di strutture non ancora effettivamente attivate. Il Regolamento del CAL del *Friuli Venezia Giulia* ne menziona tre: la “Commissione assetti istituzionali e ordinamentali delle autonomie, affari istituzionali del Consiglio”, la “Commissione personale, bilancio e finanze”, e la “Commissione istruzione, cultura, urbanistica e pianificazione territoriale, ambiente, trasporti, protezione civile, attività economiche e produttive, lavoro, welfare e turismo”.

Sempre il Regolamento interno prevede che ogni componente del Consiglio deve far parte almeno di una Commissione.

Da rilevare come una struttura organizzativa assai articolata sia prevista dal CAL della *Provincia di Trento*, ove, oltre al Presidente, vengono istituiti un Ufficio di Presidenza, delle Commissioni permanenti, delle Commissioni speciali e una Commissione di coordinamento dei Presidenti di Comprensorio, e sono eletti un VicePresidente vicario e due VicePresidenti, nonché dei Commissari e dei Coordinatori delle suddette Commissioni.

Per quanto riguarda invece la *Regione Liguria* la legge regionale che ha istituito il CAL ha confermato il convenzionamento con la Provincia di Genova, nella forma del “Progetto di ente”. Il progetto di ente - istituto previsto dal contratto collettivo degli Enti Locali - permette di “inserire” un ufficio nella struttura di ente locale, fruendo così di opportune economie di scala, offrendo validi incentivi, sia a favore dell’ente che del personale direttamente implicato.

Il Regolamento interno del CAL prevede che l’Ufficio di Presidenza sia composto dal Presidente, da due Vicepresidenti e due Consiglieri segretari. Il Regolamento prevede inoltre che come primo atto il CAL elegga il Presidente e con distinte votazioni gli altri membri dell’Ufficio di presidenza. Al fine di assicurare la presenza in seno all’organo di un rappresentante delle diverse tipologie di ente locale e di un rappresentante delle diverse categorie di Comuni è previsto che siano eletti Vicepresidenti i rappresentanti di una tipologia di Ente locale diversa da quella rappresentata nelle elezioni effettuate in precedenza. Il

Presidente ed i Vicepresidenti devono rappresentare le tre tipologie di ente locale. Prima delle elezioni dell’Ufficio di Presidenza ciascun componente del CAL può avanzare candidature”. (ART. 3 Regolamento interno); “L’Ufficio di Presidenza propone il calendario trimestrale di attività da sottoporre al Consiglio e organizza l’attività del Consiglio medesimo. Esamina le questioni ad esso sottoposte dal Presidente; esamina le questioni relative all’interpretazione del presente regolamento e propone al Consiglio modifiche al medesimo. Collabora con il Presidente per indirizzare l’attività del personale addetto. L’Ufficio di Presidenza in particolare: a) propone al Consiglio le osservazioni su atti di competenza del Consiglio regionale e della Giunta, diversi da quelli per cui è richiesto un parere obbligatorio; b) approva, entro il mese di settembre di ogni anno, la proposta di rapporto annuale sull’attività svolta da Consiglio e sugli effetti delle politiche di interesse degli enti locali da sottoporre al Consiglio; c) segnala al Consiglio eventuali violazioni dell’autonomia locale da parte di leggi o provvedimenti statali ai fini dell’impugnazione in via principale degli stessi innanzi alla Corte Costituzionale; d) approva gli atti delegati ai sensi dell’articolo 26; e) richiede l’assegnazione dei pareri ai sensi dell’articolo 11, comma 4, della legge; f) presenta al Consiglio, con cadenza trimestrale, un rapporto sull’esito dei pareri espressi dal Consiglio medesimo, previa acquisizione dei dati presso i competenti organi regionali; g) esercita gli altri poteri previsti dal presente regolamento” (art. 10 Regolamento consiliare).

Regolamento prevede poi che siano eletti Segretari i soggetti appartenenti ad una categoria di Comuni diversa da quella già rappresentata nelle precedenti elezioni.

5.2.3. *Risorse umane e collaborazioni esterne*

Le risorse umane che attendono all'organo provengono essenzialmente dalla struttura in cui si trova incardinato il CAL: nelle *Marche* vi sono due dipendenti regionali (categoria C e D) che vi lavorano a tempo parziale; il CAL del Friuli comprende invece otto funzionari regionali (categoria D) a tempo indeterminato, nonchè la presenza di alcuni lavoratori interinali e di un Dirigente al vertice della struttura; in *Toscana* vi è invece un funzionario (categoria D), due collaboratori amministrativi (categoria B e C) e un Dirigente responsabile; in *Sardegna* al momento è presente soltanto personale in comando proveniente dagli Enti Locali; per quanto riguarda, invece, nel CAL della *Liguria* operano 5 unità:

- il Vice-Segretario della Provincia, con responsabilità apicali;
- il Segretario del CAL (funzionario B) che segue la convocazione delle sedute;
- un funzionario amministrativo che si occupa dell'aggiornamento del sito;
- 2 stenotipisti (di livello C) per la verbalizzazione delle sedute.

Si tratta di risorse umane presenti nella pianta organica della Provincia di Genova, che lavorano per il CAL facendo ricorso ad ore di lavoro straordinarie, e venendo compensati attraverso il contributo regionale del Progetto di ente assegnato alla Provincia. Del CAL della *Provincia di Trento* fanno parte invece quattro funzionari, un responsabile dell'ufficio e il Direttore del Consorzio dei Comuni trentini di cui si è precedentemente detto. Per quanto riguarda invece le collaborazioni esterne, queste sono attivate soprattutto da parte del CAL della *Regione Sardegna*, il quale si avvale di consulenti a tempo determinato o di specialisti per singole materie, e dalla *Provincia di Trento* dove vi sono delle collaborazioni a beneficio del Consorzio di cui si avvale anche il CAL per un costo totale di circa 100.000 euro l'anno.

5.2.4. *Budget dell'organo*

Innanzitutto si evidenziano Regioni in cui il CAL non ha una vera e propria autonomia finanziaria e contabile, essendo incardinato completamente nella struttura operativa del Consiglio o della Giunta regionale (rispettivamente Regione Marche e Friuli Venezia Giulia). Il CAL sardo, interamente finanziato dai fondi regionali, può contare invece su uno stanziamento di ca. 516.000 euro annui.

Il CAL della Liguria riceve i finanziamenti destinati alla Provincia di Genova dal "Progetto di ente". Nel caso specifico la Provincia di Genova utilizza i 60mila euro ad essa destinati in questo modo:

- 50% vengono dati all’Anci regionale, che si occupa degli aspetti “tecnici” (in sostanza si raccorda con gli enti per formulare il parere);
- 50% vengono trattenuti dall’ente per fare fronte ai costi “organizzativi” .

Relativamente alla dotazione finanziaria complessiva del CAL trentino i dati di bilancio del 2008 sono di €719.737 (anche se in quota parte su questa voce di costo pesano le spese generali del consorzio: spese di locazione, etc..).Quasi tutti i CAL istituiti prevedono poi una dotazione finanziaria per ricerche, convegni e attività affini.Occorre dare nota, infine, alle indennità di carica e di presenza corrisposte per i vari componenti: se da una parte vi sono alcune Regioni dove questi non percepiscono alcun “gettone di presenza”, ma solo un rimborso per le spese di viaggio (Marche, Friuli Venezia Giulia, Liguria), dall’altra, vi sono disposizioni variegate. Secondo il Regolamento interno del CAL toscano al Presidente del Consiglio delle autonomie locali è corrisposta una indennità di funzione pari al venti per cento dell’indennità del Presidente del Consiglio regionale, mentre per i componenti è previsto un gettone di presenza pari a quello spettante ai consiglieri regionali.

Il CAL trentino corrisponde un gettone di presenza pari a quello riconosciuto ai componenti del Consiglio del Comune con classe demografica più elevata.

Infine la Regione Sardegna prevede che al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali sia corrisposta un’indennità di carica pari al venticinque per cento dell’indennità di carica del Presidente della provincia capoluogo di regione, così come ai vari consiglieri spetti un gettone di presenza pari all’indennità di presenza dei consiglieri provinciali della provincia capoluogo di regione.

5.3. Aspetti operativi

5.3.1. Pronunciamenti del CAL

Regione Liguria

Il Consiglio:

- esercita l’iniziativa legislativa nelle materie di competenza del sistema delle Autonomie locali;
- esprime pareri obbligatori in merito alle seguenti iniziative: progetti di modificazioni statutarie, limitatamente alle parti relative alle Autonomie locali; progetti di legge concernenti l’articolazione territoriale del sistema delle Autonomie locali e la determinazione delle loro competenze; atti relativi al riparto delle funzioni tra la Regione e gli Enti Locali; atti di programmazione generale; progetti di leggi di bilancio e altri atti ad essi collegati;

- esprime, anche su richiesta degli organi regionali, osservazioni su progetti di legge o di atti amministrativi della Regione di interesse degli Enti Locali;
- propone al Presidente della Giunta il ricorso avverso atti dello Stato o di altre Regioni ritenuti lesivi dell'autonomia regionale e di Enti Locali liguri.

In merito ai dati dell'attività, il CAL ligure ha espresso 28 pareri nel 2007, 20 pareri nel 2008 e 2 pareri nel 2009 (fino ad oggi).

Il Presidente del Consiglio regionale comunica al Consiglio delle Autonomie locali le iniziative sulle quali quest'ultimo è tenuto ad esprimere parere obbligatorio.

Il Consiglio delle Autonomie locali esprime il parere obbligatorio entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione e lo invia al Presidente del Consiglio regionale; decorso tale termine senza che il Consiglio si sia espresso, il parere si intende acquisito.

Nel caso in cui il parere sia negativo o condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche, il Consiglio regionale può comunque procedere all'approvazione dell'iniziativa a maggioranza assoluta dei propri componenti; tale maggioranza non è richiesta, pur in presenza del parere negativo o condizionato del Consiglio delle Autonomie locali, per l'approvazione degli atti di programmazione generale, delle leggi di bilancio e degli altri atti ad esse collegati.

Si rileva una forte collaborazione tra CAL e assessori regionali in materie che riguardano ambiti finanziari e sociali; per il resto finora l'attività dell'organo pare poco incisiva sulla realtà politica.

Regione Marche

Al Consiglio delle Autonomie locali sono attribuite le seguenti funzioni:

- esercita, ai sensi dell'art. 30 dello Statuto, l'iniziativa delle leggi regionali;
- esprime pareri al Consiglio regionale sulle proposte concernenti: il bilancio di previsione e gli altri atti di programmazione economico-finanziaria; il conferimento di funzioni o la modifica del riparto delle competenze tra Enti Locali e tra questi e la Regione; gli atti di programmazione e pianificazione generale e settoriale compresi quelli relativi ai finanziamenti dell'Unione Europea;
- esprime parere alla Giunta regionale nei casi di esercizio del potere sostitutivo nei confronti degli Enti Locali per il compimento di atti obbligatori relativi all'esercizio delle funzioni conferite dalla Regione, nonché sui seguenti atti: accordi di programma quadro e intese istituzionali di programma che coinvolgono l'assetto e lo sviluppo territoriale locale; regolamenti di interesse degli Enti Locali; criteri di riparto delle risorse agli Enti Locali; atti di indirizzo e atti di programmazione che incidono sulle funzioni degli Enti Locali;
- può segnalare al Presidente della Giunta regionale eventuali lesioni dell'autonomia locale da parte di leggi e provvedimenti statali, anche ai

fini della promozione di questioni di legittimità o di conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 134 Cost.

In relazione alle modalità di acquisizione del parere sul bilancio preventivo, quest'ultimo viene trasmesso al CAL dal Presidente del Consiglio regionale contestualmente alla competente Commissione consiliare. Il CAL esprime parere sulla relativa proposta di legge, eventualmente modificata dalla Commissione consiliare, nel termine di 15 giorni dalla trasmissione di detto testo da parte della Commissione consiliare medesima. E' prevista anche la possibilità di riduzione dei 15 giorni per motivate ragioni di urgenza, come pure è prevista la possibilità di proroga, su richiesta motivata del Presidente del CAL, fino ad un massimo di 30 giorni.

Il Consiglio delle Autonomie locali può altresì far pervenire alla Giunta e al Consiglio regionale proprie osservazioni in merito agli atti di competenza.

Infine, il CAL è tenuto ad elaborare un rapporto annuale che presenta al Consiglio regionale concernente la propria attività e gli effetti prodotti dalle politiche regionali d'interesse degli Enti Locali.

Secondo questo rapporto il CAL ha approvato, in questo primo anno di attività 45 atti (19 ottobre 2007 - 30 settembre 2008).

Tutti gli atti sottoposti all'esame del Consiglio sono stati approvati, fatta eccezione per un caso in cui il CAL non ha assunto la decisione per la contrarietà di una tipologia di Ente locale. Più precisamente si è trattato di un parere concernente i criteri e le modalità di erogazione di contributi a sostegno della gestione associata intercomunale di funzioni e servizi per l'anno 2007.

Gli atti sottoposti al Consiglio sono stati tutti approvati nella prima seduta in cui sono stati iscritti all'ordine del giorno, fatta eccezione per un caso (designazione dei tre rappresentanti nel Comitato di sorveglianza del POR) che ha impegnato più sedute del CAL e per i Regolamenti stralcio ed interno. Le decisioni del CAL sono per lo più state assunte all'unanimità.

Quanto alla tipologia di pareri, il Regolamento interno dell'organo prevede che il CAL possa esprimere pareri favorevoli, pareri contrari, pareri favorevoli con condizioni, pareri favorevoli con osservazioni.

Complessivamente il CAL ha espresso 13 pareri favorevoli, 17 pareri favorevoli con osservazioni, 4 pareri favorevoli con condizioni, 6 pareri favorevoli con osservazioni e condizioni e nessun parere contrario. Complessivamente, dunque, sono stati espressi 27 pareri con osservazioni o condizioni. Queste sono state accolte (totalmente o parzialmente) in 20 casi. Si tratta, in termini percentuali, di un "tasso di successo" pari al 74%.

Regione Toscana

Il Consiglio delle Autonomie locali:

- esprime parere obbligatorio sulle proposte di atti del Consiglio regionale che attengono: alla determinazione o modificazione delle competenze degli Enti Locali; al riparto delle competenze tra Regione ed Enti Locali;

all'istituzione di enti e agenzie regionali; al bilancio regionale; alla programmazione di carattere generale, che comprende il programma regionale di sviluppo, il documento di programmazione economica e finanziaria, i programmi e piani settoriali ed intersettoriali, gli altri atti di programmazione generale.

- può inoltre esprimere osservazioni facoltative: su tutte le altre proposte di legge e di deliberazione depositate in Consiglio regionale.

La legge stabilisce che il regolamento interno del Consiglio regionale stabilisce i termini entro cui il Consiglio delle Autonomie locali esprime il parere obbligatorio (30 giorni) e la modalità di valutazione, da parte della commissione consiliare competente.

Al fine della formulazione dei propri pareri ed osservazioni il CAL può effettuare preventive consultazioni con la generalità degli Enti Locali.

Questa previsione, contenuta nella nuova legge regionale di disciplina del CAL (L.R. 36/2000), ha innovato l'ordinamento precedente nel quale dette consultazioni erano rimesse alla competenza delle commissioni del Consiglio regionale.

Il CAL svolge normalmente dette consultazioni in via telematica, tramite il Forum di consultazione istituito a tal fine nel proprio sito web, salvi i casi in cui ritenga opportuno convocare un'apposita riunione per favorire un dibattito diretto. Per quanto riguarda i dati dell'attività, si rileva che il numero dei pareri espressi risulta essere pari a 54 nel 2007 e 36 nel 2008.

Per quanto attiene gli effetti del parere, la legge stabiliva che, nel caso in cui questo fosse negativo o nel caso in cui esso fosse condizionato dall'accoglimento di specifiche modifiche, il Consiglio regionale poteva procedere rispettivamente all'approvazione dell'atto o alla sua approvazione senza l'accoglimento di dette modifiche con il voto della maggioranza dei consiglieri assegnati alla Regione.

L'esecutività di questa disposizione era stata rinviata all'entrata in vigore di una specifica modifica statutaria che ne consentisse l'applicazione, ma lo Statuto regionale, approvato in seconda lettura il 19 luglio 2004, ha recepito un diverso orientamento, stabilendo espressamente all'art. 66, co. 5, che:

“gli organi regionali, in caso di parere del Consiglio delle Autonomie locali, contrario o condizionato all'accoglimento di modifiche, lo possono disattendere con motivazione espressa”.

Anche la normativa della Regione Toscana prevede la seduta congiunta del Consiglio regionale e del CAL, almeno una volta l'anno, per l'esame di problemi di comune interesse.

Per quanto attiene ad altre funzioni attribuite al CAL dallo Statuto stesso, si ricordano le seguenti:

- l'iniziativa di legge (art. 74);
- la consultazione del CAL in merito alle proposte di modifica dello Statuto (art. 79).

Regione Sardegna

Il CAL sardo partecipa al procedimento di formazione delle leggi e degli atti di programmazione regionale e propone alla Giunta di promuovere, ai sensi del co. 2 dell'art. 127 Cost., questione di legittimità costituzionale su atti legislativi dello Stato, ritenuti lesivi delle prerogative delle autonomie territoriali.

Partecipa, inoltre, attraverso propri rappresentanti, alla Conferenza permanente Regione-Enti Locali.

Il Consiglio delle Autonomie locali esprime parere obbligatorio al Consiglio regionale:

- sulle proposte di modifica dello Statuto speciale della Sardegna d'iniziativa del Consiglio regionale;
- sui disegni e le proposte di legge in materia di ordinamento degli Enti Locali e delle relative circoscrizioni;
- sui disegni e le proposte di legge che attengono alla determinazione o modificazione delle competenze degli Enti Locali;
- sulle proposte di atti di programmazione soggetti all'approvazione del Consiglio regionale;
- sui disegni di legge finanziaria e di bilancio e sulla proposta di documento di programmazione economica e finanziaria.

Il Consiglio delle Autonomie locali può esprimere di propria iniziativa, ovvero su richiesta delle commissioni, osservazioni su qualsiasi atto che debba essere approvato dal Consiglio regionale. Le osservazioni sono espresse per iscritto ed allegate alla relazione della commissione.

Il Consiglio regionale ed il Consiglio delle Autonomie locali si riuniscono annualmente in seduta congiunta, prima dell'approvazione del bilancio della Regione, per un esame dello stato del sistema delle autonomie in Sardegna.

I pareri devono essere espressi entro quindici giorni dalla richiesta, decorsi i quali la commissione può procedere alla votazione finale. I pareri sono dati per iscritto e sono allegati alla relazione della commissione. La commissione può procedere in ogni caso alla votazione disattendendo i pareri del CAL.

In merito all'attività del Consiglio delle Autonomie della Regione Sardegna occorre rilevare che, per quanto tale Regione sia stata la prima a istituzionalizzare l'organo, tuttavia l'effettiva operatività dello stesso stenta a decollare per motivi soprattutto di tipo culturale: a detta degli operatori, infatti, manca nella Regione una vera e propria sensibilità rispetto a processi di tipo democratico-partecipativo, il che determina nella stragrande maggioranza dei casi che i pronunciamenti del Cal abbiano un impatto minimo sull'iter legislativo e sulle deliberazioni del Consiglio e della Giunta.

Regione Friuli Venezia Giulia

Il ruolo del Consiglio delle Autonomie locali si realizza con l'espressione di pareri e, quando sono in gioco aspetti essenziali dell'ordinamento delle autonomie locali, con lo strumento dell'intesa con l'amministrazione regionale.

In particolare, il CAL esprime l'intesa nei seguenti casi:

- schemi di disegni di legge sull'ordinamento delle autonomie locali;
- schemi di disegni di legge sulle elezioni degli Enti Locali;
- schemi di disegni di legge sulle forme di partecipazione alla vita degli Enti Locali da parte di coloro che risiedono stabilmente e legalmente nel territorio regionale;
- schemi di disegni di legge di conferimento di funzioni agli Enti Locali;
- schemi di disegni di legge e di regolamenti sui criteri e le modalità dei trasferimenti finanziari agli Enti Locali;
- schemi di disegni di legge sulla disciplina dell'esercizio, in via sussidiaria, del potere sostitutivo da parte della Regione nei confronti degli Enti Locali, ai sensi dell'art. 18;
- proposta di piano di valorizzazione territoriale, di cui all'art. 26.

Il CAL esprime, invece, il parere in merito a:

- schemi di disegni di legge finanziaria, di approvazione e di assestamento del bilancio regionale;
- proposte di provvedimenti della Giunta riguardanti le competenze, i trasferimenti finanziari e gli assetti ordinamentali e funzionali degli Enti Locali, sui provvedimenti attuativi dei programmi e delle iniziative comunitarie, nonché proposte di atti generali di programmazione regionale;
- le proposte di legge d'iniziativa dei consiglieri regionali che riguardano le materie dell'ordinamento delle autonomie locali e la disciplina dell'esercizio, in via sussidiaria, del potere sostitutivo da parte della Regione nei confronti degli Enti Locali, secondo le modalità previste dal regolamento del Consiglio regionale.

Il Consiglio delle Autonomie locali può proporre alla Regione di ricorrere alla Corte costituzionale sia avverso le leggi e gli atti aventi valore di legge dello Stato o di altre Regioni, sia per conflitto di attribuzioni; può proporre alla Giunta qualsiasi iniziativa d'interesse generale per gli Enti Locali; provvede alle nomine e alle designazioni dei rappresentanti degli Enti Locali nei casi previsti dalla legge.

I pareri che il Consiglio delle Autonomie locali esprime e le intese che raggiunge con l'amministrazione regionale vengono formalizzati in estratti dei processi verbali, cioè in deliberazioni sottoscritte dal Presidente del Consiglio e dal funzionario verbalizzante. Le deliberazioni sono adottate a maggioranza assoluta dei componenti.

Il Consiglio delle Autonomie locali esprime l'intesa, anche avanzando proposte di modifica o integrazione:

- se concerne disegni di legge: in caso di mancato raggiungimento della medesima entro trenta giorni, la Giunta a maggioranza assoluta dei componenti può prescindere motivatamente, dandone comunicazione al

- Consiglio delle Autonomie locali e trasmettendo al Consiglio regionale gli atti che esprimono l'orientamento del Consiglio delle Autonomie locali;
- se concerne provvedimenti amministrativi: in caso di mancato raggiungimento della medesima entro trenta giorni, la Giunta a maggioranza assoluta dei componenti può prescindere motivatamente.

Il Consiglio delle Autonomie locali esprime il parere, eventualmente condizionato, entro quindici giorni dal ricevimento della richiesta da parte della Giunta. Decorso il termine stabilito, si prescinde dal parere.

In caso di urgenza, su richiesta motivata della Giunta, il termine previsto è ridotto a dieci giorni e il parere può essere espresso anche dall'Ufficio di presidenza del Consiglio delle Autonomie locali. La legge tace in merito agli effetti del parere negativo espresso dal CAL su un provvedimento di legge.

Poichè la Giunta regionale partecipa sempre alle sedute del Consiglio attraverso l'assessore di riferimento (il che comporta di solito che ci sia già una mediazione nel momento di approvazione della deliberazione), la prassi è quella per cui, per quanto possibile, si cerca di dare seguito a tutte le richieste del Consiglio, ferma restando l'impossibilità di farlo per ragioni giuridiche oppure nel caso ci sia una volontà ben precisa della Giunta orientata in un'altra direzione. Di base comunque si può affermare che le esigenze delle autonomie vengono tendenzialmente prese in considerazione.

Per quanto riguarda, invece, il rapporto con il Consiglio regionale, emerge una criticità legata al fatto che, come si accennava anche precedentemente, le proposte di legge giungono all'esame del Consiglio prima del passaggio in Commissione, ovvero in una fase procedimentale relativamente iniziale dell'iter legislativo, il che pregiudica molto spesso l'incisività dell'azione dell'organo.

Relativamente ai numeri, i pronunciamenti del CAL friulano sono stati 48 nel 2006, 74 nel 2007, 43 nel 2008 e 20 nel 2009 (finora). Tuttavia non si tratta solo di pronunciamenti su proposte di deliberazioni della Giunta o su proposte consiliari di legge ma sono compresi anche alcuni atti interni dell'organo, come ad esempio le nomine dei componenti. Il CAL, inoltre, ha risentito nello scorso anno dell'avvicendamento degli organi regionali, che ha comportato un arresto dell'attività dell'organo.

Provincia di Trento

Al Consiglio delle Autonomie locali spettano:

- la formulazione di pareri in materia di piani e programmi provinciali di carattere generale aventi per oggetto il territorio, i servizi pubblici, lo sviluppo socio-economico;
- la formulazione di pareri in ordine ai disegni di legge di iniziativa della Giunta provinciale e ai regolamenti provinciali, quando riguardano materie nelle quali in tutto o in parte le funzioni sono attribuite o sono da attribuire ai comuni ovvero riguardano i tributi locali o la finanza locale; per i disegni di legge concernenti la manovra finanziaria provinciale, il parere è richiesto, preventivamente all'approvazione dei medesimi, con riguardo

- alle sole linee di impostazione della manovra di bilancio e ai contenuti del disegno di legge finanziaria riguardanti gli Enti Locali;
- la formulazione di proposte legislative; ove approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti, la proposta costituisce oggetto di apposito disegno di legge presentato dalla Giunta provinciale al Consiglio provinciale entro trenta giorni dal ricevimento;
 - la presentazione di proposte di referendum consultivi, secondo quanto disposto dall'art. 17 della legge provinciale n. 3 del 5 marzo 2003 (“Disposizioni in materia di referendum propositivo, referendum consultivo, referendum abrogativo e iniziativa popolare delle leggi provinciali”);
 - la formulazione, su richiesta dell'ente locale interessato, di pareri e di proposte su progetti di deliberazioni concernenti lo Statuto, gli atti fondamentali di programmazione e di pianificazione territoriale, i regolamenti, i tributi e l'organizzazione dei servizi locali anche a carattere imprenditoriale;
 - la promozione di intese per la programmazione e l'attuazione di progetti di collaborazione tra Enti Locali, tra questi e la Provincia, nonché con i loro enti strumentali, anche per assicurare ai cittadini, alle loro forme associative ed alle imprese adeguati livelli di servizio pubblico e lo svolgimento più adeguato e coordinato delle funzioni amministrative nell'ambito del territorio provinciale; laddove le predette intese riguardino la Provincia e gli Enti Locali, esse sono definite nell'ambito della conferenza permanente prevista dall'art. 9;
 - la formulazione di proposte relative a materie di interesse degli Enti Locali, da sottoporre al Consiglio provinciale o alla Giunta provinciale;
 - la partecipazione alla conferenza permanente di cui all'art. 9 per la definizione delle intese ivi previste;
 - lo svolgimento delle ulteriori attribuzioni demandate al Consiglio delle Autonomie locali dalla legislazione provinciale.

I pareri sono resi dal Consiglio delle Autonomie locali entro trenta giorni dalla richiesta; tale termine è dimezzato nel caso di disegni di legge dichiarati urgenti; decorsi i predetti termini, si prescinde dal parere.

Il regolamento interno del Consiglio provinciale disciplina modalità, termini e procedure mediante le quali il Consiglio delle Autonomie locali partecipa, nel rispetto dello Statuto di autonomia, all'iter di formazione delle leggi presso il Consiglio provinciale. Nel caso in cui il parere del Consiglio delle Autonomie locali sia negativo o sia condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche, il Consiglio provinciale, se intende comunque varare il provvedimento o se non intende accogliere le modifiche, deve approvare il provvedimento a maggioranza assoluta.

I pareri obbligatori del Consiglio delle Autonomie locali sono richiamati nelle motivazioni delle deliberazioni della Giunta provinciale.

Nel caso in cui il parere del Consiglio delle Autonomie locali sia negativo o nel caso in cui esso sia condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche, la

Giunta provinciale, se intende comunque varare il provvedimento o se non intende accogliere le modifiche, deve approvare il provvedimento a maggioranza assoluta e deve specificamente motivare il discostamento dal parere del Consiglio delle Autonomie locali.

In alcuni casi, tuttavia, è prevista l'intesa obbligatoria per legge: per esempio sul tema dei trasferimenti finanziari agli Enti Locali che vengono dal bilancio provinciale; in merito al Patto di stabilità, o sulla Riforma costituzionale dell'assetto istituzionale della provincia iniziata nel 2006.

In via di prassi si può dire che esiste un ottimo rapporto di collaborazione, in particolare con la Giunta, con cui viene sovente ricercato un accordo preventivo (questo porta la Giunta a consentire al CAL di prendere visione delle bozze dei provvedimenti prima che vengano formalmente approvati, per rendere ancora più agevole il lavoro di entrambi gli organi).

Nel caso in cui il CAL faccia delle osservazioni critiche, spesso la deliberazione viene riconsiderata, e non raramente anche modificata. Alla Giunta mediamente il parere viene reso fra i 12 e 15 giorni.

Con il Consiglio il lavoro si svolge in Commissione, nel senso che il CAL viene chiamato ad esprimersi in audizione (della durata di un'ora) sul progetto di legge in corso d'esame

Nel caso dell'intesa i tempi sono mediamente di 3-4 settimane.

5.3.2. Relazioni con il ciclo programmazione-bilancio e controllo della Regione

Il Consiglio delle Autonomie locali della *Toscana* ha dato attuazione al rapporto di collaborazione con la Sezione regionale di Controllo della Corte dei Conti previsto dall'art.7 comma 8 della L.131/2003 (la c.d. legge "La Loggia"), che ha fatto del Consiglio il tramite tra gli Enti Locali di cui all'art.114 della Costituzione e la stessa Sezione della Corte dei Conti, per l'attivazione di una nuova forma di consulenza prestata nella materia della contabilità pubblica, in coerenza con il nuovo modello istituzionale disegnato dal Titolo V della Costituzione e con la natura collaborativa della funzione di controllo affidata alla Corte dei Conti.

Il Consiglio delle Autonomie toscano ha sviluppato ed ampliato il rapporto di collaborazione istituzionale con la Corte dei Conti, attraverso la sottoscrizione di una convenzione, il 16 giugno 2006, con la stessa Corte e con la Giunta Regionale, che ha previsto momenti di scambio di notizie in merito all'attività di controllo sugli enti e di partecipazione del Consiglio delle Autonomie alla stessa attività di controllo.

In aggiunta a ciò la convenzione ha ampliato la platea dei soggetti pubblici che, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, possono accedere all'attività di consulenza della Corte dei Conti, estendendola, ad esempio, alle Comunità Montane.

Infine la convenzione ha riconosciuto anche allo stesso Consiglio delle Autonomie locali la facoltà di richiedere direttamente alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica, aventi una valenza ed un interesse generali.

Anche la *Regione Sardegna* e la *Regione Liguria* hanno attivato tale rapporto con la sezione regionale della Corte dei Conti. L'art. 30 del Regolamento interno del CAL ligure afferma in proposito che il Consiglio

“costituisce il tramite dei Comuni, delle Province e della Città metropolitana per la richiesta di forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica”.

La Regione Sardegna dedica invece alla richiesta dei pareri alla Corte dei Conti un Regolamento *ad hoc*: in esso si disciplinano appunto le procedure di richiesta alla Sezione di Controllo della Corte dei Conti per la Regione Autonoma della Sardegna dei pareri facoltativi promossi, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, da Comuni, Province e Comunità Montane nelle materie di contabilità pubblica, ai sensi dell'art. 7, c. 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Si prevede inoltre che nell'esercizio delle funzioni consultive e di proposta, il Consiglio possa ugualmente richiedere alla Sezione Regionale di Controllo pareri attinenti alle materie di contabilità pubblica e ritenuti di interesse per il sistema delle autonomie

5.3.3. Raccordo del CAL con le associazioni rappresentative degli Enti Locali

Per quanto attiene ai rapporti con i vari organismi quali ANCI, UPI, UNCEM, etc., pressochè tutte le leggi istitutive del Consiglio delle Autonomie Locali prevedono la partecipazione alle sedute dell'organo di rappresentanti di tali associazioni, pur senza conferire loro diritto di voto.

Alcuni Regolamenti interni dedicano specifiche disposizioni ai raccordi del CAL con tali organismi per la definizione degli indirizzi generali della propria attività (*Regione Liguria*).

In via di prassi, poichè a volte molti componenti del CAL fanno parte anche delle associazioni rappresentative (come ad esempio in *Friuli Venezia Giulia*), può accadere che nell'esame degli atti rifluisca anche il contributo fornito da tali enti, ma solo per un'identità delle persone componenti degli organi e non perchè vi sia tra essi un raccordo formale o istituzionale.

Il CAL toscano invece è uno dei soggetti partecipanti al Tavolo di concertazione interistituzionale, istituito presso la Presidenza della Giunta Regionale quale strumento di raccordo con le associazioni rappresentative degli Enti Locali e con il Consiglio delle Autonomie locali, sugli atti d'iniziativa della Giunta Regionale che riguardano il sistema degli Enti Locali della *Toscana*. L'attività del Tavolo di concertazione istituzionale tra la Giunta Regionale e le associazioni rappresentative degli Enti Locali, ANCI Toscana, UNCEM Toscana e URPT, è oggi disciplinata da un protocollo d'intesa, il quale prevede, all'art. 21 (Partecipazione del Presidente del Consiglio delle autonomie locali), che alle riunioni del Tavolo sia invitato il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, che concorda con il presidente del Tavolo le forme e modalità di collaborazione tra i rispettivi uffici per gli opportuni raccordi nelle attività di interesse comune.

Si ricordano, infine, i già citati casi della *Provincia di Trento*, dove la fusione delle sezioni locali di Anci e Uncem ha dato luogo al Consorzio dei Comuni trentini nella forma della società cooperativa, e del CAL ligure, che, prevedendo un convenzionamento con la Provincia di Genova nella forma del “Progetto di ente”, destina il 50% delle risorse all’Anci regionale, il quale si occupa di aspetti “tecnici” legati alla formulazione dei pareri.

5.4. Considerazioni finali

I dati emersi nel corso delle rilevazioni configurano un quadro variegato. Innanzitutto si evidenzia la presenza di alcune Regioni che, seppur dotate di legge istitutiva, non hanno ancora proceduto alla effettiva costituzione dell’organo; in altre, invece, sebbene l’organo sia già stato istituzionalizzato da diverso tempo, l’indice di operatività dello stesso è ancora limitato (come nella Regione Sardegna), o comunque le sue deliberazioni non sono tenute adeguatamente in conto da parte degli organi regionali (vedi CALL Regioni Liguria e Friuli Venezia Giulia, quest’ultimo limitatamente ai pronunciamenti sui progetti di legge consiliari).

Anche in merito alle risorse disponibili la situazione appare quantomai diversificata, avendosi Regioni in cui la struttura del CAL risulta completamente incardinata in quella del Consiglio (Regione Marche) o dell’Amministrazione regionale (Regione Friuli Venezia Giulia), avvalendosi per il proprio funzionamento dei mezzi e del personale regionale o degli Enti Locali. Lo stesso accade per il CAL della Regione Sardegna, anche se qui l’organo dispone di un proprio budget e di una propria autonomia finanziaria, peraltro assai elevata (ca. 516.000 euro annui).

Situazioni peculiari risultano essere quelle della Provincia di Trento, dove il CAL fa parte di una società cooperativa di proprietà di tutti i comuni della Provincia, configurandosi come un centro di costo del Consorzio e condividendo le risorse da questo messe a disposizione (più di 700.000 euro l’anno) e della Regione Liguria, dove la legge regionale che ha istituito il CAL ha confermato il convenzionamento con la Provincia di Genova, nella forma del “Progetto di ente”, mettendo a disposizione 60.000 euro all’anno (di cui 30.000 vanno all’Anci regionale che si occupa di aspetti “tecnici”, e 30.000 vengono invece trattenuti dall’ente per far fronte a spese organizzative).

Per quanto riguarda invece il rapporto con gli altri Enti Locali e le varie associazioni rappresentative regionali di questi ultimi, mentre alcune Regioni hanno preferito far rimanere in vita la Conferenza delle Autonomie (Piemonte e Sardegna) come sede di confronto privilegiato tra tali associazioni e l’Amministrazione regionale, altre si sono piuttosto orientate verso una tendenziale separazione tra il CAL e gli enti rappresentativi, pur prevedendo solitamente la partecipazione dei componenti delle associazioni alle sedute del Consiglio. Si tratterebbe però di un coinvolgimento più formale che sostanziale,

essendo nella maggior parte dei casi considerati come dei membri di diritto, che non godono però del diritto di voto.

Infine qualche considerazione di tipo politico riguardante le nomine dei vertici dell'organo. A questo proposito si può rilevare come vi sia una tendenziale corrispondenza tra il "colore politico" dell'Amministrazione regionale e quello del Presidente del Consiglio delle Autonomie locali. Si constata, inoltre, che solitamente vengono eletti come Presidenti del CAL o Presidenti di Provincia (Regioni Liguria, Sardegna, Lazio), o Sindaci di Comuni (Toscana) anche non capoluoghi (Marche).

In merito all'allocazione dell'organo nell'ambito dell'Esecutivo o del Legislativo regionale, si potrebbe esprimere un *favor* per quest'ultimo, segnalando che la Giunta regionale, utilizza forme di raccordo con gli Enti Locali per lo più informali. Se da una parte, tale prassi raggiunge risultati apprezzabili nel caso di politiche settoriali di competenza della Giunta regionale, dall'altra potrebbe mostrare alcuni limiti di fronte a politiche complesse o trasversali, come sono spesso quelle all'esame dell'Assemblea legislativa (piani, leggi, ecc.).

In questi casi la concertazione informale potrebbe non garantire l'assunzione di una decisione effettivamente condivisa proprio per la complessità degli interessi in gioco che richiede una sede di confronto aperta a tutti gli attori coinvolti e formale.

Nelle suddette situazioni appare necessario costruire procedure di concertazione capaci di trascinare le "intese" e gli "accordi" fuori dal cono d'ombra dell'informalità, che non è sempre idonea ad assicurare la parità di trattamento a tutti i soggetti coinvolti e la necessaria attenzione alle diverse problematiche in gioco.

Molte delle osservazioni del Consiglio delle autonomie locali contengono la richiesta di formalizzare la concertazione coinvolgendo l'organo fin dalla prima fase di elaborazione di politiche trasversali e complesse quali il bilancio, la legge finanziaria, la pianificazione generale e settoriale. Per questi motivi l'Assemblea legislativa può essere la sede privilegiata della rappresentanza delle autonomie locali, costituendo un organo idoneo ad effettuare politiche concertate con gli Enti Locali senza la mediazione dell'Esecutivo.

Parte seconda

*L'iter legislativo seguito dalla legge regionale di
attuazione dell'art. 54 dello Statuto
di autonomia della Lombardia*

Introduzione

Nella seconda parte della presente ricerca, con taglio e metodologia parzialmente diverse rispetto a quelle adottate nella prima parte, si analizzerà nel dettaglio l'*iter* legislativo seguito dalla legge regionale di attuazione dell'art. 54 dello Statuto di autonomia della Lombardia, definitivamente approvato dall'aula consiliare nella seduta del 20 ottobre 2009.

Il capitolo considererà i progetti di legge d'iniziativa consiliare, il terzo progetto approvato dalla II Commissione consiliare posto a base del testo definitivamente approvato, e - con maggior dettaglio - il testo di legge con gli emendamenti approvati, considerando altresì, quando ritenuto opportuno, anche gli emendamenti che non fossero stati accolti. Ciò al fine di evidenziare le norme che appaiono maggiormente significative e/o problematiche, e di chiarire quale ne siano, ovvero possano essere le criticità.

Più in particolare ci soffermeremo:

- sull'esame dei progetti di legge nn. 400 e 406 del 2009, poi trasfusi nel pdl approvato dalla II Commissione consiliare nella seduta del 13 ottobre 2009;
- sull'esame del testo di legge approvato nella seduta del Consiglio regionale del 20 ottobre, nonché degli emendamenti stessi, anche se non accolti.

Alla seconda parte della ricerca vengono allegati tutti i progetti di legge citati, il testo di legge approvato, nonché gli emendamenti discussi e votati in aula (sia quelli approvati, che quelli non approvati) ed i verbali delle sedute della competente Commissione e del Consiglio regionale, al fine di una loro più agevole consultazione e di una migliore fruibilità del presente studio.

Capitolo 6

La legge di attuazione dell'art. 54 dello Statuto lombardo: esame e breve commento

6.1. Sintetico raffronto tra i progetti di legge n. 400 e n. 406: le differenze significative

Per l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali (CAL), in l'attuazione dell'art. 54 dello Statuto di autonomia della Lombardia, sono stati depositati due progetti di legge, n. 400¹⁹ (di seguito anche "progetto Valentini Puccitelli", dal nome del primo firmatario), presentato il 9 luglio 2009, e n. 406²⁰ (di seguito anche "progetto Adamoli"), presentato il successivo 17 luglio.

Si può dire subito delle formulazioni utilizzate. Il primo progetto (art. 1), con una formulazione sintetica, disponeva, in un unico comma, che *"La presente legge disciplina il Consiglio delle Autonomie Locali [...] istituito ai sensi dell'art. 54 dello Statuto quale organo di consultazione della Regione con il sistema delle autonomie locali"*.

Il secondo - meglio individuando il corretto riferimento normativo in attuazione del quale la legge regionale interviene, poiché l'art. 123 ult. comma non ammette scelta per il legislatore statutario in ordine alla presenza o meno, tra gli organi regionali, del CAL - disponeva (anch'esso all'art. 1) che *"In attuazione della Costituzione e dell'art. 54 dello Statuto di autonomia della Lombardia è istituito il Consiglio delle autonomie locali (CAL), quale organo di rappresentanza permanente delle autonomie lombarde"*.

Il progetto unificato, approvato dalla II Commissione consiliare, adottava invece una terza formulazione - tradottasi poi nella norma di legge -, il cui contenuto può dirsi intermedio, che in luogo del termine *"rappresentanza"* preferiva quello *"consultazione"* permanente - utilizzato dal pdl 400 - più aderente al dettato costituzionale (art. 123 Cost.).

¹⁹ Di iniziativa dei consiglieri di maggioranza Valentini Puccitelli, Alboni, Dalmasso, Galli e Quadrini.

²⁰ Di iniziativa dei consiglieri di opposizione Adamoli, Porcari, Oriani, Mirabelli, Tosi e Benigni.

Un emendamento - non accolto - riproponeva successivamente in aula l'adozione dell'espressione "*rappresentanza permanente*", dal significato evidentemente più ampio di quello del termine consultazione.

A un'attenta analisi, i due pdl appaiono più distanti di quanto non possa sembrare *prima facie*: ciò con particolare riferimento ad alcuni specifici punti che saranno individuati ed esaminati di seguito. Le principali differenze che si rinvencono tra i due pdl riguardano essenzialmente tre punti:

- composizione dell'organo. Tra i due progetti vi sono poche, ma significative differenze nell'individuazione sia dei membri "elettivi" sia dei membri "di diritto" della c.d. composizione ordinaria del CAL; ancor maggiori differenze sussistono poi nella scelta dei membri della composizione straordinaria (c.d. integrata). A tal proposito, si può sin d'ora osservare che, nel pdl 400, appare discutibile l'inserimento, nella composizione integrata del CAL, di soggetti la cui qualifica di "*autonomie funzionali*" ovvero "*sociali*" – richiesta indirettamente dalla stessa Costituzione e direttamente dall'art. 54, co. 8, dello Statuto lombardo, perciò indispensabile per il loro stesso inserimento nell'organo – appare dubbia sotto i diversi profili che si evidenzieranno, di seguito, nel testo;
- autonomia e organizzazione interna. Con particolare riferimento alla dotazione organica esistono, tra il pdl Valentini Puccitelli ed il pdl Adamoli, notevoli differenze;
- disciplina della (principale) funzione consultiva dell'organo. Le maggiori differenze tra i due pdl riguardano, in particolare e tra le altre cose, la previsione di un diverso termine entro il quale il parere obbligatorio deve essere reso dall'organo.

Venendo all'esame delle singoli punti di cui sopra, si può, quindi osservare quanto segue.

6.1.1. La composizione dell'organo

L'art. 54 dello Statuto prevede che i membri del CAL, in composizione ordinaria, siano (al massimo) 45, integrati, nella sua composizione straordinaria - c.d. integrata - da (un massimo di) 15 membri.

Entrambi i pdl di iniziativa consiliare - nn. 400 e 460 - hanno scelto di fissare un numero di membri pari al massimo statutariamente previsto. La medesima scelta è compiuta anche dal pdl approvato dalla competente Commissione e confermata nel testo di legge definitivamente approvato dall'aula (per il cui commento si rinvia al paragrafo successivo).

In linea con le scelte sostanzialmente compiute dalle leggi istitutive del CAL in altre Regioni (ovvero alle scelte statutarie, nei rari casi in cui gli Statuti dispongano espressamente e direttamente in merito alla composizione dell'organo), i membri di diritto del CAL in composizione ordinaria sono individuati da entrambi i progetti nei presidenti di provincia (12), sindaci dei

comuni capoluogo di provincia (12), presidenti di UPL, UNCEM e ANCI Lombardia. Nel pdl n. 406, si aggiungevano, però, a questi ultimi una componente di esperti designati dall'ufficio di presidenza dell'ANCI regionale.

Differente, invece, la componente in rappresentanza dei sindaci lombardi - diversi da quelli di città capoluogo di provincia - in quanto il pdl n. 400 prevedeva due soli "gruppi" o "scaglioni", ovverosia i comuni con un numero di abitanti rispettivamente superiore o inferiore alla soglia dei 2.000 abitanti, per un totale di 15 membri, mentre il pdl n. 406 ne prevedeva tre, e cioè 4 sindaci per i comuni nella fascia di abitanti superiore ai 30.000, 5 sindaci rispettivamente per i comuni nella fascia tra i 30.000 e 5.000 abitanti, e per i comuni con meno di 5.000 abitanti, per un totale di 14 membri.

Diversa anche la componente in rappresentanza delle comunità montane e delle unioni di comuni: assente nel pdl n. 406 - o meglio ridotta, per la sola area comunità montane, al presidente UNCEM e a 2 presidenti o consiglieri di comunità montana -; complessivamente di 3 membri, e cioè 1 presidente di comunità montana e due presidenti di unioni di comuni, nel pdl n. 400.

Le maggiori differenze tra i pdl Valentini Puccitelli e Adamoli si ravvisano, però, nella individuazione dei membri (quasi tutti elettivi) del CAL in composizione integrata.

Appare utile analizzare partitamente le composizioni previste dai due distinti pdl soffermandosi, in particolare, sulle principali differenze tra loro, ovvero esaminando, qualora presenti, gli elementi di maggiore criticità dei due testi, singolarmente considerati, nonché le ragioni di tali criticità.

Quanto al pdl n. 400, l'art. 2, co. 3, prevedeva:

"a) un rappresentante del mondo delle università, eletto dalla conferenza regionale dei rettori [...]; b) un rappresentante di centro di ricerca o di comunità tecnico scientifica e professionale, eletto dalla conferenza regionale dei rettori [...]; c) il sovrintendente regionale alla pubblica istruzione, in rappresentanza delle autonomie scolastiche; d) il presidente di Unioncamere Lombardia; e) sei presidenti di CCIAA scelti da Unioncamere Lombardia; f) tre rappresentanti del sistema socio-economico espressi dagli stati generali del Patto per lo Sviluppo, sottoscritto in data 19 settembre 2001; e) due rappresentanti espressi dal tavolo di consultazione dei soggetti del terzo settore, istituito ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera m, della L.R. n. 3/2008"

Alcune riserve si possono esprimere - su di un piano tecnico - in merito alle lett. b), c) ed f) del citato comma terzo dell'art. 2, del pdl n. 400, che considereremo, qui di seguito, in dettaglio.

In primo luogo, la lett. b) prevedeva la presenza - nella composizione integrata del CAL - di un rappresentante "*di centro di ricerca o di comunità tecnico-scientifica*".

La dizione è già utilizzata dalla legislazione regionale, ad esempio, all'art. 1, L.R. 6 agosto 2009, n. 15²¹ (*Disciplina dei rapporti tra la Regione e le università*

²¹ Il quale dispone che "Nel rispetto dei principi costituzionali della dignità della persona, della tutela della salute, della autonomia delle istituzioni universitarie e dei principi generali stabiliti dallo Statuto, la Regione disciplina i rapporti con le università della Lombardia in relazione alle attività delle facoltà di medicina e chirurgia, al fine di: [...] e) riaffermare il ruolo di rilievo delle

della Lombardia con facoltà di medicina e chirurgia, per lo svolgimento di attività assistenziali, formative e di ricerca).

Tale dizione se, da un lato, appare troppo vaga, dall'altro sembrerebbe idonea a far rientrare nel CAL soggetti che non possono pacificamente definirsi autonomie funzionali²² o sociali.

Si deve, infatti, ricordare che, ai sensi dell'art. 123, ult. comma, Cost., il CAL è organo di consultazione "fra la Regione e *gli Enti Locali*". Ora, se tra gli Enti Locali possono farsi rientrare anche le autonomie funzionali e sociali, in quanto - per parte della dottrina, come implicitamente per lo stesso legislatore statuario lombardo (cfr. gli artt. 4, 5 e 54, co. 8, dello Statuto di autonomia della Lombardia) - Enti Locali ancorché non territoriali, l'estensione della partecipazione al CAL a soggetti che non possono ritenersi né Enti Locali (anche in un'accezione lata, non territoriale del termine) né pacificamente autonomie funzionali ovvero sociali, appare di dubbia legittimità costituzionale e statutaria.

In altre parole, semplificando, seppure i soggetti di cui alla lett. b) cit. potessero ritenersi appartenere alla categoria delle "autonomie funzionali e sociali", ma soltanto in un'accezione ampia, essi non potrebbero comunque ritenersi "Enti Locali", ancorché non territoriali, nel senso richiesto dall'art. 123 cit.

Ora, sebbene numerosi siano i riferimenti ai centri di ricerca nella legislazione regionale, una loro disciplina organica e una loro puntuale definizione legislativa sono, in realtà, assenti.

Il primo riferimento normativo ai "*centri di ricerca*" (e alle "*comunità tecnico-scientifiche e professionali*") va oggi individuato già nell'art. 10 dello Statuto d'autonomia lombardo, il quale dispone letteralmente che

"La Regione riconosce il ruolo centrale e trainante della ricerca [...] per il conseguimento dei propri obiettivi [...] in collaborazione e dialogo con le università, i centri di ricerca, le comunità tecnico-scientifiche".

Dalla disposizione citata non è possibile trarre elementi certi in merito alla qualificabilità o meno, per l'ordinamento regionale, dei centri di ricerca come autonomie funzionali. Se è, infatti, vero che, da un lato, la diversa collocazione dei centri di ricerca (art. 10) rispetto alle autonomie funzionali e sociali (art. 5) condurrebbe a una risposta negativa, l'accostamento, all'interno del medesimo articolo, alle università - la cui qualifica di autonomie funzionali non può negarsi - farebbe al contrario propendere per una risposta affermativa.

università della Lombardia nello sviluppo della ricerca scientifica [...] stimolando la collaborazione ed il dialogo con i centri di ricerca e le comunità tecnico-scientifiche e professionali regionali".

²² Sulle autonomie funzionali, con particolare riferimento a quelle lombarde, cfr. E. BALBONI, *Uno statuto per le autonomie funzionali*, in *Impresa e Stato*, 49, 1999; ID., *Un ruolo innovativo per le autonomie funzionali nel nuovo statuto della Regione Lombardia*, 85, 2008; più in generale, per tutti, cfr. C.E. GALLO-A. POGGI (a cura di), *Le autonomie funzionali. Il dibattito sulla governance in Europa e le riforme costituzionali in Italia. Atti del Convegno di Torino*, 14 giugno 2001, Milano, 2002.

Un secondo riferimento legislativo si rintraccia nella L. 16 dicembre 1996, n. 35, la quale prevede, all'art. 2 (*Interventi*), che la Regione promuova appositi accordi con gli enti individuati dalla disposizione stessa, volti a

“favorire la cooperazione tra imprese, università e centri di ricerca e trasferimento tecnologico”.

I centri di ricerca e trasferimento tecnologico (CRTT), vengono, quindi, accostati (*recte*: giustapposti) - da tale norma - alle università; dal che si dovrebbe dedurre che essi siano ritenuti, dal legislatore regionale, altro dal sistema universitario.

Tale separazione, o almeno chiara distinzione, è anzi confermata dall'art. 16, co. 1, L.R. 6 agosto 2007, n. 19 (*Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia*), il quale prevede che

“allo scopo di migliorare la qualità dell'offerta formativa [...] la Regione promuov[a], tra le istituzioni formative, le istituzioni scolastiche, le università, i centri di ricerca, le imprese e altri soggetti pubblici e privati, intese volte alla costituzione di poli formativi”.

Se però, a puro titolo di esempio, andassimo a controllare la tipologia di enti che la stessa modulistica regionale sottopone a tutti i centri di ricerca che intendano iscriversi nell'elenco dei CRTT, avremmo una sorpresa.

Innanzitutto, può presentare richiesta di iscrizione all'elenco dei CRTT al fine del proprio accreditamento da parte della Regione (sistema QUESTIO), il quale permette la partecipazione ai bandi della Regione che tale iscrizione richiedano, ogni “sede operativa autonoma”, anche se afferente a strutture più grandi.

In secondo luogo, tra tutte le tipologie ammissibili sono ricomprese: le Aziende speciali delle CCIAA, i Centri di ricerca e sviluppo aziendali, i Consorzi sia universitari o interuniversitari che non universitari, i Dipartimenti, gli Istituti e i Centri universitari o interuniversitari, gli Enti ovvero gli Istituti di ricerca pubblici o afferenti alla pubblica amministrazione, le Fondazioni universitarie e non universitarie, le IRCCS, le strutture sanitarie varie, ecc.

Ecco, allora, che la dizione “centro di ricerca”, adottata dalla legge CAL, appare in tutta la sua vaghezza e imprecisione.

Tale dizione potrebbe, infatti, in astratto, riferirsi - ad esempio - anche ai centri di ricerca universitari (ma non solo ad essi), il che sarebbe coerente con la nomina del loro rappresentante presso il CAL da parte della Conferenza regionale dei rettori; ma se, in primo luogo, non tutti i centri di ricerca sono necessariamente universitari, anche in tal caso - in riferimento cioè ai centri di ricerca universitari - il soggetto definibile come “autonomia funzionale” sarebbe l'Università, e non propriamente il singolo centro di ricerca che appare, da un punto di vista organizzativo e sostanziale (se non addirittura funzionale), un sua articolazione interna, tant'è che i rapporti tra centri di ricerca e soggetti esterni all'università transitano normalmente attraverso (quantomeno il vaglio) dei soggetti che rappresentano legittimamente l'università verso l'esterno, e cioè i Rettori.

Stando alla normativa regionale, i “centri di ricerca” possono peraltro essere di natura pubblica come privata (cfr. art. 1, co. 1, lett. b, n. 2, L.R. 2 febbraio 2007, n. 1, che li nomina, pur non definendoli).

Lo stesso Istituto di ricerca regionale (IReR) - originariamente ente pubblico, poi trasformato in azienda ai sensi dell'art. 10 L.R. 22 gennaio 1999, n. 2 - il quale trova, per così dire, una “copertura” statutaria, essendo previsto all'art. 47 dello Statuto²³, e che la Regione

“riconosce [come] strumento di supporto conoscitivo per la programmazione regionale e degli Enti Locali” (art. 46, L. 5 gennaio 2000, n. 1),

quindi come istituto privilegiato nei rapporti con le Regione stessa, non viene espressamente definito “centro” (bensì istituto) di ricerca.

Ma se anche esaminiamo la normativa nazionale, da un lato, l'espressione *de qua* non può ritenersi riferita - in senso restrittivo - ai soli “enti di ricerca” coi quali

“si intendono gli enti e le istituzioni pubbliche nazionali di ricerca di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 dicembre 1993, n. 593” (così l'art. 6, D.Lgs. 5 giugno 1998, n. 204, rubricato Ambito di applicazione e norme sugli enti di ricerca);

dall'altro lato, non si vede perché l'espressione non dovrebbe essere invece riferita - in senso ampio - anche, a titolo di esempio, alle

“istituzioni scolastiche, singolarmente o tra loro associate, [che] esercitano l'autonomia di ricerca”,

ciò che viene garantito loro dall'art. 6, DPR 22 giugno 2009, n. 122 (rubricato appunto *Autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo*).

Non pare, insomma, che la norma di cui alla lett. b) dell'art. 2, in esame, possa agevolmente essere ritenuta conforme alla Costituzione e alla Statuto, nemmeno volendo valorizzare al massimo grado, e con una certa forzatura, una lettura della stessa che ne sottolinei la (fortuita) consonanza col principio di

“collaborazione [degli enti pubblici nazionali di ricerca] con le attività delle regioni in materia di ricerca scientifica e tecnologica” di cui alla lett. m) dell'art. 1 L. 27 settembre 2007, n. 165.

A ben guardare, anche la dizione di “*comunità tecnico-scientifica e professionale*” - di cui ancora alla lett. b) - appare, rispetto alla composizione del CAL prevista ai sensi dei citati artt. 5 e 54, co. 8, dello Statuto, in parte imprecisa e, in parte, forse inappropriata.

²³ Prevede, infatti, tale articolo che

“Il Consiglio e la Giunta si avvalgono [...] di organismi autonomi a partecipazione regionale per le ricerche e la raccolta dei dati necessari all'esercizio delle rispettive funzioni e alla formazione degli atti di programmazione”.

Quanto alle comunità professionali, si potrebbe addirittura pensare agli Ordini professionali, ma - al di là della loro definibilità o meno come autonomie funzionali, sulla quale non tutti concordano - non si vede, in tal caso, per quale motivo e, soprattutto, con quale legittimazione la Conferenza dei rettori potrebbe nominare il loro rappresentante. Ciò, infatti, oltre ad apparire irragionevole (in senso tecnico-giuridico), andrebbe ovviamente a contraddire l'autonomia degli ordini professionali stessi.

In secondo luogo, anche la presenza del

“sovrintendente regionale alla pubblica istruzione, in rappresentanza delle autonomie scolastiche” - di cui alla lett. c) - non appare giustificata.

È certo, infatti, che ci si possa riferire al sistema scolastico, inteso come l'insieme degli istituti scolastici quali “autonomie scolastiche”. Ciò che, invece, non appare convincente - per le ragioni che di seguito si illustreranno - è l'individuazione del sovrintendente regionale alla pubblica istruzione quale loro rappresentante.

Il complesso sistema scolastico italiano - che in questa sede non può certo essere né compiutamente né sommariamente delineato - prevede, infatti, competenze legislative statali, regionali e concorrenti tra Stato e Regioni. Lo Stato, in particolare, ha la competenza esclusiva per quanto concerne le norme generali sull'istruzione e i livelli essenziali delle prestazioni; spetta, invece, alle Regioni, in via residuale, la competenza sul sistema di istruzione e formazione professionale, ovviamente nel rispetto dei livelli essenziali. In materia di istruzione scolastica la competenza è, infine, concorrente, spettando allo Stato l'individuazione dei principi generali della materia, e alla Regione l'organizzazione del servizio sul territorio²⁴.

Ma da un punto di vista amministrativo - che più ci interessa in questa sede - si deve sottolineare che, mentre da un lato già l'art. 117 Cost. garantisce l'autonomia delle istituzioni scolastiche, dall'altro la struttura del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Miur) si articola in un tre Dipartimenti centrali (per la Programmazione ministeriale, l'Istruzione e l'Università) e, a livello periferico, in Uffici scolastici regionali.

In ciascun capoluogo di Regione ha, infatti, sede un Ufficio scolastico regionale - di livello dirigenziale generale - il quale, oltre a fornire da supporto e consulenza agli istituti scolastici, attua le disposizioni dei dipartimenti, configurandosi, in tal senso, come un autonomo centro di responsabilità amministrativa. Ad esso vengono assegnate tutte le funzioni già spettanti agli uffici periferici dell'amministrazione fatte salve proprio le competenze riconosciute agli istituti scolastici autonomi.

Ora, stando al disposto dell'art. 3 L. 28 luglio 1967, n. 641 (rubricato *Istituzione degli uffici scolastici regionali o interregionali*), che deve ritenersi ancor oggi in vigore,

²⁴ Per una recente, attenta analisi delle problematiche sottese basti rinviare ad A. SANDULLI, *Il sistema nazionale dell'istruzione*, Bologna, 2003.

“Le funzioni di Sovrintendente scolastico sono affidate dal Ministro per la pubblica istruzione a provveditori agli studi di prima classe o a ispettori generali del Ministero della pubblica istruzione, sentito il consiglio di amministrazione”:

il sovrintendente non può, quindi, ritenersi un rappresentante delle autonomie (funzionali) scolastiche, bensì dell'amministrazione scolastica nazionale.

In terzo luogo, anche la presenza - prevista alla lett. f) - di

“tre rappresentanti del sistema socio-economico espressi dagli stati generali del Patto per lo sviluppo, sottoscritto in data 19 settembre 2001”

non può apparire pacificamente in accordo con le previsioni costituzionale e statutarie oramai più volte considerate.

Analizzando la normativa cui la lett. f) fa rinvio (il *Patto per lo sviluppo dell'economia, del lavoro, della qualità e della coesione sociale in Lombardia*, del 19 settembre 2001, Allegato, Sez. I, art. 1), apprendiamo che - ai sensi del Patto stesso -

“Gli stati generali sono presieduti dal Presidente della Giunta regionale, [e] ne sono membri di diritto gli assessori della Giunta regionale [...]”.

Da ultimo, al di là dell'opinabile previsione dei rappresentanti previsti dalle norme ora richiamate e analizzate, la principale “carezza” che è, invece, certamente attribuibile alla composizione come prevista dal pdl n. 400 - relativamente al CAL integrato dalle autonomie funzionali e sociali -, appare *prima facie* potersi ravvisare nella esclusione dei sindacati, sia dei lavoratori che dei datori di lavoro.

Essi rientrano, infatti, a pieno titolo - assieme al Terzo settore - tra le “autonomie sociali”, la cui presenza nella composizione del CAL viene prevista (e forse richiesta) dall'art. 54, co. 8, dello Statuto lombardo; peraltro, lo stesso art. 5, co. 2, dello Statuto parrebbe potersi ritenere riferibile anche ai sindacati quando afferma un principio di garanzia della partecipazione delle autonomie sociali agli indirizzi della politica regionale.

Il termine “garanzia” utilizzato, infatti, dall'art. 5 cit. - che letteralmente dispone

“La Regione riconosce e garantisce le autonomie sociali come espressione del naturale processo di aggregazione delle persone e assicura la loro partecipazione alla formazione degli indirizzi generali della politica regionale”

- potrebbe, allora, ritenersi incompatibile (o quantomeno incoerente) con l'esclusione dei sindacati, quale una delle principali espressioni di autonomia sociale, proprio dall'organo che è deputato a garantire la loro rappresentanza o almeno stabile partecipazione all'interno delle istituzioni regionali, nonché la loro consultazione in sede istituzionale.

Di conseguenza, la loro esclusione potrebbe essere ritenuta addirittura illegittima e/o irragionevole, esponendosi la legge regionale al rischio di un possibile sindacato di illegittimità costituzionale - in base al parametro dell'art.

123, ult. comma, Cost. - per violazione dello Statuto, come norma interposta, su di un eventuale ricorso dei soggetti che si ritenessero ingiustamente esclusi dall'organo.

Passando, invece, alla composizione integrata prevista dal pdl n. 406, esso contemplava, all'art. 2, co. 4, la presenza tra i membri del CAL in composizione integrata, dei

“6 Presidenti delle Camere di Commercio della Lombardia nominati dall'Unioncamere [...]; 6 Rettori delle Università della Lombardia [...]; 3 Presidi di istituti scolastici superiori dotati di autonomia nominati dal Sovrintendente regionale della Pubblica istruzione”.

Spicca per imprecisione la dizione di cui all'ultima parte dell'articolo: in luogo dei “Presidi”, la dizione corretta avrebbe, infatti, dovuto oggi essere “Dirigenti scolastici”; quanto invece al meccanismo di scelta dei rappresentanti degli istituti scolastici la scelta del meccanismo della nomina da parte del sovrintendente regionale, in luogo di un potenzialmente complesso procedimento elettorale, benché discutibile, appare forse giustificata dall'esigenza di prevedere una procedura di agile e di facile applicabilità, data la complessità del sistema e la quantità di istituti scolastici regionali dotati di autonomia e presenti in Lombardia. La norma appariva, però, almeno *prima facie*, conforme al dato normativo sia costituzionale che statutario.

6.1.2. Autonomia e organizzazione interna

Il pdl 406 accentuava certamente i profili di (necessaria) autonomia²⁵ dell'organo. In particolare, già all'art. 2, co 1°, esso definiva il CAL come “*organo autonomo della Regione Lombardia*” disponendo poi - continuava l'articolo - che

“Il Consiglio regionale [ne] assicura[sse] il funzionamento [...] assegnando allo stesso le necessarie risorse e un'adeguata dotazione organica”.

Al comma secondo del medesimo articolo, se ne prevedevano poi “*l'autonomia organizzativa, regolamentare e di bilancio*”; si prevedeva inoltre che l'organo adottasse, a maggioranza dei suoi componenti, su proposta dell'ufficio di presidenza, un proprio regolamento interno.

La norma appariva ricalcata sul modello dell'art. 22 dello Statuto che disciplina l'autonomia del Consiglio regionale stesso (garantendone autonomia di bilancio, amministrativa, contabile, patrimoniale, funzionale e organizzativa) in un - corretto, a parere di chi scrive - rapporto, che vedeva la più ampia autonomia del Consiglio regionale tutelata già a livello statutario, e la minore autonomia del CAL tutelata a livello legislativo.

²⁵ Per le considerazioni svolte in merito all'autonomia del CAL, che discende direttamente dalla sua natura di organo regionale, direttamente previsto dalla Costituzione, si rinvia alla parte prima della presente ricerca.

Appare, quindi, evidente l'ampia autonomia di cui il pdl in esame intendeva dotare il nuovo organo regionale.

Il pdl n. 400, pur contenendo anch'esso, a titolo di esempio, una norma (art. 9) sul regolamento interno del CAL, quale concreta espressione della sua autonomia, appariva - per così dire - più "blando" nel disciplinare l'autonomia dell'organo stesso rispetto al pdl. n. 406.

Se, da un lato, il pdl n. 400 non conteneva, infatti, alcuna norma che affermasse espressamente l'autonomia dell'organo, dall'altro, prevedeva invece (art. 8, co. 2) che fosse assicurato al CAL

"il [solo] supporto di una segreteria organizzativa composta da personale dipendente della Giunta regionale e del Consiglio regionale. La segreteria ha sede presso il Consiglio regionale ed è posta alle dipendenze funzionali dell'ufficio di presidenza del CAL".

Parrebbe, quindi, trattarsi di un caso di distacco di personale del Consiglio regionale presso il CAL - che ha comunque sede presso il Consiglio stesso -, il quale non avrebbe però avuto, in tal modo, personale proprio.

La disposizione proseguiva, infatti, prevedendo che

"La segreteria ha sede presso il Consiglio regionale ed è posta alle dipendenze funzionali dell'ufficio di presidenza del CAL "

Ulteriormente indicativa della minore misura di autonomia, rispetto al pdl n. 406 - pur all'interno dei limiti di quanto normativamente permesso al legislatore regionale - era la previsione dell'art. 2, co. 4, il quale disponeva, infatti, nella sua seconda parte, che

"L'ufficio di presidenza del Consiglio regionale provvede all'integrazione della composizione del CAL con propria deliberazione [...]".

Salvo non si debba considerare la norma - sulla quale torneremo nel prossimo paragrafo - come una mera "svista", appare simbolica della minore sfera di autonomia (*recte*: ancillarità) che s'intendeva così riconoscere all'organo CAL rispetto al Consiglio regionale, da parte del pdl n. 400.

Appare, infatti, inappropriato che, una volta che il CAL si sia insediato, sia l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, e non quello del CAL medesimo, a provvedere all'eventuale integrazione dei suoi membri, qualora questi dovessero decadere o comunque cessare per qualunque motivo dalla carica. Se è, infatti, plausibile e persino opportuno che il CAL sia

"costituito con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale che prende atto dei nominativi dei componenti"

- art. 2 pdl n. 400 -, in quanto i membri del CAL durano in carica per l'intera legislatura e, quindi, cessano con essa (in altre parole, prima dell'insediamento del Consiglio regionale, non esiste alcun CAL, se non quello uscente, né possono avvenire le operazioni elettorali per i membri elettivi del CAL stesso), si deve

però osservare che tale atto di costituzione è un atto dovuto, e viene, infatti, correttamente definito dal pdl come una “presa d’atto”.

Il CAL - come osservato a suo tempo²⁶ - è, infatti, un organo regionale a tutti gli effetti, al pari del Consiglio, della Giunta o del suo Presidente, in quanto definito tale (ossia “organo”) dalla stessa Carta costituzionale (all’art. 123, ult. comma) che lo individua come organo regionale necessario: in tal senso si è espressa, del resto, la Corte costituzionale²⁷.

Si potrebbe, allora, ritenere che sia la natura stessa del Consiglio delle autonomie a imporre al Legislatore regionale una scelta normativa diversa, nel senso sopra indicato, che risulti, in particolare, rispettosa dell’autonomia del nuovo organo.

Anche l’integrazione dei membri cessati è, infatti, certamente una presa d’atto, la quale ben può essere attuata dallo stesso Ufficio di presidenza del CAL nella sua autonomia.

La dizione utilizzata dal pdl n. 400 appariva, quindi, a stretto rigore, doppiamente impropria, sia laddove esso disponeva che il Consiglio regionale - e non quello del CAL - “*provved[esse] all’integrazione ... con propria deliberazione*”, sia laddove non specificava che esso “prende atto” degli aventi diritto, scorrendo all’interno degli appositi elenchi e individuando i nominativi dei primi tra i non eletti.

Si deve altresì osservare che una tale disposizione avrebbe potuto ritenersi addirittura esercizio di un potere sostitutivo²⁸ - almeno in senso ampio - i cui limiti e confini sono stati attentamente definiti e tracciati dalla Corte costituzionale, con un’estrema precisione²⁹, e richiedono comunque una espressa disciplina legislativa ai sensi (già dell’art. 120, co 2, Cost. ed ora) dell’art. 4, co 4, dello Statuto, il quale prevede una riserva di legge che non risulterebbe soddisfatta dalla norma *de qua* (inidonea, infatti, a rappresentare la “*disciplina dell’esercizio dei poteri sostitutivi*” di cui all’art. 4 cit.).

Da ultimo, si deve osservare che le già percorse ragioni di garanzia dell’autonomia del CAL (espresse nello Statuto e implicite nella Costituzione)

²⁶ Cfr. la Parte prima, Cap. 2.5.

²⁷ Cfr., per tutte, Corte costituzionale, sent. 14 novembre 2006, n. 370; e, in particolare, il punto 4.1 del *Considerato in diritto*, ove i giudici di palazzo della Consulta osservano che:

“È, innanzitutto, opportuno sottolineare che l’ultimo comma dell’art. 123 della Costituzione, introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, stabilendo che ‘in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali’, ha previsto un organo costituzionalmente necessario che deve essere disciplinato dallo statuto”.

²⁸ In generale, sul potere sostitutivo, cfr. C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007. Sul potere sostitutivo regionale nei confronti degli enti locali, cfr. P. CAVALERI, *Il potere sostitutivo sui Comuni e sulle Province*; in *Le Regioni*, 5, 2003; nonché L. BRUNETTI, *Potere sostitutivo del difensore civico ex art. 136 T.u.e.l.: legittimo il suo esercizio (anche) nei confronti degli Statuti comunali*, in *Quaderni regionali*, 3, 2007, pp. 731-749

²⁹ Per tutte, vedi Corte Costituzionale, sent. 29 aprile 2005, n. 167, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2005, p. 1374-1379, cfr., inoltre, la giurisprudenza della Corte analizzata da G. VERONESI, *Poteri sostitutivi*, in *Le Regioni*, 1, 2001, p. 13 ss.

giustificano, di per sé - o se si preferisce, *in negativo* rispetto alla surrogazione da parte del Consiglio regionale o di altro organo nei compiti che possono essere autonomamente espletati dal CAL - una scelta normativa che vada nel senso della più ampia estensione dell'autonomia dell'organo stesso. La contraria previsione legislativa (sul modello di quella in esame, adottata dal pdl n. 400) appare, invece, sfornita - anche *in positivo* - di un'adeguata motivazione giuridica, che dovrebbe quindi essere reperita *aliunde*, cioè in esigenze di ordine diverso.

Si anticipa sin d'ora - ma sul punto si tornerà nel par. 2, al quale comunque si rinvia - che un emendamento approvato dall'aula ha peraltro modificato la disposizione in esame, muovendosi nella direzione che si è segnalata nel testo.

6.1.3. La disciplina della (principale) funzione consultiva dell'organo

Per quanto concerne, in generale, le funzioni del CAL non vi sono sensibili differenze tra i due progetti. Alcune significative modifiche - sulle quali ci soffermeremo nel prossimo paragrafo - erano invece contenute nel pdl unificato, e si sono poi riversate (ancorché parzialmente oggetto di emendamenti) nel testo approvato, in via definitiva, dall'aula consiliare.

Il pdl n. 400, con norma sostanzialmente ripetitiva di quella statutaria (art. 10) si limitava, infatti, ad attribuire al CAL le funzioni (già) conferitegli dallo Statuto.

Anche il pdl n. 406 - all'art. 6 - si limitava, nella sostanza, a ripetere il contenuto dell'art. 54, co. 2, dello Statuto, aggiungendo (*recte*: riproducendo) poi meramente il disposto del comma quinto del medesimo articolo statutario, il quale prevede la possibilità che (altra) legge individui “*ulteriori provvedimenti di carattere generale per i quali sia previsto un previo parere obbligatorio*” del CAL.

Alcune differenze si ravvisavano, invece, nel maggiore dettaglio che il pdl n. 400 dedicava alla disciplina delle modalità di esercizio delle funzioni del CAL - cfr., ad esempio, l'art. 11 (*Esercizio delle funzioni*) - mentre il pdl n. 406 preferiva approfondire e soffermarsi più nel dettaglio della disciplina dei rapporti tra CAL e Consiglio regionale. In tal senso, in modo originale, il commi due e tre, dell'art. 6 (*Funzioni*) del pdl n. 406 prevedevano il potere dell'ufficio di presidenza del CAL di sollecitare l'invio dei progetti di legge ritenuti di interesse degli Enti Locali, con la possibilità di adire la Commissione di garanzia in caso di mancata ottemperanza alla richiesta.

Quanto alla funzione consultiva, entrambi i pdl disponevano - non avrebbero, infatti, potuto prevedere diversamente, stante il disposto vincolante dell'art. 54, co. 3, dello Statuto - che il parere (obbligatorio) non reso nel termine legislativamente previsto si intendesse favorevole.

I due progetti divergevano, però, sensibilmente nella disciplina della tempistica di esercizio della funzione consultiva del CAL, in relazione ai pareri obbligatori di cui già all'art. 54, co. 2, dello Statuto d'autonomia della Lombardia.

Il pdl n. 400 prevedeva, infatti, un termine di trenta giorni, salvo altra legge ovvero il Regolamento generale del Consiglio regionale ne avessero previsto uno

inferiore; il pdl n. 460 prevedeva invece un termine, in via normale, di sessanta giorni.

La sostanziale diversità tra i due pdl va oltre la semplice constatazione che il primo progetto prevedeva un termine ordinario dimezzato rispetto al secondo; le due discipline appaiono invece, nel loro complesso, l'espressione di concezioni molto diverse in merito alla posizione e al ruolo da attribuire all'organo all'interno dell'ordinamento regionale, le quali possono incidere profondamente sul funzionamento dell'organo stesso.

Dalla disciplina di cui al primo pdl, soprattutto se considerata congiuntamente agli aspetti di minore autonomia riconosciuti al CAL rispetto al pdl n.406 - che abbiamo in precedenza esaminato - emerge, infatti, una concezione dell'organo sostanzialmente ricalcata, per quanto compatibile con la sua nuova natura "costituzionale", sul modello della precedente Conferenza delle autonomie (per la quale si rinvia alla prima parte della ricerca). L'identico termine normativamente previsto per rendere i propri pareri, a fronte di ruoli diversi dei due organi - CAL e Conferenza - a favore del maggior rilievo del primo, appare, quindi, incongruo rispetto al differente "peso" dei pareri dell'odierno CAL.

Si potrebbe ritenere che la *ratio* di un termine breve imposto al CAL per rendere il proprio parere, pur in presenza di una norma - statutaria prima che legislativa - che dispone l'equiparazione tra parere favorevole e parere non reso nei termini di legge previsti³⁰, potenzialmente in grado di privare l'organo di una prerogativa derivante dalla Costituzione stessa, nasca dalla volontà del legislatore regionale di preservare l'esigenza (ritenuta evidentemente prevalente rispetto ad altre) di non appesantire l'*iter* legislativo, nei casi di legislazione di interesse degli Enti Locali.

Colpisce però che, a fronte della previsione di un termine breve per rendere un parere che, in caso di mancata (tempestiva) adozione, avrebbe avuto - e inevitabilmente ha - gli effetti veduti, non venissero previste le possibilità di interruzione, sospensione o proroga del termine stesso.

Quanto, invece, alla previsione che il termine potesse essere ulteriormente ridotto con (successiva) norma di legge, o addirittura dal Regolamento del Consiglio regionale, si deve osservare quanto segue:

- da un lato, la disposizione non sarebbe stata idonea a limitare la possibilità che altra legge regionale prevedesse, in casi specifici, un termine più lungo, in quanto si sarebbe trattato di norme di pari grado nella gerarchia delle fonti normative (regionali), tra le quali sarebbe prevalso il principio della successione delle leggi nel tempo;
- dall'altro lato, se appariva dubbia - ma non diremmo illegittima - la norma che prevedeva fosse il Regolamento del Consiglio regionale a poter prevedere un termine più breve per rendere il parere (ciò in quanto si sarebbe inciso sull'attività di un organo per mezzo di una norma contenuta in un testo espressione dell'autonomia di altro

³⁰ Dispone, infatti, l'art. 54, co. 3, dello Statuto che "*Qualora il parere non sia espresso nei termini stabiliti, si intende favorevole*".

organo), è certo che il regolamento *de quo*, nel prevedere in via eventuale un diverso termine, avrebbe soltanto potuto ridurlo e non invece ampliarlo. Il che fa naturalmente pensare alle conseguenze della dichiarazione di urgenza di una legge che, *ex art. 37, co. 2*, dello Statuto, “*non comporta l’omissione di alcuna delle fasi stabilite*” e disciplinate dallo Statuto stesso (ivi compreso, ovviamente, il parere del CAL).

Si è già, in precedenza, osservato come diverse norme del pdl n. 400 - inclusa quella testé esaminata - tendessero a limitare, piuttosto che ampliare, l’autonomia del CAL.

Al contrario, il pdl n. 406, oltre a prevedere espressamente che il termine - di sessanta giorni in luogo dei trenta previsti dal n. 400 - decorresse dalla ricezione della richiesta di parere, precisava che (art. 6, co. 4)

“Il Presidente, ricevuto il progetto di legge che necessita del parere obbligatorio, convoca il CAL nel più breve tempo possibile, e comunque non oltre dieci giorni dalla richiesta”.

Con tale norma si intendeva probabilmente contemperare le opposte esigenze di garantire l’autonomia del CAL a fronte di un *iter* legislativo reso eccessivamente defaticante. Si è già osservato come - con norma volta a rafforzare il ruolo del CAL, quindi, indirettamente a tutela della sua stessa autonomia - all’ufficio di presidenza venisse espressamente riconosciuto, dal pdl n. 406, un potere di impulso nei confronti del Consiglio regionale.

6.2. Il testo di legge definitivamente licenziato dall’aula. Analisi del testo unificato, approvato dalla II Commissione, e degli emendamenti apportati in Consiglio regionale

Nel presente paragrafo si esaminerà il testo di legge nella formulazione in cui è stato definitivamente approvato, in aula, da parte del Consiglio regionale della Regione Lombardia, nella seduta del 20 ottobre 2009: entrambi i testi sono allegati alla presente ricerca.

Il testo base, al quale sono stati apportati diversi emendamenti - in particolare, sono stati accolti 9 dei 26 emendamenti presentati in aula, e precisamente i nn. 14, 16, 17, 21, 22, 23, 24, 25, 26; nessuno dei sub-emendamenti è invece stato accolto - è quello licenziato dalla II Commissione consiliare il 13 ottobre 2009.

Nell’esame del provvedimento legislativo, ci soffermeremo in particolare sulle sole norme ritenute maggiormente significative. Per quanto concerne, invece, gli emendamenti apportati al provvedimento stesso, non ci limiteremo ai soli emendamenti accolti, ma esamineremo, ove opportuno, anche quelli che non sono stati accolti.

6.2.1. *Uno sguardo d'insieme al testo approvato: breve analisi dell'impianto della L. 23 ottobre 2009, n. 22.*

Il Consiglio regionale lombardo ha definitivamente approvato, con modifiche, il testo sottoposto all'aula e da questa discusso nella seduta del 20 ottobre 2009, così come licenziato dalla II Commissione consiliare. Il testo approvato è stato, quindi, pubblicato sul BURL n. 43, 1° suppl. ord. del 26 Ottobre 2009, ed è entrato in vigore già il successivo 27 ottobre 2009 (cfr. art. 16 legge cit.), divenendo L. n. 22 del 23 ottobre 2009.

Prima di scendere nel merito dell'esame delle principali norme del testo approvato e dei più significativi emendamenti apportati alla precedente formulazione - di cui ai già esaminati pdl - pare utile, a chi scrive, tracciare un breve e sintetico quadro d'insieme della legge, considerata nel suo impianto e significato complessivo.

La legge, intitolata *Disciplina del Consiglio delle autonomie locali della Lombardia, ai sensi dell'art. 54 dello Statuto d'autonomia*, si compone di 16 articoli.

L'art. 1 (*Oggetto*), richiamati gli artt. 123 Cost. e 54 dello Statuto, definisce il CAL come

“organo di consultazione permanente tra la Regione e il sistema delle autonomie locali lombarde”:

si rinvia in proposito - oltre che alle osservazioni di cui al successivo par. 1.2.3 - alle considerazioni già svolte nel par. 1.1.2 del presente capitolo.

Gli articoli da 2 a 4 disciplinano la costituzione e la composizione dell'organo, nonché le modalità di elezione (di alcuni) dei suoi membri.

Gli articoli da 5 a 7 disciplinano, invece, gli organi del CAL - tale la dizione scelta dalla rubrica dell'art. 5 - con particolare riferimento al Presidente (art. 6) e all'Ufficio di Presidenza (art. 7).

Gli artt. 8 e 9 contengono le disposizioni relative alla sede, all'organizzazione interna e alle prerogative dei singoli componenti del CAL, nonché la previsione di un regolamento interno del CAL che disciplini “[l']organizzazione e il funzionamento del CAL e della relativa articolazione interna”.

Gli artt. 10 e 11 contengono poi la disciplina delle funzioni del CAL (art. 10) e del loro esercizio (art. 11).

L'art. 12 (*Norma finanziaria*), prevede che si provveda agli oneri derivanti dal funzionamento del CAL con le risorse stanziare annualmente di cui all'Unità Previsionale di Base - UPB 7.1.0.1.169, relativa al *Funzionamento del Consiglio regionale*.

Gli artt. 13 e 14 (che sono rispettivamente rubricati *Abrogazioni* e *Disposizioni finali*) contengono alcune norme di chiusura: in particolare, l'art. 13

dispone l'abrogazione delle disposizioni della L. reg. n. 1/2000 che disciplinano - in breve - l'istituzione della *Conferenza regionale delle autonomie*, a far data dal successivo "decreto di cessazione" di cui al comma 4 dell'art. 14, cit. disposto dal Presidente della Regione, alla data fissata dall'Ufficio di Presidenza del CAL per la convocazione della seduta di insediamento del nuovo organo. L'art. 14 prevede, inoltre, alcune norme transitorie di coordinamento "*in sede di prima attuazione*" (*recte*: applicazione) della legge istitutiva.

In particolare, si prevede - tra le altre cose - che il nuovo CAL venga costituito contestualmente alle prime elezioni per il Consiglio regionale, successive all'entrata in vigore della legge stessa (comma 1), e che, a decorrere dalla data del primo insediamento del CAL, tutti i riferimenti alla Conferenza delle autonomie si intendano, in quanto compatibili, pertinenti al CAL (comma 2).

L'art. 15 riguarda il riordino delle Comunità montane, ed è quindi stato inserito, per così dire, "occasionalmente" nel testo di legge esaminato ma, non investendo esso direttamente il CAL, non sarà esaminato in questa sede.

L'art. 16 - sul quale ci siamo già soffermati in precedenza - prevede, invece, l'immediata entrata in vigore della legge, già dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione sul BUR.

6.2.2. Dallo sguardo d'insieme alle singole norme: la natura e le prerogative dell'organo

Venendo ora all'esame delle disposizioni della legge ritenute più significative, si è già segnalato l'art. 1 del testo definitivamente approvato che, in applicazione degli artt. 123 Cost. e 54 dello Statuto, disciplina il CAL, quale "*organo di consultazione permanente*" tra la Regione e le autonomie locali.

La formulazione è la medesima già adottata dal testo unificato della II Commissione, come risultante dall'abbinamento dei pdl nn. 400 e 406: un emendamento non accolto (n. 1) proponeva, invece, di definire il CAL

"quale organo permanente di rappresentanza del sistema delle autonomie locali lombarde, titolare di funzioni consultive, propositive e di indirizzo nei confronti degli organi di governo".

Si può osservare che quest'ultima formulazione sarebbe risultata più pregnante e incisiva rispetto a quella scelta, prevedendo però alcune funzioni - in particolare, quella di "indirizzo" nei confronti dell'esecutivo - che vanno al di là delle prerogative espressamente riconosciute al CAL dalla Costituzione e dallo Statuto (senza che per questo la norma risultasse necessariamente illegittima) ma che non avrebbe corrisposto alle funzioni realmente attribuite, dalla medesima legge istitutiva, al CAL stesso.

Se si considerano, infatti, le funzioni attribuite al nuovo organo dall'art. 10, co. 1, lett. da a) ad f), nessuna di esse può - a rigore - definirsi come funzione "di

indirizzo” nei confronti dell’esecutivo regionale³¹. Anche rispetto alla funzione di cui all’art. 11, co. 2 (“*esame del bilancio di previsione [in relazione al quale] [i]l parere sul progetto di bilancio è reso direttamente alla commissione consiliare competente ... entro venti giorni dal ricevimento della richiesta e comunque - a seguito dell’approvazione dell’emendamento n. 23: ndr. - non oltre il 30 novembre*”), il parere espresso dal CAL è superabile ai sensi del successivo comma 4 del medesimo articolo e del comma 4 dell’art. 10, trascorsi trenta giorni dalla richiesta. Né peraltro, stante il disposto dell’art. 54, co. 3, dello Statuto (e la giurisprudenza della Corte costituzionale) si sarebbe potuto disporre in modo diverso; si sarebbe invece potuto disciplinare diversamente la tempistica, le modalità e (nei limiti di costituzionalità che non permettono al CAL di impedire ovvero sostituirsi nell’esercizio delle funzioni del Consiglio regionale), gli effetti del parere reso, con particolare riferimento a quello negativo.

Il CAL (art. 2) viene costituito con una deliberazione dell’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale che “*prende atto*” dei nominativi degli aventi diritto *ex lege* ovvero dei componenti eletti, ai sensi dell’art. 2, co. 2. Sull’integrazione dei membri cessati si rinvia alle osservazioni di cui al successivo paragrafo, anticipando soltanto che l’accoglimento di uno specifico emendamento ha posto rimedio a un’*incongruenza del pdl unificato*, già segnalata nel capitolo precedente.

Il successivo comma 3 del medesimo articolo, prevede - con formulazione dovuta all’accoglimento dell’emendamento n. 25 - che la composizione dell’organo sia integrata

“in caso di riunione per l’analisi e la valutazione delle politiche regionali, di cui all’articolo 54, commi 8 e 9, dello Statuto”.

Il chiarimento e la corretta interpretazione dell’espressione utilizzata nella prima parte della norma (“*analisi e ... valutazione delle politiche regionali*”), che ripete quanto previsto dal solo comma 9 dell’art. 54 dello Statuto, risulterebbe assai problematico - in quanto non di tutti gli atti sui quali il CAL è chiamato a esprimere un parere obbligatorio ai sensi del comma 8 del medesimo articolo sono pacificamente definibili come atti di politica regionale: non così, ad esempio, per lo Statuto - se la seconda parte della norma non facesse espresso riferimento ai commi 8 e 9 dello Statuto. Ciò significa che gli atti espressione delle “*politiche regionali*”, di cui all’articolo in esame, sono gli stessi di cui ai commi 8 e 9 dell’art. 54 dello Statuto³²: la dizione legislativa è cioè imprecisa (o addirittura scorretta), ma comunque univoco ne risulta il significato.

³¹ Con l’espressione “funzione di indirizzo” ci si riferisce, infatti, generalmente alla “*determinazione delle linee fondamentali di sviluppo dell’ordinamento e della politica [dello Stato]*”: così R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2009, pp. 76-77. Ma, sul punto, cfr. anche E. BALBONI-G. PASTORI, *Il governo regionale e locale*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico. II. L’organizzazione costituzionale*, p. 353-425, in particolare, p. 383.

³² Ai sensi dei quali

6.2.3. Dell'integrazione dei membri cessati

Si era osservato, come non apparisse del tutto congruo che, una volta insediatosi il CAL, fosse l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, e non quello del CAL stesso, a provvedere all'eventuale integrazione dei suoi membri per il caso di decadenza o comunque cessazione, per qualsiasi motivo, dalla carica.

Il lavoro dell'aula ha posto rimedio a tale incongruenza. È stato, infatti, accolto l'emendamento n. 16 che, all'art. 2, co. 5, sostituendo la parola "CAL" alle parole "Consiglio regionale", ha visto approvare la seguente formulazione della norma: "*L'ufficio di presidenza del CAL [e non più del Consiglio regionale: ndr.] provvede all'integrazione della composizione del CAL con propria deliberazione ...*".

Da notare anche la norma che prevede un meccanismo di votazione del Presidente dell'organo, il quale richiede la maggioranza addirittura qualificata dei due terzi alla prima votazione, salvo prevedere poi il ballottaggio - le votazioni sono quindi, necessariamente, al massimo due - tra i due candidati che abbiano ottenuto il maggior numero di voti (art.8, co. 3).

6.2.4. Dei "provvedimenti di carattere generale" ex art. 54, co. 5, dello Statuto

Con l'approvazione dell'emendamento n. 17 si è introdotta nella legge istitutiva del CAL una fattispecie di parere obbligatorio - ma solo su espressa richiesta dell'Ufficio di Presidenza del CAL - da parte del nuovo organo, anche sui

"Regolamenti generali che riguardano in modo prevalente l'organizzazione e il funzionamento degli Enti Locali o consorzi e aziende da essi costituiti, nei tempi previsti per l'espressione del parere delle commissioni consiliari".

Essa è stata inserita alla lett. b) dell'art. 10, co. 1.

Il testo definitivo si discosta, in tal senso, sia dai pdl. n. 400 e 406, sia dal testo unificato uscito dalla Commissione consiliare.

Le questioni da analizzare al riguardo sono sostanzialmente due: in primo luogo, la compatibilità della norma con lo Statuto; in secondo luogo, la *ratio* e, soprattutto, gli effetti della norma - che riterrei debbano essere analizzati insieme.

"Il Consiglio delle autonomie locali si riunisce in composizione integrata da un massimo di quindici rappresentanti delle autonomie funzionali e sociali, per esprimere parere sullo Statuto, sul programma regionale di sviluppo e i suoi aggiornamenti, sui piani e programmi relativi all'innovazione economica e tecnologica, all'internazionalizzazione e alla competitività. Su tali atti il Consiglio regionale e la Giunta possono discostarsi dal parere con motivazione espressa in relazione ai rilievi formulati (co. 8). Nel periodo intercorrente tra l'approvazione del conto consuntivo e l'approvazione del bilancio di previsione della Regione, il Consiglio delle autonomie locali si riunisce in una sessione di lavoro in composizione integrata per l'esame, l'analisi e la valutazione delle politiche regionali di cui al comma 8 (co. 9)".

Dal primo punto di vista, l'art. 54, co. 5, dello Statuto dispone letteralmente che

“La legge [possa] individuare ulteriori provvedimenti di carattere generale per i quali sia previsto un previo parere obbligatorio da parte del Consiglio delle autonomie locali”.

Il primo quesito può, quindi, essere riformulato e tradotto nella domanda se i regolamenti (regionali)³³ rientrano nella definizione di “provvedimenti di carattere generale”, ovvero se non vi sia invece ragione di ritenere che la formulazione scelta dal legislatore statutario intendesse precisamente escludere (o comunque escludesse) tali fonti-atto dalla possibilità di richiesta di un parere obbligatorio del CAL.

È nota, infatti, la doppia natura dei regolamenti che, da un lato, sono atti della pubblica amministrazione o, in senso più ampio, dell'Esecutivo, cui effettivamente si applica il regime giuridico dei provvedimenti amministrativi³⁴ (in particolare, in relazione all'impugnabilità davanti al giudice amministrativo); dall'altro, sono veri e propri atti normativi³⁵, in quanto tali certamente di carattere generale.

In altre parole, se i regolamenti presentano certamente quel “carattere generale” che lo Statuto richiede, essi non sono però “provvedimenti”³⁶ in senso stretto, benché possano incidere sulle situazioni anche individuali dei cittadini.

Appare, però, probabile che la dizione scelta dal legislatore statutario possa ritenersi *atecnica*: se da un lato, infatti, risultano in uso - anche tecnico-scientifico - espressioni quali “provvedimenti normativi”, “di legge” (o simili), anche a ragionare diversamente, non si potrebbe, per altro verso, negare che, ove il legislatore statutario avesse voluto espressamente escludere dall'ambito di

³³ In generale, sui regolamenti, cfr. L. CARLASSARE, *Regolamento*, in *Enc. Dir.*, XXXIX, 1988.

Sui regolamenti regionali, cfr. invece V. ONIDA, *Regolamenti regionali*, in *Enc. Giur. It.*, vol. XXV, Roma, 1991; più di recente, E. BALBONI, *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 1, 2004; ID., *La potestà regolamentare negli ordinamenti e negli statuti regionali: alla ricerca di nuovi equilibri e proporzioni*, in L. VIOLINI (a cura di), *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, Milano, 2005; G. GALLIANI, *I regolamenti regionali tra riforme costituzionali e Statuti*, Milano, 2005 e la bibliografia ivi; A. ROCCELLA, *I regolamenti regionali tra Consiglio e Giunta*, in *Dir. Amm.* 2002, 363 ss.; M.G. RODOMONTE, *I regolamenti regionali*, Milano, 2007 e la bibliografia ivi; G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 4, 2005. Per alcune considerazioni di carattere storico-costituzionale, G. FALCON, *Le potestà normative regionali dall'assemblea costituente al testo costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1979, 976 ss.

³⁴ Sul punto cfr., in generale, S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, 1, Milano, 2006, p. 258 ss.; nonché L. VERRIENTI, *Regolamenti amministrativi*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XIII, Torino, 1996.

³⁵ Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 2000; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2005; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, Padova, 2008; nonché il recente R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2009, in particolare, p. 185 ss. Sulle fonti regionali, cfr. A. RUGGERI, *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino, 2001.

³⁶ Come noto, si intende, infatti, per “provvedimento” l'atto della pubblica amministrazione idoneo ad incidere sulle situazioni soggettive: cfr. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2006.

applicazione dell'art. 54, co. 5, dello Statuto i regolamenti regionali, avrebbe dovuto fare ricorso all'utilizzo di altra e più puntuale espressione come quella di "atti amministrativi generali" (quali, ad esempio, i bandi di gara), categoria nota al diritto amministrativo e scientificamente definita³⁷.

Ecco, allora, che la dizione di cui all'art. 54, co. 5, dello Statuto d'autonomia della Lombardia, parrebbe riferibile *anche* ai regolamenti regionali: tutti i regolamenti, cioè sia quelli della Giunta sia, in ipotesi, quelli del Consiglio nelle materie delegate.

A *fortiori*, infatti, se il parere del CAL è obbligatorio su atti di natura legislativa, cioè sulle fonti primarie, non si vede perché esso dovrebbe negarsi su atti di natura regolamentare, quindi secondari e gerarchicamente subordinati alla legge, anche (e, forse, soprattutto) quando provenienti dall'Esecutivo regionale.

Altro è la possibilità - che si può ritenere certamente sussistere - che il legislatore regionale, nella sua discrezionalità, estendesse ai regolamenti il parere obbligatorio del CAL e, se si vuole, la ragionevolezza che sottende a tale estensione - quindi la legittimità costituzionale e statutaria di una tale scelta - altro, invece, quella che potremmo definire come la "fisiologia" dell'interpretazione della norma statutaria, dalla quale far discendere la o le attuazioni della norma che appaiono più aderenti al dato normativo³⁸.

In altre parole, se è dalla lettera della norma statutaria come dalla sua *ratio* (e persino dalla *intentio* del legislatore statutario) che si possono trarre elementi per desumere tanto l'aderenza al dettato statutario dell'estensione del parere obbligatorio ai regolamenti, quanto la migliore applicazione/attuazione che della norma statutaria *de qua* dovrebbe o avrebbe potuto darsi, il diverso (e in certa misura opposto) problema che ci interessa - una volta che della norma sia stata data l'accennata attuazione - è quello di verificare se tale interpretazione si esponga o meno a rilievi di legittimità costituzionale o statutaria.

In altre parole ancora, il nostro problema si traduce nella semplice "compatibilità" o meno della norma di legge in esame con (la Costituzione e) lo Statuto, cioè con le sue interpretazioni possibili, poiché la sfera di discrezionalità del legislatore copre comunque l'intera gamma delle attuazioni *possibili* della norma, le quali non appaiano in rapporto di contraddizione con la (lettera, piuttosto che la *ratio* della) norma, ovvero irragionevoli o sotto altro profilo costituzionalmente (o statutariamente) illegittime.

Se il quesito che intendiamo porci riguarda, quindi, la legittimità stessa (nel senso precisato) della scelta operata dal legislatore, la risposta alla nostra domanda non può che essere, a parere di chi scrive, positiva: nessun ostacolo (per così dire formale) viene cioè concretamente posto dall'espressione - "provvedimenti di carattere generale" - utilizzata (si ritiene tecnicamente) dallo Statuto; e ciò anche qualora si volesse ritenere diversa la "fisiologica" e persino migliore interpretazione di tale espressione, cioè - in breve - l'interpretazione che appare più corretta.

³⁷ Cfr., per tutti, E. CASSETTA, *Manuale*, cit.

³⁸ Altro ancora, peraltro, è l'*opportunità* di una tale estensione, sulla quale non riteniamo di dover esprimere alcun parere in questa sede.

Quanto alla seconda questione - *ratio* ed effetti della norma - ci si limiterà alla seguente considerazione: studiando i lavori dell'aula (dove l'emendamento è stato presentato), piuttosto che quelli della II Commissione consiliare, emerge che l'emendamento è della minoranza consiliare. Anche per tale motivo, si deve ritenere che la *ratio* della norma sia, in breve, quella di aumentare il coinvolgimento e le occasioni di consultazione degli Enti Locali nel momento dell'adozione di atti normativi (secondari), da parte dell'Esecutivo regionale, con i quali si attuano le politiche regionali di interesse degli Enti Locali stessi. Lo strumento regolamentare che lo Statuto affida sostanzialmente alla Giunta, dovrebbe essere, del resto, tra i principali strumenti di attuazione del programma e delle politiche dell'Esecutivo.

Da tale punto di vista, si deve infatti rammentare che, *ex art. 42* dello Statuto, i regolamenti regionali - di esecuzione e attuazione di leggi regionali; di delegificazione, previa legge regionale; attuativi ed esecutivi di atti normativi comunitari, salvo la legge attribuisca la relativa competenza al Consiglio regionale -

“sono approvati dalla Giunta, previo parere obbligatorio della commissione consiliare competente da rendersi nel termine di sessanta giorni, trascorso il quale il parere si intende favorevole”: così l'art. 42 cit..

La norma è però certamente applicabile anche ai casi disciplinati dall'art. 41 dello Statuto (*Regolamenti delegati*): l'unico problema di applicazione della norma potrebbe essere ravvisato, allora, nell'inciso - di cui all'art. 41 cit. - per cui il Consiglio regionale “*può anche deferirli [esame ed approvazione dei regolamenti delegati] alla commissione consiliare*”.

La lett. b) dell'art. 10, in esame, prevede, infatti, che

“il CAL [esprima] il parere obbligatorio - de quo - nei tempi previsti per l'espressione del parere delle commissioni consiliari”,

che è di sessanta giorni, nel caso dell'art. 42 cit.: siamo, qui, di fronte a un'eccezione espressa - cioè una norma speciale - rispetto all'art. 11 della legge istitutiva, il quale prevede un termine di trenta giorni o più breve.

L'espressione “tempi previsti” utilizzata dalla norma *de qua* appare di chiaro significato: il parere del CAL deve essere reso entro il termine della conclusione del lavoro delle Commissioni consiliari, al fine - riteniamo - di non dilungare i tempi dell'esame dei regolamenti stessi.

Nei casi - ad oggi eventuali - di parere da rendere su regolamenti delegati al Consiglio regionale, non essendo espressamente previsto alcun termine dallo Statuto stesso, l'espressione potrebbe, invece, essere intesa come riferita a un termine di sessanta giorni - se si interpretasse la norma come un rinvio c.d. fisso, ovvero al termine diverso eventualmente previsto dal regolamento consiliare medesimo o a quello ordinario di trenta giorni, di cui alla legge istitutiva del CAL.

Sarebbe discutibile altresì il termine - uguale o diverso - entro il quale debba essere reso il parere del CAL, nei casi in cui l'esame del regolamento non venisse affidato a una commissione ma discusso in aula (art. 41).

6.2.5. *Organizzazione e funzionamento del CAL: il problema della delega di funzioni e dei quorum costitutivi e deliberativi dell'organo*

Gli ultimi argomenti che si ritiene di dover trattare vengono raccolti nel presente paragrafo conclusivo del capitolo, in quanto riguardanti alcune regole di funzionamento e/o costituzione-composizione dell'organo che si riverberano sulla validità stessa delle deliberazioni del CAL.

Esse rappresentano - in un primo caso - vere e proprie condizioni di validità delle deliberazioni (tale è l'art. 10, co. 2, che prevede il *quorum* di validità delle sedute) del CAL, ovvero - in un secondo caso - eccezioni alle norme che disciplinano la composizione e, di conseguenza, il presupposto "soggettivo" della regolare costituzione e del conseguente funzionamento dell'organo (art. 8, co, 4).

In relazione alle prime, l'art. 10, co. 2, cit., prevede oggi che

"Per la validità delle deliberazioni è necessaria la presenza della maggioranza dei membri del CAL".

La norma appare del tutto chiara e perspicua nel suo disposto: il *quorum* costitutivo - cioè appunto per la "validità delle deliberazioni" (*recte*: regolare costituzione) dell'organo - è previsto, come sembra naturale (e appropriato), nella metà più uno dei componenti dell'organo stesso. Si può ritenere, infatti, regola generale che le assemblee deliberino validamente quando sia presente la maggioranza dei loro membri³⁹.

Il co. 3 del medesimo articolo prevede però che

"Il parere negativo del CAL - e solo esso - [sia] assunto a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con decisione motivata".

Ci troviamo, quindi, di fronte alla previsione di identiche maggioranze, da parte di norme diverse, per finalità distinte: l'una (comma 2) prevede la maggioranza assoluta per la validità stessa delle votazioni dell'assemblea - c.d. *quorum* costitutivo -; l'altra (comma 3), prevede la medesima maggioranza soltanto per la validità delle deliberazioni negative, non invece per quelle positive - c.d. *quorum* deliberativo.

Le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 10 cit. discendono dal mancato accoglimento dell'emendamento - di minoranza - che, al posto di una norma del pdl unificato che prevedeva il *quorum* (deliberativo) della maggioranza assoluta dei membri per i soli pareri negativi del CAL, avrebbe previsto un *quorum* costitutivo pari alla maggioranza dei componenti e, al contempo, un diverso

³⁹ Cfr. F. GALGANO, *La forza del numero e la legge della ragione. Storia del principio di maggioranza*, Bologna, 2007. In particolare, in riferimento alle assemblee elettive parlamentari, cfr. L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, in particolare, p. 185 ss.

quorum deliberativo pari alla maggioranza semplice dei presenti (emendamento n. 15). È stato, invece, approvato l'emendamento n. 26, il quale prevedeva il (solo) *quorum* costitutivo cui si è accennato.

La disposizione approvata appare, in effetti, singolare: tanto per fare un esempio, nel caso che fosse presente alla votazione il numero minimo dei membri del CAL per rendere valida la votazione (23) - e la relativa deliberazione -, l'organo potrebbe validamente esprimersi, in senso negativo, solo deliberando all'unanimità, mentre sarebbe (almeno teoricamente) sufficiente un numero di soli 12 voti favorevoli per rendere un parere positivo della norma regolamentare o di legge. Peraltro, salva la necessità di deliberare a maggioranza assoluta dei componenti il parere negativo, si deve ritenere che - fermo il rispetto del *quorum* costitutivo previsto per legge -, spetti al Regolamento generale del Consiglio delle autonomie (art. 9) prevedere, invece, le maggioranze necessarie in tutti gli altri casi, potendo diversamente disciplinare, tra le altre cose, non solo le modalità del voto - palese, segreto, per appello nominale, ecc. - ma anche il valore stesso dell'astensione (ad esempio, prevedendo la deliberazione a maggioranza semplice dei presenti in aula in luogo dei votanti).

Sembrirebbe, insomma, che l'organo possa "agevolmente" deliberare - con la sola maggioranza semplice - quando il suo parere sull'attività del Consiglio regionale o della Giunta sia positivo, ma non quando esso sia negativo: il che appare, in effetti, discutibile, pur avendo presente che il CAL non è organo di controllo, bensì (solo) consultivo. È chiaro, cioè, che l'effetto della disciplina legislativa *de qua* sia quello di rendere assai più probabile un parere favorevole del CAL, sia sui provvedimenti del Consiglio regionale sottoposti al suo esame sia su provvedimenti della Giunta, anche quando la maggioranza (semplice) dell'organo fosse, in effetti, contraria. E ciò per l'ovvia ragione che, in assenza di un accordo della maggioranza assoluta dei membri del CAL, ma in presenza di una norma di legge, la quale, conformemente allo Statuto, prevede che in caso di mancata adozione del parere (c.d. inerzia) - cui va però equiparato il caso in cui la maggioranza richiesta *ex lege* non sia raggiunta - esso si intenda comunque favorevole decorsi trenta giorni dalla richiesta (art. 11, co. 4), pur in presenza di una maggioranza semplice che intendesse esprimere parere negativo, esso si dovrebbe intendere positivo.

Una tale disciplina, per cui i pareri negativi (*tutti* i pareri negativi, ma *soltanto* essi) richiedono maggioranze più elevate della maggioranza semplice, può apparire - almeno, ad avviso di chi scrive - lesiva dell'autonomia e indipendenza dell'organo che gli deriva dalla sua natura di organo regionale costituzionalmente previsto.

Probabilmente, piuttosto che la previsione generalizzata di una maggioranza assoluta per tutti i pareri negativi, sarebbe apparsa più in linea con un ruolo incisivo del CAL la previsione di una maggioranza assoluta con riguardo ad alcuni pareri resi relativamente a specifiche funzioni dell'organo.

Un'ultima considerazione sull'art. 8, co. 4 (*Sede, articolazione organizzativa interna e prerogative dei componenti del CAL*).

Tale articolo appare singolare sotto almeno due profili: da un primo punto di vista è in sé discutibile il ricorso allo strumento della delega

“ad un componente dell’organo esecutivo dell’ente o della associazione di provenienza del delegante”,

in quanto l’organo è - seppure indirettamente - rappresentativo degli Enti Locali, e non è facilmente compatibile con tali funzioni una delega (vincolante?) a terzi. In altre parole, nel CAL trovano espressione interessi denominabili come locali, ma pur sempre locali-generalisti (se è consentito l’apparente bisticcio) e non anche settoriali o particolari, ed il voto che in tale sede si esprime è sempre un voto politico che dovrebbe essere espresso direttamente dal membro designato, il quale si rende di tale voto politicamente responsabile. Da un punto di vista meramente formale, invece, il fatto che la delega possa riguardare soltanto i componenti dell’organo esecutivo dell’ente, si spiega con la scelta del Legislatore lombardo di prevedere una sostanziale rappresentanza, all’interno del CAL in composizione ordinaria, dei soli esecutivi locali.

Da un secondo punto di vista appare, poi, dubbia anche la previsione che alcuni componenti del CAL possano esprimere - questa sembrerebbe essere l’interpretazione da dare alla norma - più di un voto, facendo “*già parte, ad altro titolo, del CAL*”, e prevedendosi in tali casi una sorta di delega obbligatoria. Esisterebbero cioè membri “a più titoli” dell’organo⁴⁰: ad esempio, tra i sindaci, quelli dei comuni capoluogo - membri di diritto - potrebbero allora anche essere eletti tra i sindaci con popolazione superiore a duemila abitanti, ciò che nessuna norma, a rigore, esclude.

⁴⁰ Ma sulla (in)opportunità di una tale scelta, cfr. M. CARLI, *Il Consiglio delle Autonomie locali, Convegno Il mondo delle seconde camere, Torino, 31 marzo 2005*, consultabile sul sito www.astrid-online.it, il quale scrive che “*se un ente locale ha più rappresentanti, occorre prevedere un unico voto*” (p. 5).

Parte terza

*L'art. 116 C.3, Cost.
e il ruolo del Consiglio delle autonomie locali
come istituito dalla
L.R. 23 ottobre 2009, n. 22 della Lombardia*

Introduzione

Nella terza parte del Rapporto si esaminerà quale ruolo debba riservare la Regione (ma, più in particolare, il legislatore regionale lombardo, in sede di attuazione dello Statuto) al CAL, all'interno del procedimento per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, di cui all'art. 116, co. 3, Cost. L'attenta analisi compiuta nella seconda parte dei due progetti di legge, del progetto unificato nel quale sono confluiti, e infine del testo definitivamente approvato dall'aula, porterà alla conclusione - qui anticipata - che tutte le stesure esaminate evidenziano l'assenza di una disposizione dedicata al ruolo che, almeno *prima facie*, il CAL sembrerebbe poter, o addirittura dover ricoprire nell'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.. Risulta peraltro plausibile che l'inciso di cui all'art. 116, co. 3, Cost., "*sentiti gli Enti Locali*" vada oggi riferito al CAL (*recte*: a un parere obbligatorio e, forse, vincolante del CAL).

Capitolo 7

Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, co. 3, Cost.: problematiche e prospettive

7.1. Considerazioni generali

In questo capitolo considereremo il ruolo del Consiglio delle Autonomie locali all'interno del procedimento per il riconoscimento di quelle

“[u]lteriori forme e condizioni particolari di autonomia”⁴¹

previste all'art. 116, co. 3, Cost., che - prosegue l'articolo -

“possono essere attribuite [alle] Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli Enti Locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119”.

La nostra attenzione si soffermerà, in particolare, sul significato dell'inciso “sentiti gli Enti Locali” e sulla sua riferibilità (o meno) al nuovo organo regionale.

Come noto, il comma terzo dell'art. 116 è stato introdotto dalla legge di revisione costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3⁴² - precisamente dall'art. 2 di tale legge - che, modificando l'intero articolo 116, ha per così dire sancito la nascita, o se si vuole la trasformazione dell'ordinamento italiano, in un sistema di *regionalismo c.d. differenziato o asimmetrico*⁴³, allo stato attuale solo potenziale, in quanto ancora formalmente (e anche sostanzialmente⁴⁴) inattuato.

⁴¹ In generale, sull'art. 116, co. 3, Cost. cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1, 2007, pp. 143-144.

⁴² Per alcune considerazioni di carattere generale sulla revisione costituzionale operata dalla legge citata, cfr. T. GROPPI-M. OLIVETTI., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001; nonché G. FALCON, *Il big bang del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 1141 ss.; e ancora ID., *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, ivi, 1, 2001.

⁴³ Sul concetto di “regionalismo differenziato” (o “asimmetrico”) cfr. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; e ancora S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002; F. PALERMO, *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in *Le Regioni*, 1997, p. 291 ss.; L. VIOLINI (a cura di), *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, Milano, 2005; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di*

Accanto ad alcune Regioni che, dal punto di vista dell'organizzazione territoriale degli enti di cui è costituita la Repubblica - art. 114 Cost.⁴⁵ - devono ancor oggi ritenersi propriamente speciali, stante il disposto costituzionale del primo comma dell'art. 116⁴⁶, non esistono (o esisterebbero) più, quindi, regioni ordinarie *tout court*, bensì soltanto regioni che un'autorevole dottrina ha definito come "specializzate"⁴⁷, alle quali possono essere attribuite ulteriori forme di autonomia, diverse da Regione a Regione, ma pur sempre nei limiti di cui si dirà.

Ciò almeno in ipotesi, qualora cioè la norma - art. 116, co. 3, Cost. - trovasse un'adeguata attuazione nell'ordinamento: dalla sua "infanzia difficile"⁴⁸ essa sembrerebbe, infatti, non essere ancora pervenuta, non si dirà a una piena maturità, ma nemmeno a una promettente adolescenza (e sono passati otto anni che, nel calendario della vita delle istituzioni, non sono pochi).

sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V, in AA.VV., *Problemi del Federalismo*, Milano, 2001; più di recente, il numero 1 del 2008 de *Le Istituzioni del Federalismo*, dedicato appunto a *Il regionalismo differenziato*, ed in particolare gli interventi di R. BIN, A. RUGGERI, A. ANZON DEMMING, G. DI COSIMO, P. CIARLO-M. BETZU, E. CARLONI, L. VIOLINI, G. SCIULLO, I. RUGGIU, *ivi*, di seguito citati; nonché A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, *cit.*, il quale osserva che "[v]arie formule sintetiche, niente affatto univoche, sono usate dalla letteratura scientifica", *ivi*, p. 143: tra queste, in particolare, oltre alle due espressioni - più ricorrenti - citate, anche quelle di "regionalismo a geometria variabile" o "a doppia velocità", utilizzata da C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, 2002.

In una prospettiva comparatistica: sul modello spagnolo, cfr. AA.VV., *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo. Atti del Convegno di Messina, 18-19 ottobre 2002*, Milano, 2004; AA.VV., *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009. Sul modello tedesco: A. ANZON DEMMING, *Il regionalismo "asimmetrico": la via italiana e il modello tedesco*, in forumcostituzionale.it. Per un primissimo approccio al modello belga, cfr. invece il testo di M. OLIVETTI, *Il sistema federale belga in prospettiva comparata (in particolare a fronte del modello regionale italiano)*, disponibile on-line, alla pagina www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/COMPARATO/olivetti.doc.

⁴⁴ Ma vedi le osservazioni di Roberto Bin, citato alla nota 42.

⁴⁵ Sul quale, tra i tanti, cfr. per tutti F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 6, 2001, p. 1153 ss., in particolare il par. 3.2.

⁴⁶ Il comma primo dell'art. 116, *cit.*, dispone, infatti, che "Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale".

Per alcune osservazioni, di carattere generale, sull'opportunità o meno di conservare le regioni a statuto speciale entro un sistema di regionalismo differenziato - problema che esula dall'ambito della presente ricerca - cfr., per tutti, le considerazioni di T.E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, consultabile on-line sul sito

www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁴⁷ Cfr. A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, 2008, p. 21-50; nonché A. RUGGERI-C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo le riforme del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?* in *Rass. Parlamentare*, 2003, 69 ss.

⁴⁸ L'espressione è di S. AGOSTA, *L'infanzia "difficile" (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale*, in www.federalismi.it, 13, 2003.

Secondo parte della dottrina, tramontato il principale canone interpretativo del nostro (precedente) modello di regionalismo duale, rappresentato dal binomio uniformità/specialità, anche la stessa “specialità” avrebbe finito per perdere il proprio originario significato⁴⁹, e la distinzione tra diritto (regionale) uniforme e diritto (regionale) speciale non avrebbe più senso. Essa andrebbe anzi sostituita dalla distinzione, entro un diritto costituzionale comune delle regioni, tra un diritto “differenziabile” (ed eventualmente “differenziato”) e uno “indifferenziabile”⁵⁰.

Altro problema - che non verrà, però, affrontato in questa sede, non essendo pertinente all’oggetto della presente ricerca - è rappresentato dall’applicabilità o meno (ed eventualmente dalle modalità, in senso ampio, di tale applicazione) del citato terzo comma alle regioni speciali, in virtù della clausola di maggior favore di cui all’art. 10 L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3⁵¹.

L’art. 116, co. 3, rappresenta - dal punto di vista della disciplina che va sotto il nome di *diritto pubblico comparato* - una c.d “rottura (o deroga) autorizzata” della Costituzione. Con tale termine, un’accreditata dottrina comparatistica indica, infatti, i casi in cui “*le stesse costituzioni [...] facoltizzano espressamente discipline derogatorie*” della Costituzione⁵². Appare, infatti, certo che - indipendentemente da ogni questione relativa alla (pur discutibile) legittimità

⁴⁹ Si noti, però, che il principio di specialità viene “considerato da molti principio di regime, rientrando tra gli elementi intangibili dell’ordinamento costituzionale e pertanto non suscettibili di *revisione*”: così F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in F. T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit.

⁵⁰ M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della “specialità” regionale alla luce del “regionalismo differenziato” come principio di sistema*, consultabile on-line sul sito www.federalismi.it, in particolare, p. 9.

⁵¹ Cfr. G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 3, 2001, pp. 487-498; nonché, più di recente, ma in una prospettiva più generale, O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, ivi, 2, 2009, p. 297-329; e ancora S. PAJNO, *L’adeguamento automatico degli statuti speciali*, in www.federalismi.it, 23, 2008.

Si veda, inoltre, tra le altre, la sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 2006 (con nota di A. AMBROSI, *I consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione della fonte competente*, in *Le Regioni*, 2, 2007, p. 363 ss.), in particolare, il par. 4.2.2 nel quale i giudici di palazzo della Consulta individuano la *quaestio* cui dare risposta - in sentenza - nel quesito “*se il citato art. 10 [L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3] il quale prevede l’applicazione alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano della legge stessa, nelle parti in cui prevede forme di autonomia più ampie rispetto a quelle loro già attribuite] trovi applicazione soltanto quando il meccanismo dallo stesso prefigurato si risolva in una maggiore autonomia per le Regioni ovvero se, come sostenuto dal ricorrente, si possa applicare anche quando l’adeguamento garantisca una maggiore autonomia degli enti territoriali minori. In altri termini, si tratta di stabilire se le norme contenute nel titolo V possano estendersi alle Regioni ad autonomia differenziata anche nell’ipotesi in cui il fine perseguito è quello di assicurare un apparato di più ampie garanzie al sistema delle autonomie nel loro complesso*”, rispondendo che “*il meccanismo di estensione di cui al citato art. 10 possa funzionare soltanto quando esso miri a garantire, all’esito di una valutazione complessiva, maggiore autonomia all’ente Regione e non anche all’ente locale*. Tra i commenti alla sentenza cfr. anche quello di A. RUGGERI, *La Corte, la clausola di “maggior favore” e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, in www.forumcostituzionale.it.

⁵² Così G. MORBIDELLI-L. PEGORARO-A. REPOSO-M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2007, p. 98.

costituzionale di un tale procedimento⁵³, che non ci interessa in questa sede - col “particolare procedimento [ex art. 116, co. 3, cit.] è possibile derogare l’ordine costituzionale delle competenze indicato nell’art. 117 Cost.”⁵⁴, ancorché nei limiti indicati.

La norma è altresì ritenuta espressione di un vero e proprio principio di sistema⁵⁵, col quale si sarebbe introdotta nell’ordinamento una sorta di c.d. “ordinaria specialità” delle Regioni ovvero una “geometria variabile”⁵⁶ delle competenze tra i vari livelli istituzionali, già *in nuce* contenuta nell’art. 5 Cost. e collegata, quindi, al supremo principio autonomistico⁵⁷. L’ordinamento italiano, tramite la clausola evolutiva del terzo comma dell’art. 116, si sarebbe ormai definitivamente e irreversibilmente informato a tale c.d. principio di sistema - qualificante il divenire stesso oltre che l’essere attuale delle autonomie regionali - divenuto consustanziale del superprincipio contenuto nell’art. 5 in coerenza con una libera scelta del legislatore costituzionale⁵⁸.

Con l’espressione “*regionalismo differenziato*” o “*asimmetrico*” ci si riferirebbe, insomma, a ordinamenti nei quali - al pari oggi del nostro - sussisterebbe una “differenza tra i territori [non relativamente alle diversità socio-economiche ovvero culturali, bensì specificamente] in relazione al grado e alla misura delle rispettive sfere di autonomia” giuridica, ovvero sia “alla dotazione costituzionale delle loro competenze”⁵⁹.

Ora, pur essendo certamente condivisibile l’osservazione che

“[i]l diverso grado con cui le Regioni ordinarie hanno sin qui utilizzato le nuove competenze messe a disposizione dal trasferimento compiuto dai decreti Bassanini e dalla riforma del Titolo V ha prodotto il risultato di una notevole differenziazione di fatto delle prestazioni e degli ordinamenti”⁶⁰

regionali, non interessa, in questa sede, un esame delle differenze “di fatto” tra regione e regione⁶¹ (e nemmeno delle peculiarità concrete della regione

⁵³ Sul punto, cfr. O. CHESSA, *La specialità regionale*, cit., in particolare, il par. 9.

⁵⁴ Così A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 146.

⁵⁵ Cfr., in proposito, M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della “specialità” regionale*, cit., il quale scrive di un “principio qualificante delle autonomie regionali”, in quanto “elemento che vale a ‘qualificare’ lo stesso modo di essere [...] delle autonomie regionali”, *ivi*, rispettivamente pp. 3 e 4.

⁵⁶ Cfr., in particolare, G. PASTORI, *La nuova specialità*, cit.

⁵⁷ Cfr. *ivi*; nonché M. CECCHETTI, *op. cit.*, in particolare, pp. 4 e 5.

⁵⁸ *Ivi*, p. 5; nonché S. AGOSTA, *L’infanzia “difficile”*, cit., p. 4.

⁵⁹ A. ANZON DEMMING, *Quale “regionalismo differenziato”?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2008, cit., pp. 51-62.

⁶⁰ Cfr. R. BIN, “*Regionalismo differenziato*” e utilizzazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le Istituzioni del Federalismo*, cit. alla nota 26.

⁶¹ Pur essendo del tutto d’accordo con quanto osserva L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell’art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, cit. alla nota 25, secondo la quale “Per ragionare di federalismo differenziato e delle modalità con cui esso potrebbe essere ulteriormente attuato nel nostro paese occorr[a] [...] una premessa sullo stato di fatto in cui versano le nostre Regioni che sono regolamentate in modo uniforme solo sulla carta ma che, come è ampiamente noto, soffrono di una endemica differenziazione”.

Lombardia), bensì lo studio delle possibilità normative che *formalmente* si offrono, ovvero delle scelte che - in ipotesi - si imponessero, *ex art.* 116, co. 3, in sede di attuazione dell'art. 123, ult. comma, Cost.

Allo stesso modo, pur essendo comprensibili le ragioni dell'invito rivolto alle Regioni da parte dell'Autore sopraccitato a voler perseguire l'obiettivo di un regionalismo differenziato per vie diverse da quelle tracciate dall'art. 116, co. 3, e pur consapevoli che la differenziazione regionale ben può percorrere (ed effettivamente percorre) anche vie alternative rispetto alla strada maestra del comma terzo dell'art. 116⁶², ciononostante la nostra indagine non può che attenersi al mero dato *formale*, poiché, quanto al proprio oggetto, essa si pone l'obiettivo di indagare il ruolo che il legislatore costituzionale, prima, statuario e regionale, poi, ha attribuito o dovrebbe attribuire al CAL ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost.

In una prospettiva - per così dire - "minimalista", ci si propone insomma di rispondere ad alcune (almeno) delle domande che si pongono in relazione alla corretta interpretazione dell'art. 116, ult. comma, Cost.⁶³.

In altre parole, il quesito che si affronterà di seguito e al quale si tenterà di dare risposta nel presente capitolo, riguarda la necessità od opportunità che - con riferimento al caso della Lombardia - in sede di attuazione dell'art. 54 dello Statuto di autonomia della Lombardia e dell'art. 123 cit., una norma di legge disciplini il ruolo dell'istituendo CAL nel procedimento di cui al nuovo art. 116 cit.; il che si traduce concretamente, ma da un punto di vista più generale, nella risposta al quesito se l'inciso "*sentiti gli Enti Locali*" di cui all'art. 116 vada riferito oggi al nuovo organo di consultazione permanente tra Regione ed Enti Locali, CAL.

La L.R. n. 22 del 23 ottobre 2009 di attuazione dell'art. 54 dello Statuto di autonomia non prevede, infatti, espressamente né tanto meno disciplina alcuna competenza del CAL in relazione al procedimento delineato al terzo comma dell'art. 116 Cost., né alcuno dei progetti legge o degli emendamenti esaminati

In tale prospettiva, con particolare riferimento al federalismo fiscale, può essere interessante la lettura di A. PIN, *Che cosa hanno fatto le Regioni*, in *Federalismo fiscale*, 1, 2007, p. 231 ss.

⁶² Si pensi, ad esempio, agli accordi o alle intese *tout court* tra Stato e Regione, o alla piena realizzazione di tutte le potenzialità già implicite nel riparto delle competenze legislative di cui all'art. 117 Cost. Più concretamente, si pensi - per restare nell'ambito della Lombardia - al trasferimento delle funzioni di soggetto concedente per la Pedemontana, la direttissima Brescia-Bergamo-Milano e la Tangenziale Est Esterna di Milano, da Anas S.p.A. a una nuova società per azioni "Concessioni Autostradali Lombarde" partecipata dall'Anas e dalla Regione Lombardia attraverso Infrastrutture Lombarde, avvenuto con la legge finanziaria regionale del 2007.

⁶³ Così come poste, ad esempio, da A. MORRONE nel suo saggio sul regionalismo differenziato, cit. alla nota 24, il quale si chiede

"in cosa consiste propriamente il coinvolgimento degli enti locali? Si tratta di un'attività meramente consultiva o può essere configurato anche un procedimento codecisionale? Gli enti locali devono essere chiamati a partecipare direttamente oppure attraverso il Consiglio delle autonomie locali? Possono essere previste forme (concorrenti o alternative) di partecipazione dal basso, facendo esprimere il corpo elettorale regionale? E, in tal caso, attraverso quale strumento? Può essere percorsa la via del referendum consultivo? Quid iuris in caso di parere negativo o di un voto contrario?", *ivi*, p. 153.

era rivolto a colmare tale apparente lacuna (o quella che *prima facie* sembrerebbe doversi considerare tale: ma sul punto torneremo in seguito).

Così dispone, ad oggi, il diritto positivo regionale lombardo. Ma restando all'art. 116, co. 3, Cost., il riferimento alle “forme e condizioni di autonomia” iscritto nella norma va inteso - o, se si preferisce, sarà da noi inteso - come un rinvio alle (sole) competenze legislative⁶⁴ ulteriori rispetto a quelle previste in via ordinaria - cioè per ogni Regione a statuto ordinario - direttamente dalla Costituzione. Tali competenze possono concernere

“le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)”.

Esse riguardano, quindi, sia tutte le materie di competenza legislativa c.d. concorrente sia le materie di competenza esclusiva statale, limitatamente - in quest'ultimo caso - all'organizzazione della giustizia di pace, alle norme generali sull'istruzione e alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

7.1.1. Alcune necessarie precisazioni

Si devono però premettere, sin d'ora, alcune necessarie puntualizzazioni - con precisazione, per così dire, *una tantum*, che non verrà successivamente ripresa nel testo, bensì assunta come data.

Come anticipato altrove, infatti, l'oggetto della nostra indagine è limitato alla sola definizione del significato dell'inciso “sentiti gli Enti Locali” di cui all'art. 116, co. 3, cit., ovvero sia al ruolo che il CAL deve o può svolgere all'interno del procedimento ivi disciplinato. Una particolare attenzione, come appare naturale, verrà da noi prestata al caso della Lombardia, dove un procedimento per il riconoscimento di attribuzione delle competenze di cui all'articolo citato è peraltro già stato attivato.

Ciò premesso, si devono spendere alcune parole a chiarimento del significato e della portata delle maggiori competenze legislative in cui abbiamo ritenuto tradursi quelle ulteriori forme di autonomia cui fa riferimento la veduta disposizione costituzionale (art. 116, co. 3).

⁶⁴ Nello stesso senso, DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, 2008, cit., pp. 63-66, in particolare, p. 63. In senso contrario, M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della “specialità” regionale*, cit., il quale individua tra i possibili contenuti e le potenzialità della differenziazione regionale *ex art. 116, co. 3, Cost.* anche la

“allocazione delle funzioni amministrative a Comuni e Province [nonché] la possibilità di provvedere ad una applicazione ‘personalizzata’ (cioè misurata specificamente sulle capacità della singola Regione) dei principi di sussidiarietà e adeguatezza di cui all'art. 118, primo comma, Cost.”,

ivi, in particolare, p. 15.

Il primo punto che va chiarito è il seguente: le competenze legislative che possono essere attribuite alla Regione dallo Stato riguardano - si è detto - sia le competenze concorrenti sia (alcune, poche, tra) le competenze esclusive statali⁶⁵.

Ora, secondo una prima interpretazione dell'art. 116, co. 3, nel caso di attribuzione di nuove competenze alle Regioni, il potenziamento dell'autonomia regionale resterebbe pur sempre nell'ambito della tipologia delle competenze di partenza: con particolare riferimento, quindi, alle competenze concorrenti, esse resterebbero tali⁶⁶. Secondo altra interpretazione, invece, vi sarebbe in tal caso un vero e proprio "avanzamento di livello"⁶⁷: le competenze originariamente concorrenti diverrebbero, quindi, residuali regionali.

Più problematico, invece, il caso delle competenze esclusive statali - peraltro assai limitate - le quali diverrebbero concorrenti oppure residuali regionali, qualora si ipotizzasse un "avanzamento doppio"⁶⁸.

Un secondo punto da chiarire è il seguente: quando nel considerare le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia che possono essere attribuite alla Regione *ex art. 116*, le si è ricondotte alla potestà legislativa, non si intendeva con ciò escludere la potestà regolamentare. Pare, infatti, ovvio che essa segua la potestà legislativa, già ai sensi dell'art. 117, co. 6, Cost.⁶⁹. L'autonomia *de qua*, ancorché da noi letteralmente riferita alla competenza legislativa, va, quindi, estesa anche alla fonte regolamentare: si deve rammentare, infatti, che il concetto (pubblicistico) di autonomia⁷⁰ è - distinto oltre che - più ampio di quello di competenza legislativa.

7.2. Sul significato dell'espressione "sentiti gli Enti Locali"

L'art. 116, co. 3, Cost. prevede che, entro il procedimento disciplinato dall'articolo medesimo per l'attribuzione alle Regioni, su loro iniziativa, di forme ulteriori e condizioni particolari di autonomia con legge statale (rinforzata⁷¹), vengano "*sentiti gli Enti Locali*".

⁶⁵ Cfr. L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2, 2007, pp. 119-208.

⁶⁶ Cfr. R. BIN, "*Regionalismo differenziato*", cit.

⁶⁷ DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in particolare, p. 63.

⁶⁸ *Ivi*, p. 64.

⁶⁹ Il quale prevede, come noto, che la potestà regolamentare spetti alle regioni sia nelle materie di competenza residuale sia nelle materie di competenza concorrente; in caso di trasferimento alla regione di competenze anche originariamente esclusive statali, si deve, infatti, ritenere che la potestà regolamentare segua implicitamente quella legislativa.

⁷⁰ Sul quale cfr., per tutti, M.S. GIANNINI, *Autonomia pubblica*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1959, pp. 356-366.

⁷¹ Dispone, infatti, l'art. 116, ult. comma, che "*La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*".

Il significato dell'espressione usata dal legislatore costituzionale, "sentiti gli Enti Locali", non può ritenersi del tutto pacifico⁷²; ciononostante, riteniamo che si possano desumere, già dal testo costituzionale stesso, elementi sufficienti a fornirne un'interpretazione univoca.

Il dato di partenza da considerare è l'utilizzo dell'espressione "Enti Locali" in luogo dei diversi termini che il legislatore costituzionale - almeno da un punto di vista puramente teorico - avrebbe alternativamente potuto utilizzare, quali, ad esempio, "popolazioni" (locali), ovvero "Consigli" (comunali e provinciali), altrove, infatti utilizzati nella Costituzione stessa - segnatamente agli artt. 132 e 133.

Si può allora constatare che, nel contesto dei particolari procedimenti normativi costituzionalmente disciplinati e volti a incidere in modo determinante sull'organizzazione territoriale della Repubblica, quali quello per la fusione, la creazione o la modifica dei territori regionali, ovvero per l'istituzione di nuovi comuni o province, ovvero ancora per il mutamento dei rispettivi territori, in cui è sempre prevista una fase di necessaria partecipazione/consultazione degli enti o comunità infra-statali interessati, la Costituzione stessa utilizza una diversa terminologia, assai più specifica e dettagliata.

Non si dà mai, cioè, un generico riferimento agli "enti territoriali"; anzi, i soggetti interessati, soprattutto quando essi siano rappresentati dalle stesse popolazioni coinvolte, vengono di volta in volta specificamente individuati nelle "popolazioni interessate" (così l'art. 132, co. 1) - peraltro, espressamente chiamate a pronunciarsi mediante *referendum*. In altri casi si fa riferimento alla

"maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati" (art. 132, co. 2)

- chiamata anch'essa a esprimersi mediante *referendum*. Tutto ciò che potrebbe apparire come una derivazione diretta dallo stesso principio democratico che è pur sempre il carattere fondamentale della Repubblica.

Peraltro, nel nostro caso, la popolazione interessata è quella regionale e non propriamente quella degli Enti Locali, nemmeno unitariamente considerati, perché comunque concettualmente distinta, proprio per il fatto di essere 'parziale', rispetto alla prima.

Dalle considerazioni adesso esposte sembra potersi dedurre che, ove il legislatore costituzionale avesse inteso riferirsi alle popolazioni degli Enti Locali, e non agli Enti Locali stessi, avrebbe utilizzato una diversa dizione.

A conferma di ciò, nei non pochi casi - conferenti - in cui la Costituzione utilizza il termine "sentire" (sempre al participio passato: "sentiti", "sentita" o "sentite"), esso viene espressamente riferito ai Consigli regionali (art. 132, co. 2),

⁷² Da più parti si è, infatti, osservato che l'"art. 116, ult. comma, richiederebbe, in vista di una sua concreta applicazione, di essere meglio precisato": così G. BRAGA, *La legge attributiva di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle regioni*, in F. MODUGNO-P. CARNEVALE (a cura di) *Trasformazioni della funzione legislativa. III.1. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, Milano, 2003. Osservazione sulla quale si può, in linea di massima, certamente concordare, salvo le precisazioni nel testo.

alla Regione stessa (art. 133, co. 1), ovvero alle popolazioni interessate (art. 133, co. 2), cioè specificamente e non genericamente al soggetto che si vuole interpellato.

Tra le tre espressioni prese in considerazione, quella che - almeno da un punto di vista semantico - appare più prossima alla formula da noi esaminata, è l'espressione, apparentemente meno specifica delle altre, di cui all'art. 133, co. 1, cit. (“*sentita la stessa Regione*”): la Regione, al pari degli “Enti Locali” di cui all'art. 116 è, infatti, un ente territoriale esponenziale delle popolazioni ivi insediate.

Analizzando allora il significato generalmente attribuito all'espressione utilizzata all'art. 133, co. 1, Cost., “sentita la Regione”, notiamo che appare del tutto pacifico - per unanime dottrina⁷³, confermata dalla costante giurisprudenza della Corte costituzionale⁷⁴ e, infine, dallo stesso legislatore ordinario⁷⁵ - il riferimento ivi al parere da rendersi da parte della Regione stessa, e in particolare, dall'organo consiliare (piuttosto che dalla Giunta)⁷⁶.

Il che ci porta alla seguente considerazione: almeno *prima facie*, da un confronto con espressioni simili utilizzate in Costituzione, siamo portati a ritenere che quella stessa espressione utilizzata dall'art. 116 Cost. (“sentiti gli Enti Locali”) vada riferita a un parere reso - con modalità che si cercherà di chiarire - dagli Enti Locali (piuttosto che dalle relative popolazioni) in quanto soggetti rappresentativi delle stesse comunità locali, ma idonei a esprimere una volontà unitaria riferibile alle popolazioni medesime.

⁷³ Cfr. E. ROTELLI, *Art. 133*, in *Commentario della Costituzione. Art. 128-133 - Tomo III - Le Regioni, le Province, i Comuni*, Bologna-Roma, 1990, il quale scrive che “*Alla Regione spetta dare il suo parere*”(p. 208).

⁷⁴ Cfr., tra le altre, Corte cost., sent. 25 luglio 1994, n. 347.

⁷⁵ Cfr., in particolare, l'art. 16 L. 8 giugno 1990, n. 142 (*Ordinamento delle autonomie locali*), la quale, nel prevedere una *Delega al Governo per la prima revisione delle circoscrizioni provinciali*, prevedeva - al comma 2 - che

“Il Governo [fosse] altresì delegato [...] ad emanare decreti legislativi per l'istituzione di nuove province, compatibilmente con quanto stabilito al comma 1, per tutte le aree territoriali nelle quali, alla data del 31 dicembre 1989, è stata già avviata la formale iniziativa per nuove province da parte dei comuni ed è già stato deliberato il parere favorevole da parte della regione (Biella, Crotone, Lecco, Lodi, Prato, Rimini e Verbania), ovvero il parere favorevole venga deliberato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge”.

⁷⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 347/1994, cit., in particolare, il punto 4 del *Considerato in diritto*, ove la Corte osserva che

“alla luce degli atti del procedimento prodotti dal Ministero dell'interno risulta che il parere formulato dalla Regione Lombardia ai sensi del secondo comma dell'art. 63 della legge n. 142 non è - diversamente da quanto pare evincersi dall'ordinanza del giudice a quo - quello adottato dalla Giunta regionale con la delibera in data 28 gennaio 1992 (che concerne, invece, il parere sullo schema di decreto legislativo di cui al quarto comma dello stesso art. 63), bensì quello approvato con la delibera del Consiglio regionale in data 21 dicembre 1990” e prosegue “La censura formulata in relazione all'asserita incompetenza della Giunta regionale all'adozione del parere di cui all'art. 63, secondo comma, della legge n. 142 del 1990 appare superata alla luce della precisazione appena richiamata, essendo stato il parere in questione approvato non dalla Giunta, ma dal Consiglio regionale”.

Ora, la formulazione utilizzata dalla Costituzione all'art. 123 Cost. appare quindi (due volte) dirimente rispetto al quesito che ci siamo posti, poiché essa, da un lato, non solo utilizza la medesima espressione di cui al comma terzo dell'art. 116 - "Enti Locali" - ma, dall'altro, individua il nuovo organo regionale (CAL) esattamente come organo di "consultazione" fra gli enti stessi e la Regione. Un organo quindi, la cui principale funzione (consultiva) si esplica mediante pareri.

Anche l'eventuale ipotesi alternativa, che il riferimento al parere degli Enti Locali debba essere inteso come al parere direttamente reso dagli organi degli Enti Locali stessi - Consiglio o Giunta - appare quindi recessiva, ed eventualmente surrogatoria per il caso in cui il nuovo organo regionale risultasse non essere ancora istituito⁷⁷.

Sentire gli Enti Locali significa, quindi, almeno nel contesto esaminato, interpellare - come ovvio, subordinatamente alla sua istituzione - l'organo regionale, costituzionalmente previsto quale sede istituzionale permanente di consultazione tra la Regione e gli Enti Locali, al fine di ottenerne il parere.

Rispetto al caso della Regione Lombardia, un'ulteriore motivo - per così dire - di complicazione è rappresentato dalla particolare struttura del CAL, che ha non soltanto una composizione ordinaria, ma anche una composizione integrata dalle autonomie sociali e funzionali. Sul punto si ritornerà quindi nel paragrafo 7.4, dedicato alle particolarità della Lombardia.

Quanto, invece, alle modalità concrete di espressione del parere da parte del CAL e alla sua valenza - e cioè se esso, esclusane la facoltatività, sia obbligatorio o possa essere addirittura vincolante -, queste non potranno che essere rintracciate nello Statuto, se presenti, ovvero nella legge istitutiva e/o di disciplina dell'organo e delle sue funzioni (od eventualmente, nella legge regionale che - per ipotesi - disciplinasse il procedimento di cui all'art. 116, co. 3, Cost.).

Qualora, poi, una disciplina specifica mancasse - come in effetti manca nella legislazione lombarda, ai sensi della L.R. n. 22/2009 - non potrebbe che ricorrersi a un'applicazione delle norme generali di legge, eventualmente attraverso una loro interpretazione estensiva (quindi diretta) o analogica.

Quanto al valore del parere del CAL, sembrerebbe eccessivo spingersi ad affermare che esso possa ritenersi vincolante (*id est* ostativo, qualora negativo, dell'adozione del provvedimento finale), ciò che va anzi escluso - soprattutto in assenza di una qualunque espressa disciplina legislativa in tal senso -, tanto più che il procedimento disciplinato all'art. 116, co. 3, Cost., si conclude con una legge *statale* rinforzata. Ma sull'argomento ritorneremo in seguito.

Appare invece assai probabile, e direi anzi certo, che la richiesta del parere al CAL sia obbligatoria (e obbligatorio, quindi, il relativo parere), e che un'eventuale omissione di tale fase determinerebbe, in via eventuale, l'incostituzionalità - per c.d. vizio formale - della successiva normativa.

In conclusione, appare quindi dimostrata la riferibilità (*recte*: il certo riferimento) dell'espressione "*sentiti gli Enti Locali*" di cui all'art. 116, co. 3, Cost., al CAL, e più propriamente a un parere obbligatoriamente reso da parte di

⁷⁷ In tal senso anche A. RUGGERI, *op. cit.*, in particolare, p. 33.

tale organo consultivo, con modalità definite (ovvero da definirsi) con legge regionale.

A conferma di tale conclusione, lo schema di disegno di legge approvato dal Governo nel Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2007 prevedeva, infatti, che (art. 2)

“L’atto di iniziativa della Regione medesima, deliberato con le modalità e le forme stabilite dalla Regione medesima, è presentato al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro degli affari regionali da lui delegato, previa acquisizione del parere del Consiglio delle autonomie locali, di cui all’art. 123, ultimo comma, della Costituzione, ove istituito dallo Statuto regionale o, in caso di mancata istituzione, previa consultazione degli enti locali secondo modalità e forme determinate dallo Statuto medesimo o da apposita legge regionale, che possono prevedere, a tal fine, l’acquisizione del parere delle associazioni rappresentative a livello regionale dei Comuni e delle province”.

7.3. Sulla necessità di una previa disciplina legislativa statale di attuazione dell’art. 116, comma terzo, della Costituzione

Una volta chiarito che l’espressione “sentiti gli enti locali”, di cui all’art. 116, co. 3, cit., deve ritenersi riferita al (parere del) CAL, si pone l’ulteriore questione relativa alla necessità di una previa disciplina legislativa, in ipotesi statale, attuativa dell’articolo in esame.

Qualora dovesse, invece, dimostrarsi non necessaria una previa legislazione statale, si porrà il problema, in certo modo speculare, della necessità, possibilità od opportunità di un intervento (eventualmente, anche surrogatorio) del legislatore regionale, ordinario o statutario, per disciplinare il procedimento *de quo*.

Se anche tale seconda ipotesi fosse smentita, in presenza di procedimenti in atto *ex art.* 116, co. 3, Cost., residuerebbe - riteniamo - un’unica alternativa possibile: l’applicazione diretta dell’art. 116, co. 3.

Il problema che ci si pone è, quindi, scomponibile in distinti, ma connessi quesiti, e cioè:

- se sia necessaria una disciplina legislativa attuativa dell’art. 116, co. 3, Cost.;
- in caso di risposta positiva al primo quesito, se la disciplina legislativa debba essere necessariamente statale, ovvero se la competenza a disciplinare il ruolo del CAL all’interno del procedimento di cui all’articolo citato possa ritenersi appartenere alla legge regionale, eventualmente statutaria;
- in caso di risposta negativa al quesito, se l’art. 116, co. 3, possa trovare applicazione anche in assenza di una disciplina attuativa di legge, oggi del tutto inesistente.

Esaminiamo, allora, le diverse questioni partitamente. Innanzitutto, utilizzando una metodologia *empirica* piuttosto che induttiva, antepoendo cioè l'osservazione del dato d'esperienza a quello teorico o normativo, va considerato un primo, significativo dato di fatto: sono attualmente in corso ben tre procedimenti in applicazione dell'art. 116 cit.⁷⁸, e precisamente quelli attivati dalla Lombardia⁷⁹, dal Veneto⁸⁰, dal Piemonte⁸¹, ai quali si aggiunge quello toscano⁸².

Il dato empirico è quantomeno indicativo di una *prassi*, la quale conferma un risultato teorico sul quale riteniamo che la dottrina maggioritaria sia sostanzialmente concorde: la fase dell'iniziativa (legislativa)⁸³, cioè dell'avvio del procedimento che dovrebbe condurre all'intesa di cui all'art. 116, co. 3, e alla sua ricezione con legge dello Stato, non può essere disciplinata con legge ordinaria⁸⁴. Saranno, quindi, le singole Regioni ad avviare il procedimento *de quo* con le modalità autonomamente prescelte. Ciò, in sostanza, per due ordini di motivi: in primo luogo e - per così dire - in negativo, non vi è alcun fondamento costituzionale a copertura di una normativa che potrebbe apparire invasiva della sfera di autonomia regionale costituzionalmente riconosciuta; in secondo luogo e in positivo, l'art. 116, co. 3, descrive una procedura - almeno nella sua primissima fase - negoziale (o negoziata) destinata cioè a sfociare in un'*intesa* tra

⁷⁸ Sui quali, in generale, cfr. l'editoriale di L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, cit.

⁷⁹ L'approvazione del primo *Documento di indirizzo* da parte della Giunta regionale lombarda (delibera n. 31159) è del 15 settembre 2006; il successivo 3 aprile 2007 il Consiglio regionale della Lombardia ha invece approvato una deliberazione (VIII/0367) con cui impegnava il Presidente della Giunta regionale ad "avviare il confronto con il Governo per definire e sottoscrivere una intesa, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", riguardante ben dodici materie.

⁸⁰ In tale Regione, l'iniziativa è stata avviata dalla Giunta, con deliberazione n. 3255 del 24 ottobre 2006, *Avvio del percorso per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia alla Regione del Veneto*, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, consultabile sul sito <http://bur.regione.veneto.it>.

⁸¹ Il documento approvato dal Consiglio regionale piemontese, relativo all'avvio del procedimento per l'individuazione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia è del 25 settembre 2006: il dato è riportato da documento a cura della Segreteria Generale della Programmazione della Regione Veneto, dal titolo *Attuazione articolo 116, terzo comma, della Costituzione nelle Regioni Piemonte e Lombardia*, disponibile on-line, nel sito ufficiale della Regione Veneto.

⁸² Si veda il Pdd. n. 1113 *Autonomia speciale della Regione Toscana nel settore della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, attualmente in VI Commissione - Territorio e ambiente, che ha già ricevuto il parere favorevole del Consiglio delle Autonomie toscane, consultabile sul sito dell'istituzione stessa alla pagina <http://www.consiglioautonomie.it/documenti/pa1113.htm>

⁸³ La quale, ci ricorda A. ANZON DEMMING, è inevitabilmente da qualificarsi come "riservata" alla Regione: cfr. ID., *op. cit.*, in particolare, p. 57.

⁸⁴ *Contra* F. PIZZETTI, *Le intese per l'attuazione dell'art. 116*, su www.forumcostituzionale.it, il quale osserva però che

"è piuttosto diffusa la convinzione che non vi sia alcuno spazio per interventi legislativi finalizzati a disciplinare le procedure relative a come (e da chi) queste intese possano essere avviate".

Stato e Regione⁸⁵, su iniziativa di quest'ultima. Apparirebbe perciò del tutto incongruo e contraddittorio che lo Stato, nel cercare una via di accordo con le Regioni, imponesse a queste ultime le forme della loro decisione. In altre parole, il procedimento di cui all'art. 116, co. 3, vede (e deve vedere) la Regione stessa quale "protagonista"⁸⁶.

Altro problema, sul quale la dottrina appare invece divisa, riguarda le forme e le procedure dell'intesa tra Stato e Regione. E qui le opinioni fioriscono - da chi ritiene si debba lasciare il massimo spazio all'autonomi delle singole Regioni, a chi ritiene, al contrario, necessaria una disciplina statale uniforme -, divergendo anche notevolmente, come diremo in seguito.

Ora, data una tale premessa, a quale conclusione pervenire in merito alla necessità ovvero all'opportunità di una disciplina legislativa statale, ossia una sorta di legge-modello⁸⁷ di attuazione del terzo comma dell'art. 116 che disciplini i diversi aspetti del medesimo procedimento?

Probabilmente, la realtà è che, con riferimento ad *aspetti determinati*, una disciplina legislativa attuativa potrebbe essere utile. Ci pare cioè che, esclusa generalmente la *necessità* di una tale legge di attuazione, la dottrina maggioritaria propenda correttamente per l'*opportunità*⁸⁸ - in sostanza per ragioni di certezza e uniformità di disciplina - di una tale legislazione. Opportunità con la quale, data anche la "opacità"⁸⁹ (piuttosto che "estrema povertà"⁹⁰) del dato normativo dell'art. 116, si può, pur con qualche riserva, certamente concordare.

Tra le opposte posizioni di chi ritiene l'art. 116 necessiti di una dettagliata disciplina di attuazione con legge statale, e chi all'opposto ritiene vada favorita la massima autonomia regionale possibile⁹¹, pare ragionevole a chi scrive, una posizione intermedia, che non escluda - ma nemmeno necessariamente richieda - una disciplina statale uniforme, a maglie non strette, che non comprima eccessivamente gli spazi della Regione, ma che nemmeno lasci nel vago (o nel vuoto) gli aspetti e gli spazi che l'art. 116, co. 3, effettivamente non spiega o non copre, richiedendo che eventuali imprecisioni o vere e proprie lacune vengano colmate con legge.

Tale potrebbe ritenersi, ad esempio, la *procedura* o la *forma* - se non i modi dell'iniziativa - dell'intesa Stato-Regione⁹²; tali altresì le *modalità* o la *tempistica* della ricezione dell'intesa con legge statale rinforzata (anche se, ad esempio,

⁸⁵ Sulla tematica delle intese, cfr. N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato*, cit.; nonché L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia*, (anch'esso) in AA.VV., *Problemi del Federalismo*, Milano, 2001.

⁸⁶ Così M. CECCHETTI, *op. cit.*, p. 10.

⁸⁷ Così, tra gli altri, A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale*, p. 32 ss.

⁸⁸ L'Autore citato alla nota precedente scrive, ad esempio, dell'*utilità* di una legge-modello statale: cfr. *ivi*, p. 34.

⁸⁹ Così A. RUGGERI, *op. cit.*, p. 25.

⁹⁰ Così, invece, S. AGOSTA, *op. cit.*, p. 7, che definisce anche la norma "eccessivamente scarna".

⁹¹ Per un rapido *excursus* delle posizioni dottrinali, cfr. A. MORRONE, *op. cit.*, in particolare, il par. 5, p. 153 ss..

⁹² Problema che il ddl. citato risolveva tramite rinvio alla disciplina di ciascuna Regione.

sarebbe assai difficile immaginare - per non dire inconcepibile - che tale legge potesse modificare il contenuto dell'intesa⁹³).

Se si debba poi necessariamente trattare di una legge ordinaria oppure se, in assenza di una disciplina statale, possa o addirittura debba intervenire la legislazione regionale, è altra questione sulla quale si tornerà più avanti.

Il problema che si pone alla nostra attenzione è, in realtà, un altro: *quid iuris*, infatti, per il caso in cui, in assenza di una disciplina legislativa statale (ovvero regionale) il procedimento sia stato comunque avviato dalla Regione? Fermo, infatti, che le modalità e le forme dell'intesa con lo Stato non possono essere disciplinate dalla Regione (cioè da ogni singola Regione) - ciò appare del tutto ovvio - cosa dire, ad esempio, delle modalità di consultazione degli Enti Locali?

Ora, crediamo che tale problema sia o possa essere risolto, per alcuni profili, in base alla sola disciplina costituzionale; per altri profili debba, invece, ritenersi demandato necessariamente all'attuazione legislativa regionale, con forme che - in ipotesi - potrebbero anche essere diverse da Regione a Regione.

Sotto il primo profilo, si è, infatti, dimostrato che l'espressione "sentiti gli Enti Locali" di cui all'art. 116, co. 3, Cost. va certamente riferito al CAL.

Se così è, pur non sfuggendo a chi scrive l'opposta opinione di chi ritiene che

"si [possa] affermare che la consultazione degli Enti Locali disposta dall'art. 116, ult. comma rappresenta il passaggio che, con ogni probabilità, esige più di ogni altro di essere precisato con una normativa di attuazione"⁹⁴,

non vi sarebbe invece ragione di ritenere che, pur in assenza di una disciplina legislativa attuativa, la disciplina dettata in Costituzione non debba considerarsi direttamente applicabile ai procedimenti in corso: essa è, infatti, sufficientemente dettagliata da apparire - in tal senso - chiara e univoca.

In altre parole, una volta istituito il CAL - questo sì -, il riferimento di cui all'art. 116 ("*sentiti gli Enti Locali*") non potrebbe che essere inteso come un automatico rinvio a un necessario parere del CAL, da rendersi eventualmente nelle forme ordinariamente previste per i pareri resi da tale organo regionale.

Bene avrebbe fatto, allora, il legislatore lombardo a *non* disciplinare il ruolo del CAL all'interno del procedimento di cui all'art. 116, co. 3, Cost.: la disciplina regionale avrebbe, infatti, potuto successivamente entrare in contraddizione con un'eventuale legislazione statale. Ragioni di opportunità hanno, quindi, forse correttamente consigliato il legislatore regionale di attendere l'eventuale legislazione nazionale, in mancanza della quale sarebbe comunque applicabile il dettato costituzionale stesso, integrato - quanto alle modalità concrete con cui l'organo deve rendere il proprio parere - dalla disciplina regionale (generale) del CAL.

Sotto il secondo profilo, invece, proprio l'assenza di una specifica disciplina legislativa regionale del CAL, che disciplini il valore del parere reso nell'ambito

⁹³ Tale l'opinione di N. ZANON, *op. cit.*, p. 57; nello stesso senso, M. CECCHETTI, *op. cit.*, p. 11.

⁹⁴ G. BRAGA, *La legge attributiva di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle regioni*, cit., p. 102.

del procedimento di cui all'art. 116, ult. comma, non permette di giungere a una conclusione diversa dall'obbligatorietà, ma non vincolatività del parere stesso.

La ragione di ciò risiede nel fatto che, in assenza di una (diversa) disciplina legislativa, il parere del CAL, nel procedimento di cui all'art. 116 Cost. - che, almeno in astratto, potrebbe anche concepirsi come vincolante: ipotesi che appare meno peregrina non appena si pone mente al fatto che, mancando l'istituzione del CAL, per l'attuazione dell'art. 116, co. 3, ben si potrebbero sentire direttamente le popolazioni degli Enti Locali, piuttosto che gli organi degli enti stessi, se ad esempio lo Statuto o la legge regionale così prevedessero⁹⁵ - non potrebbe che essere reso nelle stesse forme e con i medesimi effetti previsti dalla disciplina generale del Consiglio delle autonomie. Secondo tale disciplina, il parere, anche negativo, del CAL è però, appunto, sempre superabile a maggioranza assoluta (cfr. l'art. 54, co. 4, dello Statuto lombardo).

Il che ci porta alla seguente considerazione: si è giustamente osservato, in dottrina, che, già in ossequio al principio di leale collaborazione,

“lo Stato e la Regione non potranno non tenere in qualche modo conto delle posizioni [...] espresse dal sistema delle autonomie locali”⁹⁶.

Ora, se così è, appare ragionevole ritenere che, pur in assenza di una specifica disciplina legislativa, vi siano sufficienti elementi (sistematici) per ritenere di poter individuare anche il *momento* in cui collocare il parere del CAL.

Stando alla lettera della Costituzione, che pare riferire l'inciso all'iniziativa della Regione - parte della dottrina ha, infatti, giustamente scritto che l'

“attuazione dell'art. 116, III comma, comporta come è noto, una iniziativa regionale concordata con gli Enti Locali”⁹⁷.

- è sull'iniziativa stessa, ossi sull'atto col quale si esercita tale iniziativa che il CAL dovrebbe essere chiamato ad esprimere un parere.

Qualora ciò non avvenisse (o non fosse avvenuto: è il caso della Lombardia), tale parere dovrebbe comunque essere richiesto, quantomeno, certamente *prima* della conclusione dell'intesa Stato-Regione - e forse sull'ipotesi stessa d'intesa.

Diversamente, infatti, il valore del parere del CAL verrebbe completamente eroso se non addirittura svuotato, e in tal modo privata di un concreto significato l'espressione “sentiti gli Enti Locali” di cui all'art. 116 Cost.; dal che potrebbe, a sua volta, discendere un vizio del procedimento posto in essere e dell'atto (legislativo) conclusivo.

⁹⁵ In tal senso, apparentemente, anche A. RUGGERI, *op. cit.*, in particolare, p. 33.

⁹⁶ P. CIARLO-M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, cit. alla nota 26.

⁹⁷ Così L. VIOLINI, *op. ult. cit.*, p. 199.

7.4. Cenni al caso della Lombardia. Problemi attuativi-applicativi

Riteniamo che quanto sin qui osservato possa risultare di chiarimento anche per gli eventuali dubbi relativi allo specifico caso lombardo. In particolare, passando all'esame del caso della Regione Lombardia, si deve osservare come il procedimento per l'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116, co. 3, Cost. sia stato attivato dalla Regione già nel settembre 2006⁹⁸, ben prima, quindi, non solo dell'istituzione del CAL con legge regionale nell'ottobre 2009, ma addirittura della sua stessa previsione in Statuto⁹⁹.

Non essendo questo il tema centrale del presente lavoro - che si è invece indirizzato verso la puntualizzazione della consistenza giuridica e delle possibili ipotesi applicative dell'inciso "*sentiti gli Enti Locali*" inserito nel terzo comma dell'art. 116 - ma essendo in esso implicito il riferimento al caso della Lombardia, riteniamo necessario affrontare, in questa sede, il tema *de quo*. Allo stesso tempo, riteniamo però che - esattamente per la medesima ragione su esposta - ci sia qui consentito soltanto un breve cenno, accompagnato da sintetiche annotazioni sugli elementi essenziali, dell'iniziativa lombarda, esposti in ordine cronologico.

Il 15 settembre 2006, la Giunta regionale ha approvato, infatti, con propria delibera n. 3159, un documento di indirizzo per l'avvio del procedimento *de quo*, inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Consiglio regionale lombardo. Il 7 novembre 2006, la Giunta regionale approvava poi un *Documento di ricognizione* di tutte le possibili materie oggetto di eventuale attribuzione di competenze ulteriori da parte dello Stato, *ex art.* 116, co. 3. Il documento veniva presentato dal Presidente della Giunta al Consiglio regionale.

Quest'ultimo, già il successivo 13 novembre, approvava a sua volta un ordine del giorno - n. 258 - il quale, anche in considerazione della necessità di coordinare in modo continuativo l'attività del Consiglio e della Giunta regionale, ha impegnato le proprie Commissioni a sviluppare gli indirizzi indicati dalla Giunta.

Il 26 marzo 2007, la II Commissione consiliare - Affari istituzionali del Consiglio regionale deliberava una proposta di risoluzione da sottoporre al Consiglio stesso, che veniva da quest'ultimo approvata in data 3 aprile 2007.

⁹⁸ I dati riportati sono tratti dalla documentazione predisposta ad uso interno da uffici e strutture delle tre Regioni (Lombardia, Veneto e Toscana) che hanno, sul punto, assunto la guida della compagine delle Regioni ordinarie che si sono impegnate su questo fronte. In particolare, ci si riferisce a documenti predisposti in Lombardia a cura della Segreteria della seconda commissione consiliare in collaborazione con il Servizio legislativo del Consiglio regionale, datati novembre 2006; altre notizie sono state tratte dal documento a cura della Segreteria Generale della Programmazione della Regione Veneto, *Attuazione articolo 116, terzo comma, della Costituzione nelle Regioni Piemonte e Lombardia* già citato.

⁹⁹ Lo Statuto di autonomia della Lombardia è, infatti, entrato in vigore il 1° settembre 2008.

La *Risoluzione* impegnava il Presidente della Regione a negoziare col Governo forme e contenuti relativi a dodici ambiti di materia. Chi voglia ripercorrere quella documentazione e riaggiornarsi sul dibattito, assai ricco sul piano tecnico-giuridico, ma ancor più qualificato sul piano politico, si accorge agevolmente che nella primavera/estate di due anni fa la Regione Lombardia produsse il massimo sforzo per dare concretezza, a vantaggio delle proprie competenze legislative e amministrative, a una certa idea assai avanzata di regionalismo asimmetrico e differenziato. Ciò avrebbe posto la Regione Lombardia all'avanguardia del panorama autonomistico italiano; del che ebbero consapevolezza anche le minoranze consiliari (con poche eccezioni), che decisero di appoggiare la proposta del Governo regionale, sollecitando il Governo nazionale ad aprire il confronto¹⁰⁰.

Il 30 ottobre 2007 la Regione Lombardia ha poi stipulato una *pre-intesa* con lo Stato per l'attribuzione delle dodici materie.

Nello svolgimento dell'intera vicenda e almeno sino al 30 ottobre 2007, quando a Roma venne dato ufficialmente il via al negoziato Stato-Regione per la effettiva determinazione delle materie, la Regione ha sempre cercato di dare degli "ambiti di materia" rintracciabili nell'interpretazione più evolutiva possibile dell'art. 116, co. 3, una lettura lata e penetrante. Ciò a valere sia per le tre competenze ricavabili nell'ambito di quelle "esclusive" dello Stato: organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione e tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, sia dando consistenza agli ambiti di materia liberamente ricavati nell'elenco di materie di cui al terzo comma dell'art. 117 dedicato alla competenza "concorrente" Stato-Regioni. Qui gli ambiti di materia individuati dagli organi della Regione sono nove e sono stati, per di più, indicati in un approfondimento "consecutivo" che dovrà intervenire in un'appositamente istituita sede paritetica, nella quale dovrà essere rispettato l'ordine stabilito dal Consiglio regionale¹⁰¹.

Come è stato già in precedenza chiarito, non rientra tra gli oggetti della presente ricerca quello di individuare l'esatta e completa portata giuridica delle materie o ambiti di materia che possano essere rivendicati ad un'ampliata autonomia delle Regioni e, per il nostro caso, della Regione Lombardia. Basti qui sottolineare il dato assolutamente ovvio che nel disegnare gli ambiti di materia sui quali e per i quali rivendicare un *plus* di autonomia, la Regione ha ritenuto di dare una lettura assai ampia, come è pratica normale da parte di chi debba entrare, con alcune carte in mano, in un negoziato.

Riprendendo l'elenco ufficiale delle materie, come individuate e deliberate dal Consiglio regionale nella fondamentale risoluzione del 3 aprile 2007, queste riguardano: *la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la tutela dei beni culturali, l'organizzazione della giustizia di pace, l'organizzazione sanitaria, l'ordinamento della comunicazione, la protezione civile, la previdenza*

¹⁰⁰ Cfr. la mozione del 10 luglio 2007, promossa da 11 capigruppo di maggioranza e opposizione, approvata dal Consiglio regionale a larghissima maggioranza.

¹⁰¹ Nell'autunno dello stesso anno si tennero alcune riunioni per approfondimenti tecnici, ma il sopraggiungere della crisi del governo Prodi, che aveva dato inizio al negoziato per parte statale, è risultato in un blocco di fatto dell'iter dei lavori.

complementare e integrativa, le infrastrutture, la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, l'Università per quanto concerne la programmazione dell'offerta formativa delle sedi, la cooperazione transfrontaliera e, da ultimo, nel settore del credito, le casse di risparmio, le casse rurali, le aziende di credito a carattere regionale, gli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Non è questo un luogo per un commento sul tema, se non per suggerire che un ampliamento di competenze di tal fatta sarebbe certamente in grado, specialmente in una Regione dotata di risorse, di capitale umano e di soggetti a forte e consolidata vocazione autonomistica come la Lombardia, di individuare un nuovo *genus* nella tipologia delle Regioni italiane, che andrebbe ben al di là di quanto normalmente viene racchiuso nella formula Regioni a Statuto ordinario per entrare decisamente in un campo vicino a quello proprio delle Regioni a Statuto speciale¹⁰².

Ma torniamo al nostro argomento specifico di ricerca, per richiamare un dato che ci interessa evidenziare e mettere in luce, e cioè come *l'iter* procedimentale *ex art. 116, co. 3*, sia stato iniziato, dalla Regione Lombardia, prima dell'istituzione del nuovo Consiglio delle autonomie lombarde e della stessa adozione dello Statuto regionale d'autonomia.

L'interpretazione che è stata data in questo lavoro al noto inciso del terzo comma dell'art. 116 richiede, come si è più sopra osservato, che sia quantomeno richiesto il parere (necessariamente favorevole?) del CAL.

Ciò comporta che, da un punto di vista teorico, se la fase dell'iniziativa ad opera degli organi della Regione fosse stata conclusa in un momento precedente l'istituzione del CAL - eventualmente anche attraverso una consultazione degli Enti Locali stessi ovvero delle popolazioni dei medesimi - ci si sarebbe potuti domandare se tale procedura fosse da ritenersi valida o meno, ai fini di una corretta attuazione dell'art. 116. E la risposta, in tal caso, avrebbe forse potuto essere affermativa - non comportando la necessità di una riproposizione della proposta di risoluzione al CAL per l'ottenimento del suo parere favorevole - qualora essa si fosse appunto esaurita prima dell'istituzione del CAL.

Non consta però, almeno ad oggi, che la fase di necessaria consultazione degli Enti Locali lombardi prevista dal medesimo articolo, riferibile, come si è cercato di dimostrare, al CAL, sia stata espletata.

Appare, quindi, necessario che l'atto di cui sopra (sia esso la Risoluzione o altro documento successivo - idoneo e aggiornato - di analoga consistenza) venga sottoposta all'esame del CAL, prima del raggiungimento dell'eventuale intesa vera e propria con lo Stato e certamente prima dell'adozione della legge statale rinforzata.

È, infatti, lo stesso principio di leale collaborazione¹⁰³ tra tutti gli enti della Repubblica (artt. 5 e 114 Cost.) - richiamato già all'art. 3 dello Statuto

¹⁰² Per una critica concernente questo tipo di attuazione del Titolo V della Costituzione cfr. P. CIARLO-M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, cit.. Più favorevole la lettura che ne dà L. VIOLINI nel saggio *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, comma 3, Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, cit.

¹⁰³ Vedi le osservazioni di cui al precedente par. 2.3, p. 51.

lombardo¹⁰⁴ - che, se da una parte garantisce relazioni leali e collaborative tra Stato e Regioni, non può poi, d'altra parte, essere obliterato quando il medesimo principio debba trovare applicazione nei rapporti tra la Regione e gli Enti Locali che si trovano nel suo territorio.

È questo un punto che riteniamo non abbia bisogno di particolare giustificazione, essendo tra quelli che possono considerarsi di per sé evidenti, o se si preferisce, necessariamente correlati a una corretta lettura del pluralismo istituzionale e autonomistico.

Anche sul piano pratico e politico - oltre che giuridico in senso stretto - risulterebbe difficilmente sostenibile sottrarre a un confronto con l'organismo consultivo, ma anche rappresentativo degli Enti Locali, una iniziativa tale da costituire uno degli argomenti materiali e fattuali di più ampio rilievo, non solo nei rapporti *ascendenti* tra la Regione e lo Stato, ma anche tra quelli *discendenti* tra la Regione e gli Enti Locali. Se così non fosse, coloro che imputano alla Regione un atteggiamento neo-centralista, troverebbero un buon argomento di polemica. Ma, su di un piano strettamente giuridico, è certo, comunque, che spetti allo stesso CAL esprimere il proprio parere obbligatorio, ed è ugualmente certo che tale parere rappresenti una fase necessaria dell'*iter* prescritto dall'art. 116.

Un'ultima articolazione del nostro discorso si rivolge a considerare *in quale delle due composizioni* del CAL lombardo - ordinaria, ovvero integrata - spetti ad esso esprimere il proprio parere sull'atto sopra evocato.

Il problema si pone per il semplice fatto che la Regione Lombardia, unica - a quanto consta - nel panorama italiano, ha adottato una composizione nella quale sono presenti i rappresentanti degli Enti Locali territoriali ed un'altra allargata a rappresentanti delle autonomie funzionali.

Senza voler ripercorrere, in questo luogo, ragionamenti che sono già stati ampiamente svolti in precedenza, è proprio la peculiarità dell'oggetto direttamente coinvolgente gli Enti Locali territoriali e politici (quelli, in breve, della più antica tradizione autonomistica italiana) a far propendere per l'accettazione della tesi che ad essi, e solo ad essi, spetti la competenza a esprimere il parere su questa materia.

In altri termini, niente nel dettato costituzionale (o statutario lombardo¹⁰⁵) pare giustificare, avvalorare ovvero sostenere l'ipotesi di una necessaria consultazione degli Enti Locali non territoriali. A mente anche dell'art. 118, co. 2, Cost., infatti,

¹⁰⁴ Sul quale, vedi la nota 89, ult. cpv e le ripetute e riccamente argomentate sentenze della Corte Costituzionale, specialmente, quelle successive alla novella costituzionale del 2001.

¹⁰⁵ Il quale nomina, infatti, le *Autonomie funzionali* già all'art. 5, ma - riteniamo significativamente - in un separato articolo rispetto alle *Autonomie territoriali* (art. 4).

Un dato normativo contrario potrebbe, però, ravvisarsi nel disposto dell'art. 3 dello Statuto d'autonomia che, nel richiamare il principio di leale collaborazione, espressamente lo riferisce anche alle autonomie funzionali e sociali, laddove dispone che "*La Regione pone a fondamento della propria attività di governo il principio della leale collaborazione con lo Stato, con gli enti locali e con le autonomie funzionali e sociali*".

“I Comuni, le Province e le Città metropolitane - tutti Enti Locali territoriali - sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”:

competenze sulle quali inciderebbero immancabilmente - ancorché in misura non esattamente prevedibile *a priori* - le nuove attribuzioni legislative, in ipotesi, conferite alla Regione con legge statale.

Si ribadisce a tal proposito che l’ampliamento del CAL lombardo a favore delle autonomie funzionali ha riguardo alle materie nelle quali è richiesta, ovvero è utile (perciò giustificata) una loro presenza qualificata, ma soprattutto “legittimata”. Ma non essendo le autonomie funzionali legittimate dal punto di vista democratico-elettivo, ovvero in modo diretto dalla Costituzione stessa (che si limita a riferirsi, genericamente, agli Enti Locali), esse dovranno limitarsi a reclamare competenze specifiche e delimitate in ragione dei caratteri delle competenze che sono in grado di mettere in campo e di mobilitare.

Diversamente, gli enti territoriali sono già - per definizione - enti politici¹⁰⁶, rappresentativi delle popolazioni insediate nei rispettivi territori, ed è quindi ad essi che ci si deve rivolgere nel momento in cui si delinea - per così dire - l’assetto competenziale di Stato-Regioni-Enti Locali nello svolgimento di una materia. Appare, poi, ovvio che le determinazioni saranno assunte col mezzo dell’intesa tra Stato e Regione, consacrato nella legge rinforzata, ma che gli Enti Locali territoriali potranno/dovranno dare il loro contributo, particolarmente per gli aspetti esecutivo-amministrativi e gestionali, che andrà a riversarsi nel parere che uscirà dal Consiglio delle Autonomie Locali.

7.5. Sul “rispetto dei principi di cui all’art. 119” Cost.

Un’ultima considerazione, conclusiva, deve essere dedicata all’inciso di cui alla parte finale del comma terzo dell’art. 116 Cost., ai sensi del quale le forme e condizioni di autonomia sopra esaminate, possono essere attribuite soltanto “nel rispetto dei principi di cui all’art. 119” della Costituzione.

Tale norma pone un *limite* che, in mancanza dell’attuazione dell’art. 119 Cost., tende effettivamente a porsi quale *pre-condizione* - come è stata definita¹⁰⁷ - dell’attuazione dello stesso art. 116.

È vero che, nella tarda primavera di quest’anno, è stata pubblicata (6 maggio) ed è entrata in vigore (21 maggio) la L. 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale.

¹⁰⁶ Dotati, cioè, di “*autonomia politica, in quanto costituiti e organizzati in modo da rappresentare, mediate propri Consigli o Assemblee a carattere elettivo, le rispettive collettività*”: così E. BALBONI-G. PASTORI, *Il governo regionale e locale*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico. II. L’organizzazione costituzionale*, pp. 353-425, in particolare, p. 359.

¹⁰⁷ Cfr. A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in www.federalismi.it, p. 3.

Essa include, in particolare, un articolo - art. 14 - espressamente dedicato al nostro tema: *Attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*. Allo stato attuale, tale disposizione aggiunge, però, solo un modesto elemento interpretativo al quadro dei principi già delineato in Costituzione e dispiegato, addirittura con un eccesso di ricchezza semantica, nell'art. 2 della citata legge (e non solo in esso)¹⁰⁸.

In questa sede, s'intende perciò soltanto ribadire che, anche con riguardo alla situazione "speciale" cui dà ingresso la disposizione in commento, la dimensione finanziaria e tributaria risulta assai importante, e addirittura decisiva su di un piano empirico.

Basti considerare che (al di là dello slogan più volte ripetuto, in alti e bassi luoghi, per cui "*il federalismo o è – soprattutto federalismo fiscale ovvero non è*") senza le risorse aggiuntive, che vadano a coprire i costi ulteriori in relazione alle competenze e alle funzioni aggiuntive, tutta la macchina si avvierebbe, in breve, a entrare in stallo, per passare poi a una condizione di implosione ed entropia.

Dunque, il primo principio che dovrebbe essere rispettato concerne, appunto, l'attribuzione di risorse finanziarie (provenienti da effettivi risparmi di spesa o raccolte attraverso i tributi) "fresche" a fronte di competenze "nuove".

Quale secondo principio, s'impone invece la necessità di mantenere l'equilibrio del sistema complessivo, di spesa e di entrata, prevedendo il coordinamento dei diversi livelli d'imposizione (statale, regionale e locale) gravanti sullo stesso territorio e sui medesimi contribuenti le cui necessità e bisogni, per il fatto di essere avvertiti localmente, non cessano di appartenere al novero dei fini pubblici, venendo ricompresi tra i "compiti della Repubblica", così incisivamente scolpiti nel fondamentale art. 3, 2° co., della Costituzione. Proprio in relazione a tale ultimo principio, viene solitamente fatta valere l'opzione statalista: il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - che pure rientrano tra gli oggetti-materia della competenza concorrente - troverebbero cioè collocazione nella competenza esclusiva dello Stato *sub specie* di "perequazione delle risorse finanziarie".

In altre parole, se, in forza del divieto di aumento del carico fiscale complessivo imposto al contribuente (che rappresenta il terzo principio individuabile nel sistema complessivo¹⁰⁹), le risorse finanziarie che un popolo e un territorio sono in grado di produrre sono una quantità data e non incrementabile, allora ci si potrà e dovrà muovere rispetto ad un orizzonte già sufficientemente delineato nelle sue premesse e che attende di essere declinato non solo nei rapporti Stato-Regioni (che in questa occasione non sono oggetto di studio), ma in quelli tra Regione ed Enti Locali, alla luce - per quel che ci interessa - delle competenze proprie del CAL.

¹⁰⁸ Francamente si resta colpiti dell'impressionante sequenza di principi e criteri direttivi ai quali dovranno attenersi i decreti governativi delegati, se si rammenta che solo l'art. 2 ne contiene più di trenta.

¹⁰⁹ Segnatamente nella legge di delega n. 42/2009, volta all'attuazione del federalismo fiscale, inserito in uno degli articoli finali della legge (art. 28), che rubricato significativamente *salvaguardia finanziaria* e richiama i vincoli e gli impegni assunti col patto di stabilità e crescita.

Ciò significa che l'attuazione dell'inciso "sentiti gli Enti Locali", quando il CAL sia stato istituito, come nel caso della Lombardia (ancorché non sia stato ancora costituito), fa rientrare i contenuti a carattere integrativo e specificativo - sul piano delle spese e su quello delle entrate regionali - delle nuove materie-funzioni-competenze, tra quelli che dovranno essere portati all'attenzione del Consiglio delle autonomie stesso per ottenere su di essi un parere obbligatorio. Il che comporta la consapevolezza che si andrà, per tal via, a intaccare il modello uniforme nella resa dei servizi e nello svolgimento delle competenze con riguardo al territorio nazionale.

Qui, invece, viene in gioco non solo l'assetto amministrativo delle funzioni che adesso origina dal basso (art. 118, co. 1), ma soprattutto la garanzia che anche la Regione, oltre allo Stato, non vada a sacrificare la sfera costituzionalmente garantita a Comuni, Province e Città metropolitane. Si pensi, in primo luogo, alla potestà regolamentare, per esempio con riguardo alle funzioni fondamentali degli Enti Locali di cui all'art. 117, co. 2, lett. m.

Ecco, allora, che anche con riguardo ai profili attinenti alla finanza, ai tributi e, generalmente, all'attuazione del federalismo fiscale, il parere del CAL si arricchisce e si qualifica per il fatto di avvalersi della consulenza e rappresentanza degli Enti Locali della Regione raccolti, coordinati ed espressi nel Consiglio delle autonomie locali.

Resta da chiarire l'eventuale rilevanza di un'indicazione - piuttosto che di un principio vero e proprio - ricavabile dalla terminologia adottata nell'art. 14 sopra citato, là dove esso fa rientrare, correttamente, anche l'eventuale utilizzo dei maggiori spazi competenziali delle Regioni che vorranno avvalersene, sotto la copertura dei principi e criteri direttivi ai quali dovrà attenersi l'intera operazione di rifondazione dell'assetto finanziario degli enti costitutivi della Repubblica.

Dopo avere esaminato le tematiche principali è opportuno non trascurare un aspetto di interesse minore in questa trattazione, ma dal rilevante impatto sul piano pratico. Si tratta del rapporto tra l'art. 116, co. 3, e l'art. 119 per quanto, in particolare, attiene alle problematiche di carattere finanziario sollevate dal trasferimento di "*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*" dallo Stato alla Regione. Non è possibile in questa sede affrontare compiutamente un tema di tale portata; per questa ragione si faranno ad esso solo alcuni doverosi cenni.

Il problema principale consiste nella valutazione delle situazioni in cui una Regione a statuto ordinario richieda allo Stato il trasferimento di materie rientranti nella previsione dell'art. 116, co. 3. In tali casi, la procedura è nota, ma è interessante sviluppare un concetto, che al legislatore della riforma del 2001 era ben noto: a maggiori attribuzioni in senso discendente (dallo Stato alla Regione) corrispondono inevitabilmente maggiori oneri finanziari che la Regione è tenuta a sostenere.

La lettura combinata dei due articoli citati solleva una serie di dubbi, che, in assenza di precisi riferimenti normativi, devono essere sciolti in via interpretativa. L'art. 116, co. 3, contiene un rinvio ai *principi* di cui all'art. 119, che possono essere riassunti, in modo parziale ed incompleto, nel seguente schema:

- autonomia finanziaria di entrata e di spesa;
- equilibrio complessivo della finanza pubblica;
- equilibrio della fiscalità/imposizione tributaria a livello centrale e periferico;
- divieto di indebitamento, salvi i casi di spese per investimento;
- copertura delle spese;
- bilanciamento tra finanza ordinaria, esercizio ordinario delle funzioni pubbliche, scopi diversi di carattere sociale, di promozione dello sviluppo di riduzione degli squilibri ecc.;
- esclusione della garanzia dello Stato sui prestiti contratti dagli enti territoriali¹¹⁰.

Come evidente, tale riferimento lascia ampi margini di incertezza (e, conseguentemente, di manovra) sulle modalità che il legislatore deve seguire nella predisposizione della legge di cui all'art. 116, co. 3.

A ciò si aggiunge la difficoltà di individuare precedenti legislativi, in quanto, come noto, non sono state ancora promulgate leggi che ampliano il novero delle competenze regionali, seguendo la procedura prevista nell'articolo in esame.

Appare adesso necessario sviluppare la materia e individuare elementi quanto più possibile certi e concreti. Come già più sopra è stato sottolineato, al trasferimento di materie e competenze dallo Stato alla Regione, corrisponde un aumento della spesa per l'ente che riceve le nuove competenze. Ciò è evidente e naturale: se prima della legge di trasferimento una determinata competenza viene gestita dallo Stato, le spese di gestione sono allocate nel bilancio dello Stato o dell'autorità centrale che istituzionalmente svolge le funzioni collegate a quella competenza. Quando, però, la competenza viene trasferita ad una Regione ai sensi della legge di cui all'art. 116, comma 3 sorge il problema di individuare *chi, come e con quali risorse* gestirà le funzioni collegate alla materia trasferita.

Subito dopo la riforma costituzionale del 2001 si sono sviluppate nel dibattito scientifico, su questo tema, due linee di pensiero.

La prima più radicale, segue l'impostazione secondo cui la Regione dovrà gestire le funzioni collegate alla maggiore autonomia *a condizioni finanziarie ordinarie invariate*¹¹¹. In sostanza la Regione richiede maggiori competenze e più robuste autonomie: per tale ragione, spetta ad essa individuare, all'interno delle proprie risorse finanziarie già esistenti, le fonti con cui gestire le funzioni acquisite.

La seconda tesi, invece, propende per un maggiore flessibilità dei rapporti tra Stato e Regione, privilegiando il trasferimento di competenze accompagnato dalla *sostenibilità finanziaria* dello stesso. In tal modo, la Regione gode di un'autonomia più ampia, con le risorse necessarie per la sua gestione. Risorse che possono essere individuate sia in termini di aumento della fiscalità regionale (con corrispondente riduzione della fiscalità statale-nazionale nella Regione, in

¹¹⁰ M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in www.federalismi.it, pag. 10

¹¹¹ M. CECCHETTI, *Ivi*.

ossequio al principio di equilibrio complessivo del sistema), sia in termini di maggiori trasferimenti erariali dallo Stato.

Questa seconda tesi appare preferibile per due aspetti, che ci paiono entrambi di rilievo. Il primo è la rispondenza allo “spirito” della riforma del 2001: privilegiando un dialogo costruttivo e virtuoso tra lo Stato e le Regioni, il legislatore amplia l'interesse degli enti territoriali a gestire direttamente determinate funzioni (collegate al trasferimento delle nuove competenze di cui all'art. 116, comma 3), purché ciò sia accompagnato dalle risorse necessarie a svolgere tali funzioni compiutamente. L'alternativa sarebbe, come ovvio, l'impossibilità per la finanza regionale di sostenere un intervento e, quindi, l'impossibilità di attuare l'art. 116, comma 3.

Il secondo aspetto è correlato al rispetto dell'art. 119 stesso: nei primi tre commi sono elencate le fonti di finanziamento principali della finanza locale. Il comma 4 è determinante per la nostra analisi poiché stabilisce che le funzioni pubbliche di quegli enti sono finanziate *integralmente* con le fonti di cui ai commi 1, 2 e 3. Quindi, l'estensione dell'autonomia in alcune materie deve essere interpretata nel senso più ampio, termine quindi da interpretarsi anche sul versante finanziario. Maggiori competenze necessitano di maggiori entrate, con cui coprire le spese derivanti dalle nuove funzioni.

Ciò ha due importanti conseguenze dal punto di vista del rispetto del c.d. “patto di stabilità”. La prima sul piano dei rapporti “esterni” della Regione con lo Stato - per il fatto che l'autorità centrale non può disinteressarsi di come vengano gestite le funzioni correlate al trasferimento di nuove competenze alla Regione, in quanto ciò si porrebbe in contraddizione con i notevoli e sempre maggiori vincoli di spesa imposti a tutti gli enti.

La seconda conseguenza rileva sul piano dei rapporti “interni” della Regione con gli Enti Locali. Province e Comuni, infatti, negli ultimi anni sono stati destinatari di risorse accompagnate da importanti vincoli di carattere finanziario sul fronte della spesa. L'eventuale aumento delle funzioni correlate (direttamente o indirettamente) al trasferimento di nuove competenze dallo Stato deve necessariamente trovare un riscontro di carattere finanziario nell'autorizzazione a maggiori spese e quindi, secondo i principi del rispetto del “patto di stabilità”, a maggiori disponibilità economiche dirette (tributi locali) o derivate (trasferimenti).

In particolare, sul fronte della spesa non si può trascurare che il trasferimento di nuove competenze, ha come conseguenza il passaggio dallo Stato agli enti territoriali del personale necessario allo svolgimento delle funzioni correlate.

Tale voce di spesa, rigidamente vincolata dal patto, deve necessariamente trovare un riscontro nei capitoli di entrata.

Anche questo elemento sostiene la tesi della maggiore autonomia supportata dalla sostenibilità finanziaria dell'intervento. Infatti, in estrema sintesi, è bene ricordare che i meccanismi del patto di stabilità impongono il contenimento della spesa per il personale entro parametri determinati anno per anno. A parità di risorse non è possibile aumentare la spesa sui capitoli di bilancio per il personale.

Non è sufficiente, quindi, come nella prima tesi esposta, un trasferimento di risorse da altri capitoli già presenti nel bilancio dell'ente, ma è necessario ottenere un aumento delle entrate.

In questa situazione oggettivamente complessa e poco chiara, è significativo il recente riferimento legislativo alla già citata legge n. 42 del 2009.

Il testo in parola contiene, all'art. 14 più sopra richiamato¹¹², una norma che, pur nella sua essenzialità, può essere utilizzata, in via interpretativa, per cercare di risolvere almeno in parte i problemi trattati in quest'ultima sezione.

Per esporre un primo punto di vista, potremmo partire dall'interpretazione letterale della norma. Questa, infatti, stabilisce che, in sede di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., con la legge attributiva di forme particolari di autonomia si provvede all'*assegnazione* alla o alle Regioni interessate delle *necessarie risorse*.

Il dato testuale è inequivocabile: assegnare significa individuare ed attribuire qualcosa a qualcuno. Pertanto, lo Stato deve identificare la risorsa finanziaria necessaria e conferirla alla Regione. Questo è un punto fermo, in quanto lo Stato non può individuare nel bilancio regionale le risorse, in quanto ciò violerebbe il principio della autonomia finanziaria di cui all'art. 119, commi 1 e 2, ma deve provvedere *con proprie risorse* a "dare copertura finanziaria" all'attribuzione di maggiori competenze alle Regioni, in attuazione all'art. 116, comma 3.

Un tale ragionamento mantiene inalterata la sua efficacia e condivisibilità, anche considerato nei termini più restrittivi, secondo i quali lo Stato assegni le risorse necessarie semplicemente autorizzando la Regione ad aumentare il proprio gettito tributario, con la contestuale diminuzione del carico tributario nazionale sul territorio della Regione interessata. Ciò, come già detto, in ossequio al principio generale del divieto di aumento dell'importo complessivo dei tributi gravanti sul contribuente.

7.6. Considerazioni conclusive

Giunti al termine del lavoro di ricerca sembra possibile svolgere alcune considerazioni di sintesi. Punto di partenza è stata la considerazione dell'attuale livello di maturità del regionalismo in Italia, avendo particolare riguardo a quella situazione - la Lombardia - che ne esprime uno dei modelli più avanzati e, per molti aspetti, più innovativi.

Ci siamo mossi all'interno di un quadro costituzionale caratterizzato più dalla uniformità che dalla differenziazione, come attestato dalla forte rigidità nel sistema del riparto delle competenze legislative di Stato e Regioni (art. 117 Cost.).

¹¹² Il quale dispone:

"Con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge".

Rispetto a tale *standard* di fondo l'elemento di differenziazione che venne inserito - pur con molte cautele, sia di tipo sostanziale che procedurale - nell'art. 116 (solo topograficamente, ma non concettualmente, precedente il 117), al terzo comma, era volto a dare qualche spazio di differenziazione a favore di quelle Regioni a statuto ordinario che si dimostrassero desiderose - e capaci - di rivendicare con successo "ulteriori forme e condizioni particolari" di autonomia.

Come è noto, e come è stato riportato nel rapporto, la Regione Lombardia si è messa con decisione - e con forte impulso, almeno agli inizi - su questa strada, impegnandosi nella primavera del 2007 in un ruolo di battistrada.

Già al momento di identificare le nuove, ulteriori, competenze da "negoziare" col Governo centrale (e il Parlamento nazionale) era parso evidente che un *plus* di autonomia effettiva avrebbe potuto essere la conseguenza positiva di un migliorato rapporto con gli Enti Locali territorialmente appartenenti alla Regione.

Fra le altre considerazioni un aiuto nella direzione di quello che potremmo chiamare un "ampliamento a ventaglio" delle competenze potrebbe derivare dalla constatazione che è adesso minore l'uniformità richiesta a livello amministrativo e gestionale: ambiti per i quali risulta importante il ruolo e l'atteggiamento degli Enti Locali.

Le considerazioni adesso sintetizzate sono state alla base della decisione del Consiglio regionale di mettere a tema l'analisi della convergenza tra le nuove forme e condizioni di autonomia che avrebbero potuto essere intestate alla Regione Lombardia e il ruolo degli Enti Locali lombardi.

L'approfondimento risultava utile a sciogliere un nodo interpretativo nascente dall'art. 116, terzo comma, e precisamente da quell'inciso "*sentiti gli Enti Locali*" che veniva a gravare sulla Regione stessa nel momento in cui si apriva la strada all'"*intesa*" con lo Stato su questo punto.

La novità recata dallo Statuto di autonomia - entrato in vigore il primo settembre 2008 e recante un articolo di impegna la Regione a istituire, con propria legge e poi a costituire di conseguenza, il Consiglio delle Autonomie locali (CAL) - era stata proprio quella di dare vita (art. 54) non solo all'organo di consultazione costituzionalmente necessario, tra la Regione e le autonomie, ma addirittura - secondo un'opinione dottrinalmente avanzata, ma non inappropriata - ad un organo di raccordo interistituzionale in attuazione dei principi fondamentali di sussidiarietà e partecipazione. Per tale ragione, come si è già accennato nella Premessa, il CAL è stato inserito nel Titolo V dello Statuto come vera e propria "struttura della partecipazione".

Se si tengono fermi questi orientamenti di fondo risulta agevole seguire il tracciato concettuale del presente lavoro. Esso consiste, nei suoi elementi essenziali, nella giustificazione dell'asserzione secondo la quale, oltre ai compiti ordinari e regolari che gli sono propri, spetterà al CAL, quale organo di raccordo interistituzionale tra Enti Locali e Regione, esprimersi con un suo parere su un oggetto - plurimateriale e pluricompetenziale - quale è quello in cui si sostanzia la richiesta di più ampia autonomia - sia legislativa che amministrativa - per il comparto Regioni-Enti Locali, da vedere come vero e proprio sistema delle autonomie locali insediate in un territorio regionale.

Quel momento di confronto parrebbe poi particolarmente utile quando venissero in esame - come è naturale e necessario che sia - gli aspetti di ordine amministrativo e soprattutto finanziario (e fiscale) sottesi alla/e materia/e oggetto del trasferimento dallo Stato alla Regione, per i profili legislativi, e dallo Stato al comparto Regione-Enti Locali per quelli amministrativi e gestionali.

Ciò anche per dare sostanza e compiutezza alla (anche troppo ricorrente) rivendicazione di un'attuazione concreta del c.d. federalismo fiscale, adesso consacrata in un'importante legge di indirizzo e di principi (L. n. 42/2009).

Pubblicazione non in vendita

IReR - Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia

Via Copernico, 38 - 20125 Milano (Italy)

e.mail irer@irer.it – website: www.irer.it