



IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI NELLE PREVISIONI DEI NUOVI STATUTI DELLE REGIONI ORDINARIE*

di

Gennaro Ferraiuolo

(Dottore di ricerca in Diritto pubblico e costituzionale, Università di Napoli Federico II)
29 novembre 2006

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. L'evoluzione delle forme di cooperazione organica tra Regioni ed enti locali. – 3. La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali: problematiche ricostruttive. – 4. Il Consiglio delle autonomie locali nei nuovi Statuti regionali. – 5. La strutturazione presso il Consiglio regionale. – 6. Composizione e indipendenza dell'organo. – 7. Profili funzionali: gli effetti dell'intervento del Consiglio delle autonomie locali. – 8. Il Consiglio delle autonomie locali nel progetto di Statuto della Regione Campania. - 9. Osservazioni conclusive.

1. Considerazioni introduttive

Sussidiarietà e leale collaborazione: sono questi i principi progressivamente affermatasi quali cardini del processo di decentramento che è andato ridefinendo negli ultimi anni, in maniera profonda, l'organizzazione territoriale dei pubblici poteri nell'ordinamento italiano¹.

* Il presente scritto è stato elaborato nell'ambito della ricerca sul tema "Le funzioni amministrative del sistema delle autonomie locali. Profili analitici e ricostruzione sistematica", condotta presso il Dipartimento di Diritto costituzionale italiano e comparato, Università di Napoli Federico II. Il lavoro è destinato alla pubblicazione nel volume che raccoglie i risultati della ricerca.

¹ In riferimento alla posizione e al ruolo degli enti sub-regionali in tale processo, cfr. S. STAIANO, *Le culture dell'autonomia locale in tempo di riforme*, in *www.federalismi.it*, n. 18/2004, (ora anche in AA. VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Torino, 2005, 633 ss.). L'Autore (p. 1) parla di «un vorticoso processo di mutamento, non sempre orientato secondo linee perspicue e coerenti», che va osservato nella prospettiva del *tempo lungo* (p. 5), partendo dalla legge n. 281 del 1970. All'interno dell'ampio arco temporale, possono poi essere isolate diverse fasi: il presente lavoro si colloca nella cd. *quarta fase*, «che coincide con quello che è comunemente indicato come il "terzo decentramento"», che «si avvia con la legge 15 marzo 1997, n. 59 e si chiude (provvisoriamente?) con la revisione del Titolo V della Costituzione» (p. 7), tenendo conto naturalmente degli sviluppi successivi ed in particolare della produzione normativa regionale che concerne il Consiglio delle autonomie locali.

La sussidiarietà, attraverso la tendenziale allocazione di funzioni al livello territoriale di governo più vicino ai cittadini – quando non addirittura in capo agli stessi, singoli o associati, volendo vedere nella cd. *sussidiarietà orizzontale*² il naturale prolungamento (verso il basso) di quella cd. *verticale* – è assiologicamente rivolto a valorizzare il ruolo degli enti locali. Anche il principio di leale collaborazione, destinato a regolare, attraverso i suoi molteplici moduli applicativi, le interferenze che inevitabilmente si producono fra i diversi livelli territoriali di governo, è per sua natura rivolto al raggiungimento di un equilibrio tra unità ed autonomia, che passa inevitabilmente per un coinvolgimento – e dunque, ancora una volta, per una valorizzazione – degli enti territoriali sub-statali nei processi decisionali che li riguardano³. Sebbene il principio nasca dalla giurisprudenza costituzionale con riferimento ai rapporti Stato-Regioni⁴, esso ha trovato implementazione, soprattutto nella

² Sul principio di sussidiarietà orizzontale cfr. S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *www.federalismi.it*, n. 5/2006; V. BALDINI, *La sussidiarietà e i diritti costituzionali*, relazione presentata al convegno di studi sul tema “Sussidiarietà e diritti”, Cassino, 16 dicembre 2005, *paper*. Entrambi i lavori citati sono in corso di pubblicazione nel volume che raccoglie gli atti del Convegno menzionato.

³ Tale valutazione non pare smentita dalla circostanza che il principio di leale collaborazione possa essere utilizzato anche in una logica volta ad affermare la supremazia statale. D'altra parte, nella ricerca di quell'equilibrio unità-autonomia richiamato nel testo, è sempre implicita la presenza di una spinta unificante: il problema da affrontare è allora quello del *quantum* di partecipazione che si riesce a garantire ai livelli sub-statali, che potranno sia essere coinvolti attraverso strumenti *forti* (di vera e propria codecisione) sia attraverso moduli cooperativi più deboli.

L'esperienza italiana appare in tal senso particolarmente significativa: per quanto il principio di leale collaborazione, almeno prima della legge costituzionale n. 3 del 2001, si sia sviluppato secondo percorsi rivolti ad affermare la supremazia statale, esso ha comunque spinto verso l'integrazione tra sfere di competenza formalmente distinte. Lo stesso non si può ritenere sarebbe avvenuto se si fosse cercato di imporre la medesima supremazia in chiave *duale*, utilizzando ad esempio lo strumento del controllo parlamentare di merito disciplinato dal vecchio testo dell'art. 127 Cost. Il piano dei controlli politici e quello della cooperazione si trovano infatti in una posizione di reciproca esclusione, come confermano le esperienze costituzionali di altri Stati dove la seconda si è affermata in corrispondenza all'indebolimento dei primi: in Germania, ad esempio, è stato proprio il declino dell'istituto del controllo federale (*Aufsicht*) a determinare il progressivo rafforzamento del principio di lealtà federale (*Bundestreue*) - sul punto cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995, 90 ss. Risulta allora evidente, in relazione all'esperienza italiana, che sono proprio il mancato utilizzo di un istituto previsto dalla Costituzione formale (ispirata prevalentemente, come noto, ad un modello di regionalismo duale-garantista) e la conseguente trasposizione del limite dell'interesse nazionale dal piano del merito a quello della legittimità ad aver favorito lo sviluppo nel sistema di dinamiche improntate all'idea di collaborazione, comunque caratterizzate da un forte squilibrio fra la posizione dello Stato e quella delle Regioni.

⁴ Per una ricostruzione dell'evoluzione giurisprudenziale del principio di leale collaborazione cfr. D. GALLIANI, *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della collaborazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, in *Quaderni regionali*, n. 1/2005, 94 ss.; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Quaderni del “Gruppo di Pisa”, atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004, 423 ss.; R. BIFULCO, voce *Leale collaborazione (principio di)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. IV, Milano, 2006, 3356 ss. Sul punto sia consentito anche il rinvio a G. FERRAIUOLO, *Leale collaborazione: un principio costituzionale supremo?*,

legislazione degli anni Novanta, anche nei rapporti tra Regioni ed enti locali. Già la legge n. 142 del 1990 demandava infatti alla legge regionale la disciplina «della cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile» (art. 3 co. 3)⁵.

Alla comune matrice valoriale a cui sono riconducibili, si aggiungono le strette interrelazioni che legano i due principi⁶: la leale collaborazione può essere intesa, allo stesso tempo, quale presupposto e garanzia del principio di sussidiarietà (sul punto si tornerà *infra*, parr. 6 e 7); potenziare la seconda vuol dire dunque anche aprire spazi per uno sviluppo in senso cooperativo del sistema. Non è un caso allora che l'affermazione dei due principi sia proceduta, negli ultimi anni, di pari passo, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo, sia nei rapporti tra Stato e Regioni sia tra queste e gli enti locali, sul piano tanto formale quanto materiale dell'evoluzione del sistema autonomistico italiano.

2. L'evoluzione delle forme di cooperazione organica tra Regioni ed enti locali

Nell'ambito della cornice sommariamente descritta, diviene dunque naturale la creazione e la valorizzazione di sedi nelle quali realizzare, ai diversi livelli, la collaborazione fra enti territoriali. Nei rapporti tra Regioni ed enti locali, il già citato art. 3 della legge 142 del 1990 spinge in tale direzione, demandando alla legge regionale di

in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Quaderni del "Gruppo di Pisa", atti del seminario di Capri, 3-4 giugno 2005, Torino, 2006, 694 ss.

⁵ Sull'art. 3 della legge n. 142 del 1990 cfr. A. PIZZORUSSO, *Commento all'art. 3 della legge n. 142 del 1990*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Art. 128 – Supplemento*, Bologna-Roma, 1996, 41 ss.

⁶ Sottolineano lo stretto rapporto intercorrente fra sussidiarietà e leale cooperazione, tanto sul piano del diritto interno quanto su quello comunitario, A. D'ATENA, *Sussidiarietà e sovranità*, in *Annuario 1999. La costituzione europea*, Atti del XIV Convegno Annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Perugia, 7-8-9 ottobre 1999, Padova, 2000, 17 ss.; ID., *In tema di presidi procedurali del principio di sussidiarietà*, in AA. VV., *Sopranazionalità europea: posizioni soggettive e normazione*, Quaderni del Consiglio di Stato, n. 7, atti del Convegno tenutosi il 25 febbraio 2000, Torino, 2000, 173 ss.; A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1994, 1042 ss.; L. CAPPUCIO, *Leale cooperazione e sussidiarietà: affermazione di un modello nel diritto interno e comunitario*, in V. COCOZZA – S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, vol. 1, Torino, 2001, 342 ss. Cfr. anche R. BIN, *L'amministrazione coordinata ed integrata*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, 1009: «sussidiarietà significa assetto flessibile delle competenze, cooperazione nella ricerca nel modo più efficiente di esercitarle, e perciò istituzioni dove la cooperazione trovi sedi operative».

definire «forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della regione» (co. 6)⁷. Nello stesso senso, nel quadro dell'accelerazione del processo di decentramento amministrativo avviatosi nella seconda metà degli anni Novanta, sono rivolte alcune previsioni della legge n. 59 del 1997⁸ e del conseguente d.lgs. n. 112 del 1998⁹; anche a livello regionale, numerose leggi fanno seguito alle previsioni legislative statali richiamate, soprattutto a quelle relative alla fase del cd. terzo decentramento¹⁰.

Prende così forma, gradualmente, un vero e proprio *Sistema regionale delle autonomie locali*¹¹ in cui sussidiarietà¹² e collaborazione¹³ si intrecciano

⁷ Peraltro, già sulla base dei commi 2 e 3 dell'art. 11 del d.p.r. n. 616 del 1977 («2. Le regioni determinano i programmi regionali di sviluppo, in armonia con gli obiettivi della programmazione economica nazionale e con il concorso degli enti locali territoriali secondo le modalità previste dagli statuti regionali. 3. Nei programmi regionali di sviluppo gli interventi di competenza regionale sono coordinati con quello dello Stato e con quelli di competenza degli enti locali territoriali»), alcune Regioni avevano istituito, ben prima della legge n. 142 del 1990, sedi di raccordo tra Regioni ed enti locali. Sul punto cfr. G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali e i suoi riflessi sul sistema dei rapporti Regioni-enti locali*, in A.A. V.V., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 375 ss.

⁸ Cfr. l'art. 3 co. 1 lett. c, a norma del quale i decreti delegati previsti dall'art. 1 della stessa legge devono, tra l'altro, individuare «le procedure e gli strumenti di raccordo, anche permanente, con eventuale modificazione o nuova costituzione di forme di cooperazione strutturali e funzionali, che consentano la collaborazione e l'azione coordinata tra enti locali, tra regioni e tra i diversi livelli di governo e di amministrazione [...]». Per le leggi regionali di conferimento, l'art. 4 co. 1 prevede che «nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione, le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. Al conferimento delle funzioni le regioni provvedono sentite le rappresentanze degli enti locali. Possono altresì essere ascoltati anche gli organi rappresentativi delle autonomie locali ove costituiti dalle leggi regionali». L'art. 4 co. 3 contempla poi, tra i principi a cui devono ispirarsi le leggi di conferimento, quello «di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione europea» (lett. d).

⁹ Cfr. l'art. 3 co. 5 del d.lgs. n. 112 del 1998: «le regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze».

¹⁰ Sulla produzione legislativa regionale - antecedente alla revisione costituzionale del 2001 - in materia di raccordi organici fra Regioni ed enti locali, cfr. M. COSULICH, *Le altre Conferenze. L'esperienza delle Conferenze permanenti Regione-autonomie locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, 67 ss.; ID., *La rappresentanza degli enti locali. Conferenza o Consiglio?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2001, 224 ss.; G. DI COSIMO, *Gli organi di raccordo fra Regioni ed enti locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, 1013 ss.; G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali*, cit., 374 ss.; F. SCARLATTI, *La cooperazione tra Regione ed enti locali: il ruolo del Consiglio delle autonomie locali*, in E. MALFATTI - P. PASSAGLIA (a cura di), *Principio cooperativo e sistema delle autonomie: attività normative e rapporti organici*, in www.federalismi.it, n. 9/2006, 40 ss. Si vedano pure i numerosi contributi contenuti in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Vol. III, *I rapporti tra regione, enti locali e società civile nei nuovi statuti regionali*, Torino, 2001.

¹¹ Così è intitolata la rubrica dell'art. 4 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*).

¹² Cfr. l'art. 4 co. 3 del d.lgs. n. 267 del 2000: «la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai comuni, alle province e alle Comunità montane, in base ai principi di cui all'art. 4, comma 3, della legge del 15 marzo 1997, n. 59, secondo le loro dimensioni territoriali,

indissolubilmente e in cui divengono sempre più indispensabili *forme di raccordo strutturali permanenti* (cfr. art. 4 co. 5 del d.lgs. n. 267 del 2000).

Un siffatto quadro legislativo viene in parte recepito, in parte rafforzato attraverso le previsioni della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001¹⁴. In questo senso va letta la nuova dimensione dei rapporti fra enti territoriali costituenti la Repubblica, solennemente proclamata nel nuovo testo dell'art. 114 co. 1 (e che si delinea, in maniera più precisa, soprattutto attraverso il contenuto degli artt. 117, 118 e 119); la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà (art. 118); il rafforzamento del modello collaborativo, operato sia implicitamente, secondo linee gradualmente svelate dalla giurisprudenza costituzionale¹⁵, sia espressamente: da un lato in riferimento ai poteri sostitutivi di cui all'art. 120 e dall'altro, nei rapporti Regioni-enti locali, proprio attraverso l'inclusione del Consiglio delle autonomie locali fra i contenuti necessari dei nuovi Statuti regionali (art. 123, co. 4)¹⁶.

3. La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali: problematiche ricostruttive

L'art. 7 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ha dunque aggiunto all'articolo 123 della Costituzione il comma 4: «in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli Enti locali»¹⁷.

associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale». Cfr. anche l'art. 3 co. 5 del medesimo atto normativo.

¹³ Cfr. l'art. 4 co. 4 del d.lgs. n. 267 del 2000: «la legge regionale indica i principi della cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile» Il co. 5 del medesimo articolo riprende poi, sostanzialmente, il contenuto dell'art. 3 co. 5 del d.lgs. n. 112 del 1998.

¹⁴ Sul peculiare rapporto che si viene così ad instaurare tra norme costituzionali e norme legislative cfr. S. STAIANO, *Le culture dell'autonomia locale in tempo di riforme*, cit., 8; più in generale si veda A. RUGGERI, *La Costituzione allo specchio: linguaggio e "materia" costituzionale nella prospettiva della riforma*, Torino, 1999, 68, dove si parla di «un "gioco" complesso ed intricato di reciproca, incessante alimentazione semantica: dalla Costituzione alle leggi (di questo o quel tipo o sottotipo) e dalle leggi alla costituzione, lungo l'asse che tutte le unisce e che prende corpo e sostanza negli *interessi* di cui le singole fonti, ciascuna secondo la propria natura, sono chiamate a prendersi cura».

¹⁵ Sul punto cfr. M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, relazione presentata al convegno organizzato dall'ISSIRFA-CNR sul tema "Regionalismo in bilico tra attuazione e riforma della riforma", Roma, 30 giugno 2004, in www.issirfa.cnr.it (ora anche in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, cit., 575 ss.).

¹⁶ Nello stesso senso può essere letto l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, fino ad oggi inattuato: tale previsione (co. 1) demanda ai regolamenti parlamentari la disciplina dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali attraverso la partecipazione sia di rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome che degli enti locali.

¹⁷ Il disegno di legge costituzionale recante "Modifiche alla Parte II della Costituzione" - approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta dal Parlamento, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 146 del 18 novembre 2005 e poi bocciato in sede referendaria il 25 e 26 giugno 2006 - conteneva diverse

La nuova previsione costituzionale, letta congiuntamente alla lettera *p* dell'articolo 117 (così come modificato, anch'esso, dalla legge cost. n. 3 del 2001), a norma del quale rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», sembra confermare il carattere *bifronte* del governo locale italiano¹⁸.

Non privo di significato appare il fatto che la previsione in Costituzione dell'organo di consultazione sia frutto non dell'intervento del legislatore costituzionale del 1999 – che, con la legge costituzionale n. 1, aveva completamente riscritto l'art. 123, ridefinendo l'ampiezza dell'autonomia statutaria delle regioni ordinarie con particolare riferimento alla conformazione della forma di governo - ma di quello del 2001, che perseguiva un disegno assai più ampio, implicante un radicale ripensamento del ruolo degli enti territoriali all'interno della Repubblica e dei loro reciproci rapporti¹⁹. Questo dato – per il momento isolatamente considerato – potrebbe portare a vedere nel Consiglio delle autonomie locali un organo che, lungi dall'esaurire il suo ruolo in una dimensione endoregionale, arriva – o potrebbe arrivare – ad incidere sugli assetti complessivi della

previsioni riferite al Consiglio delle autonomie locali. In primo luogo, l'art. 43 co. 2 modificava l'art. 123 co. 4 della Cost., definendo il Consiglio delle autonomie locali «organo di consultazione, di concertazione e di raccordo fra le Regioni e gli enti locali» e ampliandone dunque le funzioni (sul punto cfr. A. ANDREANI, *Artt. 66 e 67*, in P. CARETTI – M. CARLI – E. ROSSI [a cura di], *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005, 343-344). L'art. 3 del progetto disciplinava invece l'elezione da parte del Consiglio delle autonomie del rappresentante regionale degli enti locali presso il *Senato federale* (senza diritto di voto) che doveva essere eletto fra i sindaci e i presidenti di Provincia o di Città metropolitana della Regione. Infine, l'art. 9 demandava al regolamento del Senato federale della Repubblica la disciplina relativa ai pareri che «ogni Consiglio o Assemblea regionale o Consiglio delle Province autonome può esprimere, sentito il Consiglio delle autonomie locali, sui disegni di legge di cui all'articolo 70, secondo comma [quelli a prevalenza del Senato federale]».

¹⁸ Parla di carattere *bifronte* L. VANDELLI, *Considerazioni sui rapporti tra Regioni ed enti locali nella prospettiva dei nuovi Statuti*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, 612, che sottolinea anche la profonda differenza di un simile impianto da quello seguito nei modelli federali. Sul punto v. pure G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali*, cit., 371 ss. e 404 ss.; T. GROPPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2001, 1060 ss.; L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, 1006 ss. Diversa la situazione per le Regioni a Statuto speciale da quando la legge costituzionale n. 2 del 1993 ha previsto l'ordinamento degli enti locali tra le materie di loro competenza esclusiva.

¹⁹ Va ricordato che l'organo era già previsto nel disegno di legge di revisione costituzionale presentato dal Governo D'Alema il 19 marzo 1999 (A. C. 5830, cd. *bozza Amato*); tuttavia «la presenza di tale previsione nella l. cost. n. 3 del 2001 [...] non è soltanto il prodotto di una correzione e di un ripensamento della precedente riforma: l'esigenza, a livello regionale di un organo rappresentativo delle autonomie locali è conseguenza dell'impostazione dei rapporti Regione-enti locali disegnata dalla l. cost. n. 3 del 2001» (così T. GROPPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario*, cit., 1059). Sul punto cfr. anche A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2003, 913 ss.

forma di Stato²⁰. Tale prospettiva acquista rilievo particolare laddove, nel quadro dell'*incerto federalismo*²¹ italiano, si intenda considerare le autonomie locali, soprattutto «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari»²², in *funzione compensativa*, di bilanciamento rispetto ad una visione *panregionalista*, caratterizzata cioè da «un eccesso di ruolo delle Regioni»²³.

Tali elementi andranno meglio indagati alla luce delle scelte compiute dalle singole Regioni, tanto a livello statutario quanto legislativo, nella configurazione dei nuovi organi e del grado di incisività che la loro azione riuscirà a raggiungere in concreto. È peraltro opportuno compiere qualche considerazione generale, utile a valutare tali scelte, distinguendo nel sistema regionale organi qualificabili come necessari, indefettibili e pariordinati da altri organi che, non possedendo tali caratteri, valgono tuttavia a connotare i tratti del sistema medesimo (l'assonanza con la distinzione tra organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale non sembra tale da consentire assimilazioni e sovrapposizioni concettuali)²⁴. Ora l'art. 121 (co. 1) Cost. è netto nel qualificare *organi* (necessari, indefettibili e pariordinati dal punto di vista delle relazioni riconducibili alla forma di governo) *della Regione* soltanto il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente. Alla mancata inclusione nell'art. 121 va aggiunto che, se la qualificazione dell'organo dipende non solo dall'essere o meno previsto in Costituzione ma anche dalla posizione ad esso attribuita direttamente nella Carta, non appare dubbio

²⁰ Sul punto cfr. T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario*, cit., 1065-1066; V. DE SANTIS, *Il raccordo istituzionale tra Regioni ed enti locali: il Consiglio delle autonomie locali*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, 331. In termini più ampi, si vedano le indicazioni offerte da G. PITRUZZELLA, *Municipalismo versus neoregionalismo*, in *Le Regioni*, 1995, 641 ss.; più di recente v. M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie*, in T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, 37 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005, 49 ss.

²¹ L'espressione è ripresa dal titolo del volume curato da N. ZANON – A. CONCARO, *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005.

²² Così nella sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2004 (punto 7 del *considerato in diritto*) commentata, sotto questo particolare profilo, da F. BILANCIA, *La riforma del titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2004, 137 ss.

²³ Così S. STAIANO, *Le culture dell'autonomia locale in tempo di riforme*, cit., 3. Sul punto cfr. anche R. TOSI, *La seconda Camera*, in *Le Regioni*, 1997, 1002; G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali*, cit., 396 ss.; A. PIRAINO, *Strumenti di coordinamento e sedi di raccordo nella prospettiva federale*, in *Nuove autonomie*, n. 6/2005, 929 ss.

²⁴ Le difficoltà classificatorie sotto il profilo segnalato emergono, ad esempio, in A. ANDREANI, *Artt. 66 e 67*, cit., 343, che parla del Consiglio delle autonomie come di *organo con copertura costituzionale e disciplina statutaria*.

che questa si limiti a menzionare il Consiglio delle autonomie e la sua funzione consultiva.

Peraltro, ai fini della disciplina normativa dell'organo, il comma 4 dell'art. 123 fa rinvio allo statuto. Sebbene per quest'ultima fonte non possa parlarsi – a differenza di quanto avviene per gli Stati di tradizione federale – di una vera e propria costituzione regionale, emerge la tendenza del legislatore costituzionale del 1999 ad avvicinare il rapporto statuto-legge regionale a quello intercorrente fra Costituzione e legge statale²⁵. Ciò è dimostrato sia dall'ampiezza dei contenuti statutari previsti dalla norma costituzionale (*forma di governo, principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*)²⁶, sia – forse ancora più significativamente - dalla conformazione del procedimento statutario: al di là delle necessità di aggravare lo stesso e di rendere lo Statuto atto *formalmente e sostanzialmente* regionale²⁷, è percepibile in maniera chiara come esso ricalchi il procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost., come è stato messo in evidenza anche dalla giurisprudenza della Corte²⁸. Lo Statuto,

²⁵ Già L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, Bologna, 1996, 303, sosteneva, in riferimento al pregresso quadro costituzionale, la necessità di «riaffermare che il rapporto fra gli statuti e le leggi locali comporta una qualche sovraordinazione degli uni rispetto alle altre»; cfr. pure ID., *Diritto regionale*, VII edizione, Padova, 2000, 56-57. Peraltro, anche chi in maniera più netta qualificava lo Statuto come fonte separata dalle leggi tanto statali quanto regionali, ammetteva la sussistenza di un rapporto gerarchico tra «Statuto e leggi regionali attuative dello stesso»: così F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di Diritto pubblico*, vol. I, Bologna, 1997, 181.

²⁶ Tale ampiezza dei contenuti determina infatti inevitabili sovrapposizioni – da risolvere, in chiave gerarchica, a favore dello Statuto - tra le materie riservate alla fonte statutaria ex art. 123 e quelle che invece rientrerebbero nella competenza della legge regionale: anche tale aspetto era messo in evidenza, già in riferimento al quadro costituzionale anteriore alle revisioni del 1999 e del 2001, da L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, cit., 303.

²⁷ Per una sintetica ma esaustiva ricostruzione delle diverse posizioni della dottrina sulla natura dello Statuto regionale prima della legge costituzionale n. 1 del 1999, cfr. F. DRAGO, *L'incerta qualificazione giuridica dello Statuto regionale: atto avente forza di legge della Regione?*, in *www.federalismi.it*, n. 6/2006, 1-2.

²⁸ Cfr. la sentenza n. 304 del 2002, dove la Corte afferma (punto 1 del *considerato in diritto*): «ragioni di coerenza sistematica inducono a negare che il valore della legge regionale – inteso nel senso convenzionale di trattamento giuridico - sia in tutto assimilabile a quello degli statuti regionali, la peculiarità dei quali si fa evidente se si considerano le diverse innovazioni che li hanno coinvolti. Il legislatore del 1999 ha introdotto un procedimento aggravato di formazione dell'atto, imponendo al Consiglio regionale due successive deliberazioni a maggioranza assoluta, adottate ad intervallo non minore di due mesi; ha escluso il controllo preventivo del Governo, lasciando però che ad esso restasse assoggettata la generalità delle leggi regionali ed ha previsto in sua vece uno speciale controllo di legittimità da parte della Corte costituzionale; ha infine prefigurato una eventuale consultazione referendaria, sicché può dirsi che il procedimento di formazione richiami il modello che l'art. 138 della Costituzione delinea per le leggi di revisione costituzionale». Tutto questo non significa ovviamente «che i rapporti tra la fonte statutaria e le altre fonti regionali [...] [siano] ricostruibili unicamente in termini di gerarchia, come è testimoniato dall'assetto delle fonti in materia di elezioni regionali» (così G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *www.forumcostituzionale.it*, ora anche in *Le Regioni*, n. 2/2005).

attraverso il suo «valore giuridico che lo colloca al vertice delle fonti regionali»²⁹, potrebbe allora conferire al Consiglio delle autonomie locali una dignità peculiare. D'altra parte, alle stesse conclusioni si dovrebbe pervenire anche considerando lo Statuto, secondo un'altra prospettiva anch'essa emersa dalla recente giurisprudenza costituzionale (non a caso si è parlato di una semplice *tendenza* alla gerarchizzazione dei rapporti tra gli atti normativi considerati), quale *fonte regionale a competenza riservata e specializzata*³⁰: una simile ricostruzione non impedisce infatti di valutare la conformità della legge regionale allo Statuto attraverso lo schema della norma interposta, almeno in relazione ai contenuti necessari dello Statuto³¹ (fra i quali rientra la disciplina del Consiglio delle autonomie locali).

Del resto, il rinvio allo Statuto operato dall'art. 123 è assai sintetico: la Costituzione non offre indicazioni esaustive circa la disciplina dell'organo e questo dato potrebbe determinare conformazioni dello stesso notevolmente diversificate da Regione a Regione, come testimoniano le soluzioni finora adottate. Si pensi, ad esempio, alla disciplina dei profili inerenti all'indipendenza dell'organo (su cui, più nel dettaglio, *infra*, par. 6), elemento che rientra tra quelli decisivi ai fini della qualificazione del Consiglio delle autonomie. Questo si configurerà allora come organo con un grado di consolidamento nello statuto variabile in ragione delle specifiche discipline, che potranno optare fra un ampio ventaglio di soluzioni ricomprese tra due estremi: la regolamentazione analitica dell'organo e il semplice ulteriore rinvio alla legge regionale.

Può a tal proposito sorgere il dubbio circa la conformità all'art. 123 co. 4 Cost. di un mero rinvio statutario alla legge regionale; ci si deve in altri termini domandare se dalla norma costituzionale sia desumibile un *minimum* necessario e inderogabile di

Va segnalato che non sono mancate di recente spinte – fortemente criticabili – tese ad avvicinare ulteriormente i procedimenti di cui agli artt. 123 e 138 della Costituzione, in questo caso però intervenendo sulla revisione costituzionale attraverso l'esclusione per la stessa di *quorum* parlamentari in grado di precludere il ricorso allo strumento referendario: cfr. l'art. 52 del testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione, a maggioranza assoluta, recante “Modifiche alla Parte II della Costituzione” (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 146 del 18 novembre 2005) che prevedeva l'abrogazione del comma 3 dell'art. 138 della Costituzione.

²⁹ Così ancora la sentenza n. 304 del 2002, sempre al punto 1 del *considerato in diritto*; cfr. pure la sentenza n. 12 del 2006, dove si parla dello Statuto in termini di «fonte primaria e fondamentale dell'ordinamento regionale» (punto 3 del *considerato in diritto*).

³⁰ Così nelle sentenze della Corte costituzionale nn. 372, 378 e 379 del 2005. Sul punto cfr. F. DRAGO, *L'incerta qualificazione giuridica dello Statuto regionale*, cit., 7 ss., che facendo leva su tale dato giurisprudenziale tende a negare la sussistenza di un rapporto gerarchico tra Statuto e legge regionale, qualificando il primo come *atto avente forza di legge della Regione*.

³¹ Cfr. F. DRAGO, *L'incerta qualificazione giuridica dello Statuto regionale*, cit., 8; L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, cit., 302.

disciplina statutaria, di cui andrebbe poi chiarita la consistenza³². Uno Statuto che non prevedesse l'organo senza dubbio non sarebbe in armonia con la Costituzione per contrasto con l'art. 123 co. 4³³, da leggere peraltro in connessione sistematica con le altre previsioni costituzionali (in primo luogo gli artt. 114 e 118) che valorizzano il ruolo degli enti locali nel nuovo Titolo V. Ma proprio dall'art. 114 Cost. potrebbe farsi discendere la necessità di una disciplina statutaria dell'organo piuttosto penetrante³⁴: così qualora si voglia leggere nello stesso innalzamento dell'organo al rango statutario un fondamentale momento di valorizzazione dell'autonomia degli enti locali, che dovrebbe contribuire in maniera decisiva all'inveramento del principio di pari dignità fra Stato, Regioni ed enti locali proclamato nella norma della Costituzione. Tale prospettiva emerge dal ricorso governativo contro la legge della Regione Sardegna n. 2 del 2005, recante "Istituzione del Consiglio delle autonomie locali e della Conferenza permanente Regioni-enti locali". In tale circostanza il Governo sosteneva che l'istituzione mediante legge del Consiglio delle autonomie fosse in contrasto con l'art. 123 co. 4 della Costituzione letto in

³² Il problema veniva già posto, prima della legge costituzionale n. 3 del 2001, da M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali*, cit., 217 ss., che prospettava soluzioni diverse a seconda della riconduzione della disciplina degli organi di raccordo Regione-autonomie locali ai *principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione* (in tal caso sarebbe stata sufficiente una disciplina statutaria «generalissima e destinata a non spingersi molto oltre la previsione dell'organo», p. 218) o alla *forma di governo regionale* (in tal caso sarebbe stata necessaria una disciplina più analitica «in quanto allo Statuto viene rimessa la complessiva disciplina della forma di governo regionale, non i suoi soli principi fondamentali», p. 219).

Più di recente, dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001, è tornato sul punto G. U. RESCIGNO, *Consiglio delle Autonomie locali e Costituzione*, in *Politica del Diritto*, n. 2/2003, 234 ss.: l'Autore cerca di individuare puntualmente il contenuto statutario necessario nella disciplina dell'organo di consultazione. Alla ricerca della «disciplina obbligatoria per tutti i Consigli che verranno istituiti» muove anche A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, cit., 911 ss

³³ In tal senso, da una prospettiva *de iure condendo*, M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali*, cit., 223-224. Più di recente v. L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie*, cit., 994-995; T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario*, cit., 1070-1071, che fa riferimento alle «difficoltà nel far valere il vizio di "omissione di contenuto necessario"»; A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, cit., 910 ss. Anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 196 del 2004, ha definito il Consiglio delle autonomie *organo necessario della Regione* (punto 14 del *considerato in diritto*). Non è peraltro un caso che vi sia chi, pur considerando l'opportunità del nuovo co. 4 dell'art. 123, ha visto in tale norma una limitazione dell'autonomia statutaria delle Regioni, che avrebbero potuto optare per «formule diverse di raccordo e coordinamento con le autonomie territoriali» o «disciplinare un organismo dotato di funzioni più incisive»: così G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali*, cit., 397-399.

³⁴ Cfr. G. U. RESCIGNO, *Consiglio delle Autonomie locali e Costituzione*, cit., 234 ss., che fa discendere i contenuti necessari degli Statuti in relazione alla disciplina del Consiglio delle autonomie proprio dall'art. 114 Cost. Sul punto cfr. anche R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4/2004, che, pur auspicando un intervento minimo degli statuti che dovrebbero disciplinare «lo stretto indispensabile» (p. 601) per evitare che un eccesso di regolamentazione blocchi «l'evoluzione spontanea di questo organismo» (p. 605), individua comunque un cospicuo blocco di contenuti necessari della disciplina statutaria (p. 601 ss.). Sul punto si tornerà *infra*, parr. 4 ss.).

relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, a norma del quale, come noto, le nuove previsioni del Titolo V della Costituzione vanno applicate anche alle Regioni speciali (ed alle Province autonome di Trento e Bolzano) «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Poiché il richiamo alle *forme di autonomia più ampie* andrebbe riferito anche agli enti locali, «l'ultimo comma dell'art. 123 Cost., che contempla il consiglio delle autonomie locali, deve ritenersi vincolante anche per le regioni a statuto speciale [...]. Anche queste regioni [...], dunque, sono tenute ad istituire e disciplinare il ridetto Consiglio con fonte statutaria e non con fonte legislativa, ordinaria»³⁵. Tali argomentazioni appaiono corrette nelle loro premesse, ma non anche negli esiti a cui vengono condotte. Se infatti si condivide la considerazione per cui la disciplina di rango statutario dell'organo si traduce in una valorizzazione dell'autonomia degli enti locali imposta dal nuovo impianto del Titolo V, è da ritenere, per converso, che si finirebbe con il comprimere indebitamente l'autonomia tanto delle Regioni quanto degli enti locali se si impedisse alle prime, nelle more di approvazione degli Statuti, di istituire e disciplinare per via legislativa organi rivolti a realizzare la collaborazione tra enti a livello regionale. In altri termini, a poter essere colpita dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale sotto il profilo in questione potrebbe essere soltanto la mancata (o insufficiente) disciplina statutaria dell'organo e non anche la fonte legislativa che, in conformità alla Costituzione e in attesa dei nuovi Statuti, provvedesse nel senso indicato. Della correttezza o meno delle tesi sostenute dal Governo nel ricorso di cui sopra non si è comunque avuta conferma: la Corte costituzionale, con sentenza n. 175 del 2006, ha infatti dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale per «la genericità delle asserzioni contenute nel ricorso»³⁶ e non è pertanto entrata nel merito della questione prospettata.

Anche volendosi limitare ad una valorizzazione della lettera della disposizione costituzionale che fa riferimento al Consiglio delle autonomie, essa sembra imporre non la semplice *previsione* quanto, piuttosto, una vera e propria *disciplina* dell'organo. In quest'ottica, anche un mero (o troppo ampio) rinvio dello Statuto alla legge regionale

³⁵ Così si legge nel ricorso per legittimità costituzionale n. 39 del 24 marzo 2005, deliberazione del Consiglio dei ministri dell'11 marzo 2005, in *Gazzetta Ufficiale* n. 14 del 6 aprile 2005.

³⁶ Così al punto 4 del *considerato in diritto*. Il Governo infatti, secondo quanto indicato dalla sentenza n. 202 del 2005, «avrebbe dovuto quanto meno spiegare in quale rapporto si trovano, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale [...], le invocate norme della Costituzione e quelle, anch'esse di rango costituzionale, contenute nello statuto speciale».

potrebbe essere considerato come rivolto ad *eludere lo spirito della Costituzione*³⁷, in quanto comporterebbe, di fatto, una riduzione del rilievo dell'organo all'interno della Regione³⁸ e, conseguentemente, del livello di rappresentanza che esso è in grado di offrire agli enti locali.

Le scelte operate dai singoli statuti regionali in materia sono dunque cariche di importanti ricadute pratiche, in rapporto non solo alla configurazione dell'organo ma anche agli equilibri dell'organizzazione regionale complessivamente considerata. Sotto il primo profilo, è evidente che un organo disciplinato a livello statutario acquisisca una conformazione maggiormente stabile, che lo sottrae all'immediata disponibilità delle maggioranze di legislatura e di conseguenza, sotto il secondo profilo, gli attribuisce un ruolo più definito e incisivo nel quadro della forma di governo regionale. A tal proposito va sottolineato come, partendo dalla accezione classica della nozione di forma di governo - intesa come «il modo con cui le varie funzioni dello Stato sono distribuite ed organizzate fra i diversi organi costituzionali»³⁹ - sembra che il Consiglio delle autonomie resti tagliato fuori dalle relazioni che contribuiscono a definire la stessa⁴⁰. Da

³⁷ «Il riferimento all' "armonia", lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito» (Corte costituzionale, sentenza n. 304 del 2002, punto 5 del *considerato in diritto*). Sul punto cfr. A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, cit., 916.

³⁸ Già in riferimento all'art. 3 del d.lgs. n. 112 del 1998 veniva messo in evidenza come la sede appropriata per la disciplina delle sedi di cooperazione organica fosse non la legge ma lo Statuto, soprattutto nella prospettiva di garantire spazi per la partecipazione degli enti locali anche nel procedimento legislativo regionale: cfr. R. BIN, *Commento al decreto legislativo 112/1998 – Titolo I – Disposizioni generali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, 448-449.

³⁹ Così C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973, 3; la medesima definizione è ripresa da T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, X edizione, Milano, 2001, 152. Cfr. anche P. BARILE – E. CHELI – S. GRASSI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, X edizione, Padova, 2005, 13; G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, 2006. Sui mutamenti che oggi investono le tradizionali classificazioni delle forme di governo cfr. A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006.

⁴⁰ Sulla possibilità (e sulle difficoltà) di inquadramento degli organi di rappresentanza degli enti locali all'interno della nozione di forma di governo regionale si sofferma specificamente M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali*, cit., 219 ss. Più netta la posizione di L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie*, cit., 994 ss., che fa riferimento da un lato ad «un organo che fa parte a pieno diritto degli organi costituzionali regionali» (p. 998); dall'altro ad un «trasferimento dell'organo dalla dimensione amministrativa alla dimensione di governo della Regione» (p. 996); in conclusione ci si muove in una prospettiva volta a considerare «il Consiglio delle Autonomie locali come un organo statutario nel senso pieno del termine, espressione del pluralismo della comunità regionale, parte integrante della forma di governo della Regione e quindi in grado di influenzare – benché con meri poteri di *soft law* – la determinazione dell'indirizzo politico regionale e, di qui, tutte le supreme funzioni regionali» (p. 1001). Anche T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario*, cit., 1058 parla, senza mezzi termini, di «un nuovo organo che viene ad inserirsi nella forma di governo della Regione». In senso contrario cfr. invece A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, cit., il quale ritiene che «nessuna intrusione sembra possibile [...] nella dinamica della "sovranità" regionale» e che il

tempo in dottrina si è peraltro affermata la necessità di considerare, ai fini di un corretto inquadramento delle forme di governo, non solo le previsioni normative – in particolare di rango costituzionale - che direttamente regolano i rapporti tra gli organi supremi ma anche altri dati che, pur apparendo estranei alla nozione in esame (ad esempio il sistema elettorale e il sistema partitico), incidono in maniera decisiva sul rendimento concreto del modello astrattamente prefigurato⁴¹. In tale prospettiva, pur senza includere il Consiglio delle autonomie locali tra gli organi supremi della Regione, il complessivo sistema del governo locale, considerato in particolare nel suo modo di raccordarsi agli organi costituzionali della Regione, potrebbe essere inquadrato fra i tratti caratterizzanti della forma di governo regionale vista nella sua dimensione dinamica.

La concreta disciplina del Consiglio delle autonomie, tanto sotto i profili strutturali quanto sotto quelli funzionali, assume nel senso indicato un rilievo non indifferente e potrebbe profilarsi quale rilevante tratto distintivo dell'organizzazione istituzionale delle singole regioni: l'autonomia statutaria in materia di forma di governo passa dunque anche – forse soprattutto – per tale strada e non soltanto per la scelta di uno dei figurini classici o di loro ibridazioni, scelta rispetto alla quale la Costituzione lascia agli Statuti spazi di manovra assai più ristretti di quanto non possa apparire dalla lettura isolata dell'art. 123 della Costituzione⁴².

discorso sulla forma di governo regionale risulta «tutto interno a questi tre organi [Consiglio regionale, Giunta, Presidente] e relativo alla “divisione” di potere tra gli stessi» (pp. 951-952).

Sono d'altra parte numerosi gli autori che hanno evidenziato l'incidenza del sistema delle Conferenze sugli assetti della forma di governo, sia a livello statale che a livello regionale: su tutti cfr. F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, 473 ss. e P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, 547 ss. In senso più ampio, sull'incidenza del modello autonomistico sugli assetti della forma di governo italiana, cfr. P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2°-3° trimestre 2002, 17 ss.

⁴¹ Su tutti cfr. L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, 658 ss.; M. SCUDIERO, *Conclusioni*, in A.A. V.V., *La riforma costituzionale*, atti del convegno dell'A.I.C., Roma, 6-7 novembre 1998, Padova, 1999, in particolare p. 503.

⁴² Sul punto cfr. ad esempio S. BARTOLE – R. BIN – G. FALCON – R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003, 49 ss. e 77 ss. Oltre ai numerosi limiti giuridici discendenti delle previsioni del Titolo V, tali Autori sottolineano come anche ragioni di opportunità politica rendano assai improbabile che gli Statuti si discostino dal modello ad elezione diretta del Presidente della Giunta: sottrarre al corpo elettorale un potere percepito dallo stesso come particolarmente rilevante vorrebbe dire andare incontro al rischio di una bocciatura referendaria dello Statuto. Tale dato acquista ancora maggiore rilievo laddove si consideri che la richiesta referendaria di cui all'art. 123 Cost. non è preclusa neanche dall'approvazione consiliare con *quorum* elevati (a differenza di quanto previsto per il procedimento di revisione costituzionale) e che, non essendo fissato nessun *quorum* di partecipazione per la validità del referendum (questa volta in analogia con il contenuto dell'art. 138 Cost.), questo potrebbe facilmente prestarsi ad un uso demagogico da parte di forze politiche isolate e di consistenza esigua. Naturalmente, la scelta di un Presidente direttamente eletto (e siamo qui ai limiti giuridici), porta automaticamente con sé, come emerge dalle disposizioni costituzionali e dall'interpretazione fornite dalla Consulta (cfr., in particolare, la

4. Il Consiglio delle autonomie locali nei nuovi Statuti regionali

I nuovi Statuti ordinari entrati in vigore, alla data in cui si scrive, sono nove e, più precisamente, quelli di Calabria⁴³, Emilia-Romagna⁴⁴, Lazio⁴⁵, Liguria⁴⁶, Marche⁴⁷, Piemonte⁴⁸, Puglia⁴⁹, Toscana⁵⁰ e Umbria⁵¹: tutti hanno fatto esplicito riferimento ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione, richiamandoli spesso congiuntamente⁵². In tale quadro, diviene imprescindibile un esame delle scelte che tali Regioni hanno compiuto in riferimento al Consiglio delle autonomie locali. Risulta peraltro assai complessa una ricostruzione volta ad offrire una visione unitaria delle differenti discipline statutarie: si rinvia pertanto alle schede riportate in appendice al presente lavoro per un'analisi dettagliata della configurazione dell'organo nelle diverse Regioni. Nei paragrafi successivi, partendo dai dati normativi offerti dai nuovi statuti, si proverà a svolgere delle considerazioni di insieme sugli aspetti che appaiono maggiormente interessanti alla luce delle problematiche evidenziate nel precedente paragrafo.

In tale prospettiva, è opportuno soffermarsi preliminarmente su alcune previsioni dello Statuto pugliese: esso è infatti l'unico che si preoccupa di pronunciarsi sul rango

sentenza n. 2 del 2004), una serie di ulteriori e significative conseguenze: su tutte, l'attribuzione al Presidente eletto del potere di nomina e revoca degli assessori (*ex art. 122 co. 5 Cost.*) e l'adozione della clausola *simul stabunt simul cadent* (*ex art. 126 co. 3 Cost.*).

⁴³ Legge regionale n. 25 del 25 ottobre 2004, in *Bollettino Ufficiale Regione Calabria*, supplemento straordinario n. 6 del 23 ottobre 2004 al n. 19 del 16 ottobre 2004.

⁴⁴ Legge regionale n. 13 del 31 marzo 2005, in *Bollettino Ufficiale Regione Emilia-Romagna* del 1 aprile 2005, n. 61.

⁴⁵ Legge statutaria n. 1 dell'11 novembre 2004, in *Bollettino Ufficiale Regione Lazio* dell'11 novembre 2004, n. 31; sulle previsioni dello Statuto del Lazio relativamente al Consiglio delle autonomie, cfr. A. RUGGERI, *Lineamenti del Consiglio delle autonomie locali, alla luce dello statuto della Regione Lazio e secondo le proposte di legge di attuazione*, testo dell'audizione presso la Commissione affari istituzionali ed enti locali del Consiglio regionale del Lazio, gennaio 2006, in www.issirfa.cnr.it.

⁴⁶ Legge statutaria n. 1 del 3 maggio 2005, in *Bollettino Ufficiale Regione Liguria* del 4 maggio 2005, n. 4.

⁴⁷ Legge statutaria n. 1 dell'8 marzo 2005, in *Bollettino Ufficiale Regione Marche*, edizione speciale del 15 marzo 2005, n. 1.

⁴⁸ Legge regionale statutaria n. 1 del 4 marzo 2005, in *Bollettino Ufficiale Regione Piemonte* del 7 marzo 2005, n. 9.

⁴⁹ Legge regionale n. 7 del 12 maggio 2004, in *Bollettino Ufficiale Regione Puglia* del 12 maggio 2004, n. 57.

⁵⁰ Statuto della Regione Toscana, in *Bollettino Ufficiale Regione Toscana* dell'11 febbraio 2005, n. 12. Sullo Statuto della Regione Toscana cfr. P. CARETTI – M. CARLI – E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana*, cit.

⁵¹ Legge regionale n. 21 del 16 aprile 2005, in *Bollettino Ufficiale Regione Umbria* del 18 aprile 2005, n. 17.

⁵² Cfr. artt. 1 e 8 Statuto Puglia; artt. 2, 3, 51, 62 e 63 Statuto Liguria; artt. 2, 46 e 55 Statuto Calabria; artt. 3, 58, 62 e 69 Statuto Toscana; artt. 8, 24, 26 e 60 Statuto Emilia-Romagna; artt. 12, 16, 48, 49 e 50 Statuto Lazio; artt. 3, 4, 62 e 97 Statuto Piemonte; artt. 16, 26 e 28 Statuto Umbria; artt. 2, 28 e 36 Statuto Marche.

del Consiglio delle autonomie, qualificandolo *organo a rilevanza statutaria*. A prescindere dall'opportunità o meno di positivizzare nozioni di derivazione dottrinarie, spesso caratterizzate da un più o meno alto grado di *ambiguità semantica*⁵³, la soluzione in concreto adottata non appare soddisfacente. Se da un lato può risultare condivisibile una contrapposizione tra il Consiglio delle autonomie - *organo a rilevanza statutaria* (art. 21 lett. a) - e gli *organi della Regione* - Consiglio regionale, Presidente della Giunta regionale e Giunta regionale (art. 20) - il fatto che il primo venga parificato ad altri organi che non trovano nessun diretto riconoscimento in Costituzione – la *Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale*, il *Consiglio statutario*, le *Autorità di garanzia* (art. 21, lett. b, c, d) - non può non essere fonte di perplessità. Sotto altro punto di vista, se il rinvio alla legge regionale contenuto nell'art. 45 co. 3⁵⁴ potrebbe risultare coerente con la qualificazione data all'organo, sembra anch'esso costituire, per la sua ampiezza e genericità, un ulteriore elemento rivolto a dequalificarne il rango a livello legislativo, facendo dubitare dell'armonia con il dettato costituzionale di una simile soluzione. Quello dei troppo frequenti e ampi rinvii alla legge è peraltro problema che si pone, se anche in maniera meno macroscopica, in relazione a tutti i nuovi Statuti regionali⁵⁵.

5. La strutturazione presso il Consiglio regionale

Come accennato nelle precedenti pagine, già prima della legge costituzionale n. 3 del 2001 molte Regioni avevano istituito, a livello legislativo, sedi permanenti di raccordo con gli enti locali. Oltre alla previsione di numerose *Conferenze*, alcune Regioni avevano costituito anche organi denominati *Consiglio delle autonomie locali*: è il caso della Toscana⁵⁶ e dell'Umbria⁵⁷. Se si volesse provare a riconnettere al diverso *nomen*

⁵³ Cfr. ad esempio, in relazione alla costituzionalizzazione della nozione di *forma di governo* operata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali*, cit., 220 ss.

⁵⁴ Art. 45 co. 3 Statuto Puglia: «la legge regionale, approvata nei sessanta giorni successivi alla data di entrata in vigore del presente Statuto, sentite le associazioni di rappresentanza, disciplina le funzioni, i criteri di nomina e composizione, le modalità di elezione e gli strumenti di funzionamento dell'organo, garantendone l'equilibrata rappresentanza territoriale e il pluralismo rappresentativo». L'art. 45 è l'unica previsione statutaria dedicata specificamente al Consiglio delle autonomie: i commi 1 e 2 si limitano peraltro a definire l'organo, sancendone la strutturazione presso il Consiglio regionale e fissando il numero massimo di componenti.

⁵⁵ Critica su tali aspetti dello Statuto pugliese e, più in generale, sui numerosi rinvii degli Statuti alla legge regionale ai fini della disciplina del Consiglio delle autonomie, V. DE SANTIS, *Il raccordo istituzionale tra Regioni ed enti locali*, cit., 340 ss.

⁵⁶ Legge regionale n. 22 del 1998 (*Istituzione del Consiglio delle autonomie locali*), poi abrogata dalla legge regionale n. 36 del 2000 (*Nuova disciplina del Consiglio delle autonomie locali*).

utilizzato una diversa configurazione dell'organo, potrebbe notarsi – in via soltanto tendenziale⁵⁸, data la frammentarietà e la complessità delle diverse discipline regionali – che il raccordo, nel caso delle Conferenze, privilegia i rapporti con l'esecutivo regionale (riprendendo dunque l'impostazione delle Conferenze previste a livello statale), mentre nel caso dei Consigli si sviluppa, più o meno intensamente, anche attraverso le relazioni con le assemblee legislative. Ancora - e sempre tendenzialmente – la diversità tra i due tipi di organi potrebbe essere valutata sul piano della loro composizione: le Conferenze sarebbero caratterizzate da una composizione mista - rappresentanti degli esecutivi degli enti locali e rappresentanti dell'esecutivo regionale (modello *dualista*) – mentre farebbero parte dei Consigli soltanto rappresentanti degli enti locali (modello *monista*)⁵⁹. Sulla base di una simile ricostruzione – che non poteva essere del tutto ignorata dal legislatore costituzionale - potrebbe anche leggersi, nella denominazione prescelta per l'organo, una precisa indicazione alle Regioni circa il modello di raccordo organico da adottare nei rapporti con gli enti locali⁶⁰.

In riferimento a tale aspetto, possono essere meglio evidenziate alcune delle strette correlazioni che potrebbero instaurarsi fra gli organi in questione e la forma di governo regionale. La loro conformazione strutturale e funzionale e la loro

⁵⁷ Legge regionale n. 34 del 1998 (*Criteri e modalità per il conferimento di funzioni amministrative agli enti locali e per l'organizzazione e l'esercizio delle stesse a livello locale. Modificazione ed integrazioni alla legge regionale 10 aprile 1995, n. 28*).

⁵⁸ Cfr. infatti la richiamata legge della Regione Umbria n. 34 del 1998, che istituisce il Consiglio delle autonomie locali (art. 15 co. 1) con sede presso la Giunta regionale (art. 15 co. 10).

⁵⁹ Cfr. sul punto M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali*, cit., 227 ss.; A. CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana*, in *Le Regioni*, n. 3/2001, 590 ss.; T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario*, cit., 1068 ss.

Anche nel caso delle Conferenze non mancano peculiarità che allontanano gli organi in questione dal modello astrattamente prefigurato: la Conferenza regionale delle autonomie locali istituita dalla Lombardia dall'art. 1 co. 16 della legge regionale n. 1 del 2000 (*Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112*) prevede, ad esempio, la possibilità che alle sedute dell'organo partecipino «il Presidente della Giunta regionale, il vicepresidente e l'assessore regionale competente in materia di enti locali, nonché tutti gli assessori regionali competenti nelle materie all'ordine del giorno della seduta della conferenza» (oltre che, in alcune ipotesi, «i consiglieri regionali relatori nelle commissioni consiliari dei provvedimenti all'ordine del giorno della seduta della conferenza») ma tutti senza diritto di voto (art. 1 co. 24).

⁶⁰ Cfr. L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie*, cit., 998-999, ad avviso della quale dalla previsione costituzionale, letta anche in relazione alle precedenti esperienze in tema di raccordi Regione-enti locali, si potrebbe desumere «l'inattitudine del Consiglio delle Autonomie a porsi quale organo a composizione mista»; nella stessa prospettiva G. U. RESCIGNO, *Consiglio delle Autonomie locali e Costituzione*, cit., 237 ss., che esclude la possibilità di includere nell'organo rappresentanti della Regione (sul punto cfr. anche *infra*, par. 6). Di opinione diversa T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario*, cit., 1071-1072, che preferisce «una interpretazione il più possibile aperta della disposizione [costituzionale]».

configurazione quali interlocutori privilegiati del Consiglio regionale piuttosto che della Giunta, sul piano astratto; la capacità di dialogo che gli attori istituzionali della Regione dimostreranno, sul piano concreto: sono dati questi che non possono non avere un'incidenza potenzialmente assai forte in relazione ai rapporti tra esecutivo e legislativo⁶¹. Sulle scelte degli stessi potrà infatti esercitare un peso decisivo il sostegno (o l'opposizione) espressi nelle apposite sedi dagli enti locali⁶². Va poi osservato che se dovesse profilarsi una coesistenza fra Consigli e Conferenze⁶³, sul piano strutturale – e su questo soltanto: cfr. infatti quanto si dirà *infra*, par. 7 – non potrebbero non vedersi riproposti «a livello di rapporti tra Regioni ed enti locali, due istituti tra loro ben distinti, propri dei rapporti tra Stato e Regioni: la Camera delle Regioni come seconda camera del Parlamento e la Conferenza Stato-Regioni»⁶⁴.

I nuovi Statuti regionali prevedono, quasi tutti espressamente, la strutturazione del Consiglio delle autonomie locali presso il Consiglio regionale⁶⁵. Alla luce di quanto detto, tale dato può essere valutato come incidente in modo significativo sulle dinamiche della forma di governo, sia guardando ai rapporti Consiglio regionale-Giunta sia a quelli maggioranza-opposizione. Sotto il primo profilo è chiaro che l'Assemblea regionale, nelle ipotesi di contrapposizione con la Giunta, potrà fare leva sull'appoggio degli enti

⁶¹ Cfr. sul punto le osservazioni di L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie*, cit., 1000-1001, che, pur muovendosi nella prospettiva di una forte valorizzazione del ruolo del Consiglio delle autonomie locali, osserva come la differente strada - pur sempre percorribile e legittima - rivolta all' «indebolimento della rappresentanza regionale degli enti locali» potrebbe rivelarsi comunque «congeniale alla semplificazione dei processi decisionali regionali, cui conseguirebbe un rafforzamento dell'efficienza operativa dell'esecutivo, in senso opposto alle tendenze assembleariste che non sempre si sono rivelate positive per gli assetti complessivi delle nostre istituzioni».

⁶² Cfr. sul punto M. CARLI, *I rapporti Regione-enti locali come problema di organizzazione e funzionamento della Regione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino, 2006, 176, che vede nella strutturazione presso l'Assemblea regionale una valorizzazione di quest'ultima, «non più destinataria di proposte che, in quanto concordate fra Giunta ed enti locali, erano difficilmente modificabili» (il riferimento è alle sedi di raccordo sorte in via legislativa anteriormente alla costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie).

⁶³ Come si è verificato nell'esperienza della Regione Toscana già prima della revisione costituzionale del 2001: cfr. A. CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale*, cit., 594.

⁶⁴ Così M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali*, cit., 229, che parla poi (p. 230) del Consiglio delle autonomie locali quale «organo destinato a porsi come seconda camera regionale – *in nuce*, a essere benevoli, o atrofizzata, a essere malevoli».

⁶⁵ Cfr. art. 48 co. 1 Statuto Calabria; art. 66 co. 1 Statuto Lazio; art. 65 co. 2 Statuto Liguria; art. 37 co. 1 Statuto Marche; art. 89 co. 2 Statuto Piemonte; art. 45 co. 1 Statuto Puglia; art. 66 co. 1 Statuto Toscana. Sul punto non si esprimono soltanto lo Statuto dell'Emilia-Romagna e quello dell'Umbria; quest'ultimo però prevede che «fino alla costituzione del nuovo Consiglio delle autonomie locali [...] il Consiglio in carica continua a svolgere le funzioni che gli sono attribuite dalla legge regionale vigente» (art. 85 co. 4), ossia dalla legge regionale n. 34 del 1998, che struttura l'organo presso la Giunta regionale (art. 15 co. 10).

locali per dare maggior peso alle proprie posizioni, nella direzione dunque di un ridimensionamento della conformazione *forte* dell'esecutivo⁶⁶. Sotto il secondo aspetto, l'aver strutturato il raccordo presso il Consiglio regionale e non presso la Giunta, garantirà una maggiore possibilità di contatto tra forze politiche di opposizione ed enti locali, anche nella prospettiva di una contrapposizione con la maggioranza⁶⁷.

In entrambi i casi ci si muove lungo una linea di razionalizzazione della forma di governo: se nei tradizionali modelli parlamentari i momenti di razionalizzazione vengono pensati essenzialmente in funzione della stabilità degli esecutivi, nel diverso contesto della forma di governo regionale (delineata in via transitoria dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 e poi confermata in tutti i nuovi statuti approvati), alle esigenze legate a profili di efficienza e stabilità - già fortemente garantite dalla strutturazione dei rapporti interorganici: si pensi alla cd. clausola *simul stabunt simul cadent* - si affiancano, divenendo persino prevalenti, quelle rivolte a garantire il ruolo dell'Assemblea (e delle minoranze in essa presenti). Quanto sia auspicabile un'affermazione del Consiglio delle autonomie quale *sede di opposizione* è tuttavia questione assai spinosa: se da un lato, infatti, appaiono quanto mai opportuni spazi nuovi in grado di limitare l'eccesso di ruolo della maggioranza e del vertice dell'Esecutivo⁶⁸, dall'altro una simile conformazione

⁶⁶ Nel senso del rafforzamento del Consiglio regionale cfr. T. GROPPÌ, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario*, cit., 1073; A. PIRAINO, *Strumenti di coordinamento e sedi di raccordo*, cit., 941, ad avviso del quale attraverso il Consiglio delle autonomie si potrebbe garantire al Consiglio regionale «quel riscatto istituzionale e politico che non può certo essere dato dal ritorno al rapporto fiduciario ed al voto di sfiducia».

⁶⁷ Su tale aspetto si soffermano N. VICECONTE, *Riflessioni sulla forma di governo nei nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Quaderni regionali*, n. 1/2006, 144; A. PIRAINO, *Strumenti di coordinamento e sedi di raccordo*, cit., 941 ss., ad avviso del quale «il Consiglio delle autonomie, organo rappresentativo ma portatore di una logica diversa rispetto a quella *politica*, costituirebbe lo strumento migliore per fare compiere alla *democrazia regionale* un vero e proprio salto di qualità affrancandola dal “dominio” della maggioranza e collegandola anche al principio di responsabilità».

⁶⁸ I dati relativi alle elezioni regionali del 2000 e del 2005, concernenti quattordici Regioni a statuto ordinario, sembrano offrire, a tal proposito, spunti interessanti di riflessione. In otto casi risultano confermate le coalizioni di governo uscenti (Basilicata, Campania, Umbria, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto). In ben sei di queste Regioni, risulta rieletto il Presidente uscente e, sempre in sei casi su otto, la coalizione confermata aumenta considerevolmente le percentuali di voto rispetto alle precedenti elezioni (Basilicata, centrosinistra: 2000 63%, 2005 67%; Campania, centrosinistra: 2000 54%, 2005 61%; Umbria, centrosinistra: 2000 56%, 2005 63%; Marche, centrosinistra: 2000 49%, 2005 57 %; Toscana, centrosinistra: 2000 49%, 2005 57 %; Emilia-Romagna, centrosinistra: 2000 56%, 2005 62 %). Tali dati rischiano di vedere in gran parte sminuita la loro portata se si considerano le forti influenze che le vicende politiche nazionali (opposizione di centrosinistra che avanza, Governo di centrodestra che perde consensi – almeno fino ad una certa fase) hanno esercitato sul voto regionale del 2005. Essi sono comunque indicativi di una tendenza, che appare ancor più significativa se si valutano le difficoltà che a livello statale (e non solo nell'esperienza italiana) gli esecutivi uscenti solitamente incontrano per riconfermarsi al governo del Paese. Sotto il profilo che qui interessa, emerge la difficoltà delle minoranze politiche ad organizzare, nella prospettiva dell'alternanza, una opposizione efficace all'interno di un

dell'organo rischierebbe di snaturarne, secondo le tendenze messe in luce attraverso il cd. *paradosso di Madison*⁶⁹, il ruolo di rappresentanza di interessi territorialmente localizzati: se il controllo dell'organo dovesse risultare decisivo per le sorti del governo regionale, sarà quanto mai difficile che lo stesso continui a farsi portatore di *istanze pluralistiche dei territori*⁷⁰ piuttosto che di meri interessi partitici.

Si tratta di osservazioni che ad ogni modo andranno misurate, sul piano formale, con le previsioni dei singoli Statuti che regolamentano gli assetti funzionali degli organi di raccordo e, sul piano materiale, con il rendimento concreto delle soluzioni normative prescelte; risulta comunque confermato il rilievo potenziale che potrebbe assumere il Consiglio delle autonomie locali negli equilibri complessivi del governo regionale.

Va da ultimo segnalato che se gli Statuti regionali presi in considerazione hanno ritenuto opportuno privilegiare il canale di raccordo legislativo-assembleare, è proprio la posizione di assoluta centralità assunta dall'esecutivo nel quadro normativo-istituzionale regionale a determinare la necessità di realizzare un raccordo anche fra enti locali e Giunta⁷¹: si pensi, in riferimento a quest'ultima, alla sua più o meno ampia potestà regolamentare e alla titolarità dei poteri sostitutivi regionali, in relazione ai quali tanta importanza assume il principio di leale collaborazione⁷². A tal fine, potrebbe decidersi o

Consiglio regionale troppo schiacciato dal peso dell'Esecutivo: è in tale quadro che potrebbe apparire opportuno lo sviluppo di sedi entro cui il confronto possa svilupparsi anche al di fuori della classica dialettica maggioranza-opposizione ma sempre nella prospettiva di un più efficace controllo, di una maggiore responsabilizzazione e, dunque, di un ridimensionamento dell'esecutivo. I dati citati nella presente nota sono ripresi dal sito internet del Ministero dell'interno (www.interno.it).

⁶⁹ Cfr. R. DEHOUSSE, *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle Camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, n. 5/1989, 1365 ss., che evidenzia la trasfigurazione delle Camere alte da sede di rappresentanza territoriale a sede di rappresentanza essenzialmente partitica. Anzi – qui il paradosso – laddove la seconda camera risulta dotata di poteri incisivi, ed è quindi in grado di assumere un ruolo forte all'interno del sistema, proprio tale dato conduce progressivamente alla perdita dell'originaria funzione di rappresentanza territoriale: la forza della seconda Camera è anche la principale causa della sua graduale sottomissione a logiche partitiche centralistiche e dunque della perdita della sua connotazione territoriale. Sul punto, in riferimento specifico al Consiglio delle autonomie locali, cfr. le osservazioni di R. BIN, *L'amministrazione coordinata ed integrata*, cit., 1010; ID, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, cit., 601-602.

⁷⁰ Come sembra auspicare A. PIRAINO, *Strumenti di coordinamento e sedi di raccordo*, cit., 941, che immagina «un controllo *comunitario* del Governo» regionale.

⁷¹ Cfr. T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario*, cit., 1076-1077; A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, cit., 948 ss., che ribadisce comunque la necessità che il Consiglio delle autonomie «rimanga a “struttura assembleare” e interlocutore diretto del Consiglio regionale» (p. 948).

⁷² Sui poteri sostitutivi regionali cfr. la fondamentale sentenza della Corte costituzionale n. 43 del 2004. Al punto 3.3 del *considerato in diritto* si legge, che «è da escludere anche che da questa norma costituzionale [l'art. 120] si possa far discendere una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina dell'esercizio di detti ulteriori poteri sostitutivi. La legge di cui è parola nell'ultimo periodo dell'articolo 120, secondo comma, è bensì la legge statale, ma in quanto la disciplina procedurale ivi prevista, pur se

di radicare sempre nel Consiglio delle autonomie tale funzione di raccordo o, invece, di prevedere sedi alternative di collegamento che si muovano lungo l'asse degli Esecutivi. Già nella pregressa esperienza della Regione Toscana era stata adottata questa seconda soluzione, delineando - accanto al Consiglio delle autonomie (di cui alle citate leggi n. 22 del 1998 e n. 36 del 2000) e fatte salve le sue competenze - anche momenti di raccordo tra la Giunta e «le delegazioni rappresentative delle associazioni regionali delle Province,

espressiva di principi di portata più generale, è quella relativa all'esercizio dei poteri straordinari di sostituzione delle amministrazioni di qualunque livello, spettanti al Governo a norma del periodo precedente». Se non si accettasse una simile ricostruzione si perverrebbe alla «assurda conseguenza che, per evitare la compromissione di interessi unitari che richiedono il compimento di determinati atti o attività, derivante dall'inerzia anche solo di uno degli enti competenti, il legislatore (statale o regionale) non avrebbe altro mezzo se non collocare la funzione ad un livello di governo più comprensivo, assicurandone "l'esercizio unitario" ai sensi del primo comma dell'articolo 118 della Costituzione: conseguenza evidentemente sproporzionata e contraria al criterio generale insito nel principio di sussidiarietà» (punto 3.2 del *considerato in diritto*). Sulla sentenza n. 43 del 2003 cfr. i commenti di G. FONTANA, *I poteri sostitutivi delle Regioni tra inevitabili forzature ed evitabili incoerenze*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2004, p. 609 ss.; T. GROPPI, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, in www.forumcostituzionale.it; R. DICKMANN, *La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali (osservazioni a Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43)*, febbraio 2004, in www.federalismi.it; ID., *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, 21 ottobre 2004, in www.federalismi.it; F. MERLONI, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali (commento alla sentenza n. 43 del 2004)*, in www.forumcostituzionale.it.

La Corte, in alcune pronunce di poco successive, ribadisce in termini pressoché identici la sua posizione: cfr. le sentenze nn. 69, 70, 71, 72, 73, 112, 140 e 172 del 2004. Le decisioni richiamate definiscono un vero e proprio *test* alla stregua del quale valutare la legittimità costituzionale dei poteri sostitutivi dettati dalla legge (statale o regionale). La legge regionale dovrà fissare i «presupposti sostanziali e procedurali» sulla base dei quali i poteri sostitutivi dovranno essere esercitati; potrà prevedere la sostituzione solo in relazione ad attività «prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)»; il potere sostitutivo dovrà essere esercitato necessariamente «da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo». La legge dovrà infine prevedere «congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione [...], non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo *straordinario* del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento». Va rilevato che le leggi regionali la cui impugnazione ha portato alle sentenze richiamate, nel disciplinare diverse ipotesi di poteri sostitutivi, hanno in gran parte rispettato, a giudizio della Corte, le condizioni e i limiti individuati. In un unico caso, quello della sentenza n. 69, la Corte ha ritenuto illegittima la legge (si trattava dell'art. 4, comma 3, della legge della Regione Puglia n. 2 del 31 gennaio 2003, *Disciplina degli interventi di sviluppo economico, attività produttive, aree industriali e aree ecologicamente attrezzate*) in quanto non erano stati previsti al suo interno meccanismi di collaborazione tesi al coinvolgimento dell'ente territoriale sostituito. Nella sentenza n. 112, la Corte ha invece dichiarato l'illegittimità dell'art. 10 della legge della Regione Marche n. 10 del 24 luglio 2002, (*Misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso*) solo perché i poteri sostitutivi in essa disciplinati, sebbene rispettosi del principio di leale collaborazione, erano stati posti in capo ad un organo, il difensore civico, che non può essere considerato organo di governo della Regione. Nel complesso, sembra quindi possibile affermare che le Regioni abbiano sostanzialmente recepito, nella loro legislazione in materia di poteri sostitutivi, le istanze collaborative presenti nel sistema costituzionale delle autonomie.

dei Comuni e delle Comunità montane della Toscana da queste formalmente costituite»⁷³.

In molti dei nuovi Statuti sono state disciplinate diverse ipotesi di interazione fra Consiglio delle autonomie e Giunta regionale⁷⁴. In via generale, ad esempio, lo Statuto calabrese demanda alla legge la disciplina di «forme di raccordo tra il Consiglio delle autonomie locali e la Giunta regionale» (art. 48, co. 3, lett. d)⁷⁵. Più specificamente, è in molti casi previsto per la Giunta l'obbligo di sentire il Consiglio delle autonomie prima dell'esercizio dei poteri sostitutivi⁷⁶; all'organo di consultazione è anche attribuito da molti statuti, la facoltà di proporre all'esecutivo regionale l'impugnazione di leggi a norma dell'art. 127 Cost.⁷⁷. Si tratta peraltro di una norma già introdotta a livello statale dall'art. 9 della legge 131 del 2003⁷⁸. Mentre però tale disposizione legislativa, *inspiegabilmente*⁷⁹, disciplina la proposta del Consiglio delle Autonomie soltanto in riferimento all'impugnazione regionale di leggi statali, molti Statuti la hanno introdotta anche per le impugnazioni regionali di leggi di altre Regioni⁸⁰; più raramente il potere di proposta è previsto anche in relazione ai conflitti di attribuzione⁸¹ e, nel solo Statuto del Lazio, al ricorso davanti alla Corte di Giustizia delle Comunità europee⁸². Sempre lo Statuto del Lazio ha delineato, ancora in riferimento all'esecutivo regionale, un *ruolo comunitario* del Consiglio delle Autonomie prevedendo che esso sia sentito «dal

⁷³ Cfr. l'art. 2 delle leggi regionali della Toscana nn. 85, 87 e 88 del 1998. Sul punto vedi A. CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale*, cit., 594. Sull'originalità del modello toscano – in riferimento allo scenario normativo precedente alla riforma costituzionale del 2001 – cfr. anche T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario*, cit., 1069; F. SCARLATTI, *La cooperazione tra Regione ed enti locali*, cit., 44 ss.

⁷⁴ Solo lo Statuto toscano e quello umbro hanno definito le conseguenze dei pareri del Consiglio delle autonomie relativi all'attività della Giunta: sul punto si tornerà *infra*, par. 7.

⁷⁵ Anche lo Statuto della Regione Lazio demanda alla legge la definizione di «forme di raccordo tra il Consiglio delle autonomie locali e gli organi regionali» (art. 66 co. 8).

⁷⁶ Cfr. art. 49 co. 3 Statuto Lazio; art. 28 co. 2 Statuto Marche; art. 27 co. 2 Statuto Umbria.

⁷⁷ Così, ad esempio, artt. 45 co. 1 e 48 co. 8 Statuto Calabria; art. 23 co. 7 Statuto Emilia Romagna; art. 41 co. 4 Statuto Lazio; art. 66 co. 3 Statuto Liguria; art. 66 co. 5 Statuto Toscana.

⁷⁸ Su tale previsione cfr. P. CARETTI, *Il contenzioso costituzionale. Commento all'art. 9*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, 183 ss.; E. LAMARQUE, *Articolo 9*, in P. CAVALERI – E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004, 229 ss.

⁷⁹ Così E. LAMARQUE, *Articolo 9*, cit., 242.

⁸⁰ Così, implicitamente, gli artt. 45 co. 1 e 48 co. 8 Statuto Calabria; art. 41 co. 4 Statuto Lazio; art. 66 co. 3 Statuto Liguria. Sul punto, in riferimento alla previsione dell'art. 66 co. 5 dello Statuto toscano, cfr. le osservazioni di A. ANDREANI, *Artt. 66 e 67*, cit., 342.

⁸¹ Cfr. art. 41 co. 4 Statuto Lazio; art. 23 co. 7 Statuto Emilia Romagna; nello stesso senso andrebbe interpretato l'art. 66 co. 3 Statuto Liguria.

⁸² Così, ancora, l'art. 41 co. 4 Statuto Lazio.

Presidente della Giunta prima della partecipazione di quest'ultimo ai procedimenti diretti a regolare rapporti fra l'Unione, la Regione e gli enti locali» (art. 41 co. 6)⁸³.

Dalla leggi regionali che, dopo la revisione costituzionale del 2001, sono intervenute ad istituire i Consigli delle Autonomie – legislazione che proviene però dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome – emerge peraltro, chiaramente, la tendenza a disciplinare sedi di raccordo con l'esecutivo regionale che vanno ad affiancarsi al Consiglio delle autonomie locali⁸⁴. Tutto lascia pensare dunque alla percorribilità, anche da parte delle Regioni di diritto comune, di questa seconda soluzione⁸⁵: il Consiglio delle Autonomie potrà operare non solo – e principalmente - sul piano legislativo e, dunque, in relazione al Consiglio regionale ma anche, secondo le previsioni statutarie e legislative, raccordandosi con la Giunta⁸⁶; questo non precluderà alla legge regionale (o, naturalmente, allo Statuto) di delineare ulteriori sedi di raccordo che operino, sul versante più propriamente amministrativo, secondo il modello delle Conferenze, già collaudato sia a livello nazionale che regionale e per la cui istituzione e regolamentazione sarà senza dubbio idonea anche la semplice fonte legislativa.

6. Composizione e indipendenza dell'organo

Assai deludenti le previsioni statutarie concernenti la composizione dell'organo (numero dei membri e modalità per la loro selezione). Si dovrebbe trattare di elementi normativi di grande rilievo ai fini della concreta definizione del ruolo del Consiglio delle autonomie nel quadro del governo regionale: è sulla base degli stessi che si dovrebbe definire *quali interessi sono rappresentati nell'organo*⁸⁷; in particolare, «il problema

⁸³ A testimonianza dell'attenzione prestata dallo Statuto del Lazio a tali aspetti va ricordato il richiamo alla *Carta europea dell'autonomia locale* contenuto nell'art. 6 co. 8.

⁸⁴ Si vedano la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 9 gennaio 2006, “Principi e norme fondamentali del Sistema regione-autonomie locali del Friuli Venezia Giulia”, in *Bollettino ufficiale Regione Friuli-Venezia Giulia* dell'11 gennaio 2006, n. 2, che al Capo I del Titolo III (artt. 31-37) disciplina il Consiglio delle autonomie locali e all'art. 38 la *Conferenza regione-autonomie locali*; la legge della Regione Sardegna n. 1 del 17 gennaio 2005, “Istituzione del Consiglio delle autonomie locali e della Conferenza permanente Regione-enti locali”, in *Bollettino ufficiale Regione Sardegna* del 18 gennaio 2005, n. 2; la legge della Provincia autonoma di Trento n. 7 del 15 giugno 2005, “Istituzione e disciplina del Consiglio delle autonomie locali”, in *Bollettino ufficiale Regione Trentino Alto Adige* del 28 giugno 2005, n. 26 che all'art. 9 prevede anche la *Conferenza permanente per i rapporti tra la Provincia e le autonomie locali*.

⁸⁵ Auspicano tale soluzione R. BIN, *L'amministrazione coordinata ed integrata*, cit., 1011 ss.; T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario*, cit., 1077; A. PIRAINO, *Strumenti di coordinamento e sedi di raccordo*, cit., 940 ss.

⁸⁶ Numerose sono le norme di chiusura degli Statuti che demandano al Consiglio delle Autonomie ogni altra funzione prevista dalla legge (art. 45 co. 5 Statuto Calabria; art. 67 co. 2 Statuto Lazio; art. 38 co. 4 Statuto Marche; art. 88 co. 2 lett. d Statuto Piemonte; art. 29 co. 1 Statuto Umbria).

⁸⁷ Cfr. R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, cit., 599 ss.

della composizione numerica si combina con quello della rappresentanza territoriale, politica e dimensionale dei numerosi enti locali della regione»⁸⁸. Non è un caso, dunque, che autorevole dottrina abbia ricompreso tali aspetti tra quelli che lo Statuto dovrebbe disciplinare direttamente, senza possibilità di rinvio alla legge regionale⁸⁹. Anche chi ha sostenuto l'opportunità che lo Statuto, in relazione al Consiglio delle autonomie, disciplini «poco, lo stretto indispensabile», ha ritenuto necessaria l'indicazione di «quali enti devono essere rappresentati e da chi»⁹⁰.

Analizzando le nuove previsioni statutarie si può constatare che soltanto lo Statuto delle Marche ha fissato direttamente il numero dei membri dell'organo (trenta, art. 37 co. 2). Tutti gli altri al più hanno definito il numero massimo di componenti⁹¹ (in alcuni casi parificandolo al numero dei Consiglieri regionali⁹²) rinviando poi la scelta definitiva alla legge⁹³. Solo in alcuni casi è stata prevista la presenza di membri di diritto, ovvero sindaci dei Comuni capoluogo e dei Presidenti di provincia⁹⁴: la soluzione normativa pare opportuna, considerando che si tratta dei «vertici degli esecutivi degli enti locali, che costituiscono gli organi forti per eccellenza del sistema politico di riferimento, in grado di bilanciare l'attribuzione al Consiglio di poteri relativamente deboli»⁹⁵. È dunque auspicabile che in tale direzione si orientino le leggi regionali che interverranno in futuro a disciplinare tali aspetti.

I nuovi statuti non sembrano poi aver tenuto nella considerazione dovuta quello che forse rappresentava il problema cruciale nella strutturazione del Consiglio delle autonomie, direttamente collegato alla portata del nuovo articolo 118 della Costituzione. A norma di quest'ultimo infatti è il livello comunale ad essere individuato - tendenzialmente - come sede delle funzioni amministrative. Gli Statuti, proprio

⁸⁸ Così A. ANDREANI, *Artt. 66 e 67*, cit., 338.

⁸⁹ Cfr. G. U. RESCIGNO, *Consiglio delle Autonomie locali e Costituzione*, cit., 235; A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, cit., 917.

⁹⁰ Si tratta della posizione di R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, cit., 599-600, che propende per una «rappresentanza di interessi imputabili a “categorie di enti”», diffidando da una rappresentanza dei «“territori”, ossia delle *comunità locali*», che rischierebbe di porre il Consiglio delle autonomie «in posizione di concorrenza con lo stesso Consiglio regionale». Sul punto cfr. anche A. ANDREANI, *Artt. 66 e 67*, cit., 339.

⁹¹ Cfr. art. 48 co. 2 Statuto Calabria (trentacinque); art. 66 co. 3 Statuto Lazio (quaranta).

⁹² Cfr. art. 23 co. 9 Statuto Emilia-Romagna (sessantacinque); art. 45 co. 2 Statuto Puglia (settanta).

⁹³ Si limitano a rinviare alla legge, ai fini della determinazione della composizione dell'organo, lo Statuto della Liguria (art. 65 co. 4), del Piemonte (art. 88 co. 3), della Toscana (art. 66 co. 2) e dell'Umbria (art. 28 co. 2).

⁹⁴ Cfr. art. 66 co. 2 Statuto Lazio; art. 89 co. 1 Statuto Piemonte.

⁹⁵ Così L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie*, cit., 1001; nello stesso senso A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, cit., 921.

attraverso la composizione del Consiglio delle autonomie, avrebbero dovuto in primo luogo garantire la partecipazione dei Comuni alle decisioni rivolte ad allocare le funzioni a livelli di governo superiori, in nome dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza⁹⁶. Si tratta sicuramente di questione assai complessa, dato il numero e la disomogeneità dei Comuni presenti all'interno di ogni singola Regione; sul punto sarebbero stati necessari interventi penetranti da parte delle fonti statutarie che invece, proprio su tale aspetto, hanno lasciato pressoché campo libero alla futura disciplina legislativa⁹⁷. Nessuna indicazione, sotto il profilo considerato, viene offerta al legislatore dagli Statuti di Toscana (cfr. art. 66 co. 2)⁹⁸, Piemonte (cfr. art. 88 co. 3) e Liguria (cfr. art. 65 co. 4). In altri casi gli Statuti rinviano alla legge per garantire la «rappresentanza dei diversi livelli istituzionali interni agli enti locali [...] tutelando la rappresentanza dei piccoli comuni» (art. 48 co. 3 lett. a Statuto Calabria); la «equilibrata rappresentanza delle autonomie locali e del territorio» (art. 23 co. 9 lett. a Statuto Emilia Romagna); la «equilibrata rappresentanza dei territori e delle tipologie degli enti locali» (art. 37 co. 3 lett. b Statuto Marche); la «equilibrata rappresentanza territoriale e il pluralismo rappresentativo» (art. 45 co. 3 Statuto Puglia). Si tratta, come evidente, di formule quanto mai ampie e generiche, che probabilmente non esplicitano molto di più di quanto non sia già desumibile dall'interpretazione delle disposizioni costituzionali⁹⁹. Qualche indicazione in più proviene soltanto dagli Statuti di Lazio, Umbria e Puglia. Il primo, nel demandare alla legge la disciplina della composizione del Consiglio delle autonomie, prescrive alla stessa di attenersi a criteri «di rappresentanza territoriale per ambito provinciale garantendo che gli enti locali siano rappresentati indipendentemente dalla loro classe di grandezza» (art. 66 co. 3). Il secondo invece, sotto un profilo che però non attiene direttamente al problema della rappresentanza dei Comuni, nel prescrivere la

⁹⁶ Sul punto cfr. A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, cit., 927 ss. e 942 ss.

⁹⁷ Si consideri ad esempio la questione concernente il ruolo da riconoscere ai piccoli Comuni, alla cui risoluzione gli Statuti avrebbero potuto offrire un importante contributo proprio attraverso la disciplina del Consiglio delle autonomie. L'attualità del problema è dimostrata dall'intervento del sottosegretario dell'Interno Alessandro Pajno alla *VI Conferenza nazionale Anci dei piccoli comuni* (Rocca di Mezzo, 9 settembre 2006), reperibile sul sito internet www.interno.it.

⁹⁸ Su tale aspetto della disciplina del Consiglio delle autonomie contenuta nello Statuto Toscano cfr. A. ANDREANI, *Artt. 66 e 67*, cit., 338-339.

⁹⁹ Sul punto cfr. G. U. RESCIGNO, *Consiglio delle Autonomie locali e Costituzione*, cit., 234, che ad esempio, in base del principio di eguaglianza («tra i cittadini e quindi anche, indirettamente, tra gli enti rappresentativi dei cittadini»), ritiene possibile «dividere gli enti rappresentativi in classi, ma anzitutto in base a criteri ragionevoli, ed in secondo luogo rispettando il principio per cui entro la stessa classe gli enti di tale classe vanno trattati in modo eguale».

garanzia della «più ampia rappresentatività territoriale e politica» impone, «oltre alla rappresentanza degli esecutivi, un'adeguata rappresentanza dei Consigli» (art. 28 co. 2 Statuto Umbria); nello stesso senso lo Statuto pugliese che, in maniera ancora più netta, prevede l'organo in funzione di rappresentanza dei Consigli comunali e provinciali, oltre che della Città metropolitana e delle Comunità montane (art. 45 co. 2)¹⁰⁰. Sempre un'analisi delle formule adoperate per i rinvii alla fonte legislativa lascia trasparire come, nella quasi totalità dei casi, il legislatore regionale non risulti vincolato, con riguardo ai profili strutturali, neanche da criteri minimi a cui doversi attenere, come potrebbe essere l'indicazione statutaria di una vera e propria *elezione* o di una semplice *nomina* dei componenti dell'organo. Soltanto lo Statuto marchigiano sembra direttamente imporre l'elezione dei componenti (art. 37 co. 3); in tutti gli altri casi, l'ampiezza delle formule utilizzate lascia la strada aperta alle più diverse possibilità¹⁰¹.

Ai fini della definizione del ruolo di rappresentanza dell'organo potrebbe assumere rilievo anche la regolamentazione concernente la durata dello stesso¹⁰²: laddove questa venisse a configurarsi come svincolata da quella del Consiglio regionale e collegata alle elezioni amministrative degli enti locali, ne scaturirebbe un livello di rappresentanza dell'organo direttamente collegato alle autonomie locali¹⁰³. Non tutti gli Statuti intervengono su tale punto e quelli che lo fanno si muovono in direzione inversa a quella indicata, ancorando cioè la durata del Consiglio delle autonomie a quella del Consiglio regionale¹⁰⁴.

Sempre relativamente alla composizione dell'organo va segnalato come in alcuni casi sia stata prevista la partecipazione di rappresentanti di enti non menzionati all'art.

¹⁰⁰ Contrario a soluzioni di questo tipo R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, cit., 601-602, che ritiene «assolutamente sconsigliabile aprire la partecipazione a qualche rappresentante dei Consigli comunali o provinciali, in nome del pan-assemblearismo che produce l'unico risultato di impedire il funzionamento di qualsiasi organo ne sia colpito».

¹⁰¹ Alla legge è infatti semplicemente demandata la disciplina di *modalità e criteri di composizione* (art. 48 co. 3 lett. a Statuto Calabria); di *composizione e modalità di formazione* (art. 23 co. 9 Statuto Emilia Romagna); delle *modalità di nomina* (art. 66 co. 3 Statuto Lazio); della *composizione* (art. 65 co. 4 Statuto Liguria; art. 88 co. 3 Statuto Piemonte; art. 28 co. 2 Statuto Umbria); dei *criteri di nomina e composizione* e delle *modalità di elezione* (Statuto Puglia); della *composizione* e delle *modalità di costituzione* (art. 66 co. 2 Statuto Toscana).

¹⁰² Cfr. G. U. RESCIGNO, *Consiglio delle Autonomie locali e Costituzione*, cit., 235, che ricomprende anche «durata ed eventuale scioglimento anticipato» dell'organo tra i contenuti necessari degli Statuti regionali.

¹⁰³ Cfr. sul punto A. CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale*, cit., 593.

¹⁰⁴ Cfr. art. 66 co. 6 Statuto Lazio; art. 65 co. 3 Statuto Liguria; art. 89 co. 2 Statuto Piemonte.

114 della Costituzione, come le autonomie funzionali¹⁰⁵ e le comunità montane¹⁰⁶. Anche su tale aspetto non mancano perplessità, peraltro già evidenziate in dottrina, che discenderebbero da considerazioni di diverso ordine: la difficoltà di parificare agli enti riconosciuti all'art. 114 Cost. quelli istituiti con legge (statale o regionale); la scomparsa dall'artt. 118 e 130 (abrogato) dei riferimenti costituzionali agli «altri enti locali»; il carattere *particolare e settoriale* che rivestono, specificamente, le autonomie funzionali e che li differenzia dagli enti territoriali a *fini generali* di cui all'art. 114 Cost.¹⁰⁷.

Coerentemente con le implicazioni che potrebbero farsi discendere dal riferimento costituzionale al *modello consiliare* di raccordo, nessuno Statuto ha invece previsto la partecipazione di rappresentanti della Regione: tale dato può considerarsi condivisibile, in quanto rivolto a garantire l'alterità tra consultante e consultato e l'indipendenza dell'organo¹⁰⁸. Proprio il profilo dell'indipendenza appare un punto nevralgico ai fini della conformazione del Consiglio delle autonomie e della posizione che esso dovrebbe assumere fra gli organi regionali; sarebbe pertanto anche in questo caso opportuna una diretta regolamentazione da parte dello Statuto¹⁰⁹. Si è già fatto riferimento alla strutturazione dell'organo presso il Consiglio regionale (*supra*, par. 5): sebbene, come ricordato, la denominazione utilizzata in Costituzione possa avere in

¹⁰⁵ Cfr. art 66 co. 4 Statuto Lazio: «la legge regionale può prevedere la partecipazione, senza diritto di voto, di rappresentanti delle autonomie funzionali e, in particolare, delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura e delle università laziali».

¹⁰⁶ Cfr. art. 45 co. 2 Statuto Puglia: «il Consiglio delle autonomie locali è composto da un numero di membri non superiore a quello del Consiglio regionale, in rappresentanza dei Consigli comunali, provinciali, della Città metropolitana e delle Comunità montane».

¹⁰⁷ Si tratta delle posizioni di G. U. RESCIGNO, *Consiglio delle Autonomie locali e Costituzione*, cit., 235 ss., che si esprime in senso negativo anche sulla partecipazione al Consiglio delle autonomie dei rappresentanti delle associazioni fra enti locali, potendosi leggere nella costituzionalizzazione dell'organo la volontà «di sostituire modi di rappresentanza degli enti locali di tipo istituzionale, costruiti sulla base della legge, a modi che, in assenza di leggi, si sono affermati in via di fatto su base volontaria e che fino ad oggi, in mancanza di meglio, sono stati accettati dal legislatore» (p. 237). Nello stesso senso v. pure A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, cit., 922 ss.; R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, cit., 595. Diversa la posizione espressa da T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, 254-255, che ritengono necessario coinvolgere, «ove esistano, anche le Comunità montane e quelle isolate, nonché le Unioni di Comuni, alle quali il t.u. del 2000 riserva la definizione di enti locali»; facoltativa per tali Autori «l'inclusione di altri soggetti presenti sul territorio, ma non caratterizzati dalla "località", come ad esempio le Camere di commercio».

¹⁰⁸ Cfr. L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie*, cit., 998-999; G. U. RESCIGNO, *Consiglio delle Autonomie locali e Costituzione*, cit., 237 ss.; M. CARLI, *I rapporti Regione-enti locali*, cit., 176. Di opinione differente A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, cit., 918 ss., che ad una consultazione attraverso l'organo ne preferisce una *dentro* di esso, in funzione della quale sarebbe necessaria la presenza al suo interno di rappresentanti regionali.

¹⁰⁹ In tal senso G. U. RESCIGNO, *Consiglio delle Autonomie locali e Costituzione*, cit., 235 ss.; R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, cit., 605; L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie*, cit., 1005-1006.

qualche misura influenzato le Regioni in una simile scelta, non sembra che essa possa considerarsi costituzionalmente imposta, dato che l'art. 123 Cost. non prescrive la necessaria strutturazione del Consiglio delle autonomie presso altri organi regionali¹¹⁰. Una strutturazione autonoma dell'organo avrebbe senza dubbio garantito una sua maggiore indipendenza; sono evidentemente prevalse le spinte volte a rafforzarne la funzionalità, tenendo conto del rilievo che gli statuti hanno conferito all'organo in riferimento all'attività legislativa. Non manca peraltro chi ha provato a rovesciare i termini del problema, evidenziando come rispetto al Consiglio delle autonomie locali si ponga un problema di assoluta carenza di controlli esterni, a differenza di quanto avviene sia per il Consiglio regionale sia per il Presidente della Giunta a norma dell'art. 126 della Costituzione: rispetto ad un simile *eccesso di indipendenza* potrebbe essere proprio la strutturazione presso l'assemblea legislativa ad assicurare un qualche forma di controllo¹¹¹.

Ad ogni modo, se la strutturazione presso il Consiglio regionale non implica, di per sè, l'accessione allo stesso del Consiglio delle autonomie¹¹² e può anzi ritenersi, sotto alcuni aspetti, opportuna, è anche vero che permane forte l'esigenza di salvaguardare l'indipendenza dell'organo. A tal fine, il profilo più rilevante su cui intervenire concerne senza dubbio il riconoscimento da parte dello Statuto di un'autonomia organizzativo-regolamentare. Anche in questo caso l'esigenza di autonomia torna però a doversi bilanciare con i profili attinenti alla funzionalità, che impongono un coordinamento con il Consiglio regionale, principale interlocutore dell'organo di consultazione. Per questo motivo da alcuni Statuti è demandata al regolamento del Consiglio regionale la disciplina di aspetti inerenti all'attività del Consiglio delle autonomie, come ad esempio «la modalità e i termini per la trasmissione degli atti e per l'acquisizione dei pareri» (art. 48 co. 6 Statuto Calabria). Se soluzioni di questo tipo possono apparire per molti versi giustificate, preoccupano laddove non si accompagnano alla diretta ed espressa previsione statutaria dell'autonomia regolamentare del Consiglio delle autonomie: così

¹¹⁰ In tal senso L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie*, cit., 1005.

¹¹¹ Si tratta della posizione di A. ANDREANI, *Artt. 66 e 67*, cit., 342-343, che evidenzia anche alcuni punti problematici della sua ricostruzione.

¹¹² Così L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie*, cit., 1005; A. ANDREANI, *Artt. 66 e 67*, cit., 337, ad avviso del quale «il carattere ausiliario rispetto al Consiglio regionale non costituisce uno specifico limite funzionale cogente rispetto alle attribuzioni consultive e di proposta conferite».

avviene nel caso dello Statuto di Calabria, Marche, Liguria, Piemonte, Puglia¹¹³. È evidente che in questa maniera l'indipendenza del Consiglio delle autonomie e, di conseguenza, il suo ruolo di rappresentanza degli enti locali vengono messi in serio pericolo: l'organo rischia infatti di trasformarsi da «organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali» in *organo di consultazione del Consiglio regionale*.

Funzionale alla garanzia di indipendenza dell'organo dovrebbe considerarsi anche la disciplina statutaria concernente la Presidenza e l'Ufficio di presidenza. Su tale aspetto interviene solo lo Statuto calabrese, che peraltro si limita a rinviare alla legge¹¹⁴; tutti gli altri, invece, non offrono sul punto alcuna indicazione. Tale silenzio potrebbe peraltro portare a ricondurre implicitamente questi aspetti nell'ambito degli spazi riservati all'autonomia regolamentare dell'organo. Va anche notato che se, sotto il profilo considerato, il rischio maggiore va riscontrato in un Presidente imposto dall'esterno che possa pregiudicare l'indipendenza del Consiglio delle autonomie¹¹⁵, l'eventuale consolidarsi della strutturazione monista dell'organo (cfr. *supra*, par. 5) dovrebbe scongiurare un simile pericolo.

Sarebbe stato infine opportuno prevedere come obbligatoria la partecipazione del Consiglio delle autonomie – sempre naturalmente attraverso lo strumento del parere – all'adozione degli atti regionali relativi alle sue competenze e al suo regime di funzionamento¹¹⁶, tenendo conto del fatto che sarà proprio la fonte legislativa, in virtù dei numerosi e ampi rinvii operati dagli statuti, a dettare la disciplina puntuale dell'organo. Anche in questo caso peraltro, di fronte al silenzio degli statuti, la materia

¹¹³ Lo Statuto calabrese, dopo la previsione dell'art. 48 co. 6 (riportata nel testo) si limita a rinviare alla legge regionale al fine di garantire al Consiglio delle autonomie «piena autonomia nella scelta del Presidente, nella propria organizzazione e nell'uso dei mezzi messi a sua disposizione» (art. 48 co. 3 lett. *b*). Lo stesso avviene per lo Statuto Marche (cfr. artt. 37 co. 3 lett. *c* e 38 co. 4). Gli statuti di Liguria (art. 65 co. 4), Piemonte (art. 88 co. 3) e Puglia (art. 45 co. 3), invece, non menzionano affatto l'autonomia regolamentare dell'organo, neanche *degradandola* a rango legislativo (come avviene nei casi in precedenza menzionati): essi si limitano semplicemente a rinviare alla legge regionale ai fini della disciplina di composizione, organizzazione e funzionamento del Consiglio delle autonomie.

Diversamente, invece, lo Statuto dell'Emilia Romagna, che se da un lato demanda al regolamento del Consiglio regionale la disciplina di «modalità e i termini nei quali il Consiglio delle Autonomie locali adotta i propri pareri» (art. 23 co. 3 lett. *b*) prevede per lo stesso il potere di adottare a maggioranza assoluta il proprio regolamento di organizzazione e funzionamento (art. 23 co. 8). Nel senso di un più ampio riconoscimento dell'autonomia regolamentare dell'organo si vedano anche gli artt. 66 co. 8 e 67 co. 5 Statuto Lazio; artt. 66 co. 7 e 8 Statuto Toscana; art. 28 co. 3 Statuto Umbria.

¹¹⁴ Cfr. l'art. 48 co. 3 lett. *b* Statuto Calabria, che si preoccupa di prescrivere alla legge di garantire all'organo di consultazione «piena autonomia nella scelta del Presidente»

¹¹⁵ Cfr. G. U. RESCIGNO, *Consiglio delle Autonomie locali e Costituzione*, cit., 238.

¹¹⁶ Cfr. A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, cit., 949 s., che include tali atti tra quelli per i quali il parere dovrebbe essere previsto come obbligatorio.

potrebbe ritenersi implicitamente riconducibile agli aspetti concernenti gli enti locali in riferimento ai quali è contemplata la consultazione dell'organo (sul punto si veda *infra*, par. 7).

Questione assai delicata, ed in qualche modo attinente ai profili sopra considerati, è quella relativa agli strumenti posti a tutela delle prerogative riconosciute dagli Statuti al Consiglio delle autonomie. Come noto, nel nostro ordinamento non sono previste per gli enti locali vie di accesso alla Corte costituzionale, delle quali ci si sarebbe potuti avvalere anche a garanzia del ruolo dell'organo rappresentativo degli enti locali all'interno della Regione. Restano pertanto utilizzabili solo i poteri di proposta previsti dall'art. 9 della legge n. 131 del 2003, riconfermati (e, in alcuni casi, ampliati) ad opera di molti dei nuovi statuti. Si tratta di strumenti assai deboli, soprattutto nella prospettiva che in questa sede interessa. Se nei casi di proposta di impugnativa di leggi statali, il Consiglio delle autonomie potrebbe trovare l'appoggio della Giunta alla sua iniziativa (diretta contro atti comunque lesivi dell'autonomia, considerata in senso ampio), le difficoltà maggiori sorgono in relazione alle leggi regionali: in tale ipotesi, infatti, la proposta potrebbe essere avanzata – al Governo nazionale - non direttamente dai singoli Consigli delle autonomie ma soltanto attraverso la Conferenza Stato-Città e autonomie locali (a norma del nuovo testo dell'art. 31 co. 3 della legge n. 87 del 1953). Ne risulta un meccanismo complesso, che allontana eccessivamente il potere di proposta in questione dagli enti che possono essere direttamente interessati al ricorso in via principale. A questo si aggiunga che in tali casi l'interesse del Governo a ricorrere contro leggi regionali lesive dell'autonomia degli enti locali, dando seguito alla proposta avanzata in sede di Conferenza, potrebbe essere assai limitato. La garanzia del Consiglio delle Autonomie dovrebbe pertanto muoversi anche – se non prevalentemente - in una dimensione endoregionale: non può allora non considerarsi l'opportunità offerta, dal punto di vista considerato, dai nuovi organi di garanzia statutaria¹¹⁷. Molti dei nuovi Statuti regionali, non a caso, hanno previsto momenti di contatto tra tali organi ed i Consigli delle autonomie, in due diverse direzioni¹¹⁸: disciplinando la partecipazione dei secondi alla definizione della composizione dei primi¹¹⁹; contemplando la possibilità per il Consiglio

¹¹⁷ Sul punto cfr. M. CARLI, *I rapporti Regione-enti locali*, cit., 177.

¹¹⁸ Con esclusione dello Statuto delle Marche, che non ha previsto l'organo di garanzia statutaria, soltanto gli Statuti di Liguria, Puglia e Umbria non hanno disciplinato momenti di contatto tra l'organo di garanzia e il Consiglio delle autonomie locali.

¹¹⁹ L'art. 69 co. 3 dello Statuto Emilia Romagna prevede addirittura la nomina da parte del Consiglio delle autonomie di due dei cinque componenti della Consulta di garanzia statutaria; l'art. 57 co.

delle autonomie di attivare l'intervento dell'organo di garanzia¹²⁰. Si tratta senza dubbio di soluzioni di rilievo, che aprono prospettive – anche di ordine sistematico – assai interessanti. Non possono comunque non manifestarsi, sul punto, alcune perplessità: la garanzia del Consiglio delle autonomie dalle prevaricazioni derivanti dalla legge regionale risulta affidata ad organi di nuova istituzione dotati di poteri di intervento tutto sommato deboli, sul cui rendimento concreto nei diversi contesti regionali è allo stato difficile fare previsioni¹²¹.

7. Profili funzionali: gli effetti dell'intervento del Consiglio delle autonomie locali

Quella delle competenze del Consiglio delle autonomie è questione di rilievo primario nella conformazione complessiva dell'organo e «problema oggettivamente difficile: perchè, se gli si assegnano poche competenze, rischia di farsi corrodere dall'acido dell'inutilità, sicché altre forme di coordinamento e sedi di confronto si svilupperanno informalmente; se invece sono molte le decisioni che gli sono affidate, si rischia la paralisi decisionale e il conflitto istituzionale con il Consiglio regionale»¹²². Così, anche su tale punto, vi è chi ha provato distinguere ambiti materiali rispetto ai quali i pareri dovrebbero configurarsi come *costituzionalmente obbligatori* (individuando dunque un contenuto statutario necessario anche sotto il profilo funzionale) da altri per i quali sarebbe semplicemente *opportuno* prevederli come obbligatori¹²³. Tra i pareri costituzionalmente obbligatori rientrerebbero allora, certamente, quelli relativi agli atti, non soltanto legislativi, attraverso cui «si propone di spostare funzioni amministrative da un livello ad un altro (o verso l'alto o verso il basso), poiché il principio di sussidiarietà

5 dello Statuto Toscana prevede invece la predisposizione di una rosa di tre nomi entro cui il Consiglio regionale sceglie uno dei componenti del Collegio di garanzia.

¹²⁰ Cfr. artt. 45 co. 2 e 57 co. 5 Statuto Calabria; art. 69, co. 1 lett. d Statuto Emilia Romagna; art. 68 co. 7 Statuto Lazio; art. 92 co. 1 Statuto Piemonte; art. 57 co. 2 Statuto Toscana.

¹²¹ Sulla configurazione di tali organi nei nuovi Statuti regionali cfr. T. GROPPI, *La "Consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in www.federalismi.it, n. 24/2004 (ora anche in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1-2005, 75 ss.); P. SALVATELLI, *I nuovi Statuti regionali e gli organi di garanzia statutaria*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, cit., 75 ss.; A. GARDINO CARLI, *La "rigidità" dello Statuto e la Consulta statutaria: dagli intenti iniziali alla attuazione concreta*, in *Quaderni regionali*, n. 3/2005, 835 ss.; R. ROMBOLI, *Art. 57*, in P. CARETTI – M. CARLI – E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana*, cit., 283 ss.; D. BALDAZZI, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5/2005, 855 ss.

¹²² Così R. BIN, *L'amministrazione coordinata ed integrata*, cit., 1010.

¹²³ Cfr. G. U. RESCIGNO, *Consiglio delle Autonomie locali e Costituzione*, cit., 242 ss.; R. BIN, *L'amministrazione coordinata ed integrata*, cit., 1010 ss.; A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, cit., 917 ss.

esige che questo spostamento venga motivato»¹²⁴. Ritorna così, ancora una volta e in maniera forte, il collegamento tra sussidiarietà e collaborazione: soltanto il ricorso a strumenti cooperativi – idonei cioè a garantire un effettivo coinvolgimento di tutti gli enti potenzialmente competenti ad intervenire in un dato settore – permetterà di valutare la congruità della scelta di un livello di governo per l'esercizio di determinate funzioni. Se così non fosse, il principio di sussidiarietà vedrebbe compromessa la sua stessa giustiziabilità e verrebbe a configurarsi come principio dalla valenza esclusivamente politica, attributivo della *competenza della competenza* al livello di governo superiore: il giudice infatti, in assenza di specifici parametri di riferimento, sarebbe chiamato a valutarne il rispetto o in base a criteri prevalentemente politici (assecondando, nella maggior parte dei casi, le scelte dei livelli di governo più forti) o del tutto arbitrariamente¹²⁵.

Almeno sotto tale aspetto, le nuove previsioni statutarie appaiono rassicuranti: in molti casi, l'organo viene indicato, più o meno esplicitamente, quale strumento della sussidiarietà¹²⁶ e della collaborazione fra livelli di governo¹²⁷; tutti gli Statuti prevedono l'intervento del Consiglio delle autonomie nei processi di conferimento di funzioni amministrative e spesso, in senso più ampio, in tutte le ipotesi in cui risultano coinvolti

¹²⁴ Così G. U. RESCIGNO, *Consiglio delle Autonomie locali e Costituzione*, cit., 243; sul punto cfr. anche A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, cit., 907 ss., ad avviso del quale, ex art. 118 co. 1 Cost., «va sottoposto all'organo qualsiasi provvedimento riguardante il trasferimento, l'assegnazione *ex novo* o il riassetto di funzioni amministrative degli Enti locali» (p. 947).

¹²⁵ Su tali aspetti si veda A. D'ATENA, *In tema di presidi procedurali del principio di sussidiarietà*, cit., 176 ss.; ID., *Sussidiarietà e sovranità*, cit., 19 ss. Con riferimento più specifico al Consiglio delle autonomie, cfr. G. U. RESCIGNO, *Consiglio delle Autonomie locali e Costituzione*, cit., 243; A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, cit., 927 ss. che si riferisce alla «correlazione sussidiarietà-partecipazione» (p. 945). Si tratta peraltro di una lettura della sussidiarietà che la Corte costituzionale sembra aver fatto propria nella celebre sentenza n. 303 del 2003.

¹²⁶ L'art. 3 dello Statuto Piemonte, dedicato proprio al principio di sussidiarietà, dispone ad esempio (co. 3) che «la partecipazione del sistema degli enti locali all'attività della Regione è assicurata dal Consiglio delle autonomie locali»; l'art. 45 co. 1 dello Statuto Puglia prevede, tra i fini del Consiglio delle autonomie locali, quello di «verificare l'attuazione del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni regionali».

¹²⁷ Il richiamo al principio di leale collaborazione emerge, in maniera più o meno forte, in tutte le definizioni che i nuovi statuti danno dell'organo: cfr. l'art. 48 co. 1 dello Statuto Calabria che definisce il Consiglio delle autonomie come «organo rappresentativo degli enti locali e di consultazione e cooperazione tra gli stessi e gli organi della Regione»; l'art. 23 co. 1 dello Statuto Emilia Romagna, che parla di «organo di rappresentanza, consultazione e coordinamento tra la Regione e gli Enti locali»; l'art. 66 co. 1 dello Statuto Lazio, che parla di «organo rappresentativo e di consultazione degli enti locali ai fini della concertazione tra gli stessi e la Regione».

più o meno direttamente interessi degli enti locali, compresi i provvedimenti a contenuto economico-finanziario¹²⁸.

Sul piano degli assetti funzionali del Consiglio delle autonomie, più che una puntuale disamina dei poteri e degli ambiti materiali rispetto ai quali è previsto il suo intervento¹²⁹, merita specifica attenzione la portata che gli Statuti riconoscono ai pareri espressi dall'organo. Uno dei problemi più dibattuti in dottrina, già prima della costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie, ha riguardato infatti proprio la possibilità di configurare organi di raccordo tra Regioni ed enti locali in grado di influire, in maniera vincolante per il Consiglio regionale, sul procedimento legislativo. A rendere non percorribile tale strada sarebbe l'art. 121 co. 2 Cost., a norma del quale «il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione»: risulterebbero pertanto preclusi interventi normativi destinati «ad incidere sulla imputazione finale della legge regionale al Consiglio [...] mentre pienamente legittima sarebbe ogni soluzione che lasciando la determinazione finale al Consiglio, inserisse comunque, nel procedimento legislativo, un incisivo intervento di un organo rappresentativo delle autonomie»¹³⁰. Occorre chiedersi se tale *incisivo intervento* possa spingersi fino ad una modifica dei *quorum* di approvazione della legge regionale o, in altre parole, se aggravamenti volti ad incidere sulla fase deliberativo-costitutiva del procedimento di formazione dell'atto legislativo incidano sulla imputazione finale dello stesso al Consiglio regionale.

I termini della questione non parrebbero essere mutati a seguito della costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali, laddove si consideri che esso

¹²⁸ Sulla necessità di prevedere l'intervento del Consiglio delle autonomie in relazione agli atti economico-finanziari che incidano sulle funzioni degli enti locali cfr. A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, cit., 947-948; R. BIN, *L'amministrazione coordinata ed integrata*, cit., 1013-1014. D'altra parte una simile esigenza nasce direttamente dall'art. 119 Cost., che sancisce l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di enti – le Province e i Comuni – non dotati di potestà legislativa.

¹²⁹ Su tali aspetti, anche per la frammentarietà delle diverse discipline regionali, si rinvia agli schemi in appendice al presente lavoro, salvo i rilievi che sono stati già svolti nel testo. Merita di essere comunque menzionato il potere di iniziativa legislativa che quasi tutti gli Statuti prevedono direttamente. Tale potere risulta in alcuni casi *rinforzato* (cfr. artt. 39 co. 1, 40 co. 2 e 48 co. 9 Statuto Calabria; artt. 37 co. 1, 2 e 3 e 67 co. 1 Statuto Lazio; artt. 35 co. 1 e 36 co. 3 Statuto Umbria); in alcuni Statuti viene circoscritto a determinate proposte di legge (Statuto Lazio; art. 66 co. 1 Statuto Liguria), mentre in altri è previsto in termini generali (Statuto Calabria; art. 30, co. 1 lett. c Statuto Marche; art. 74 co. 1 Statuto Toscana; Statuto Umbria). Sull'iniziativa legislativa del Consiglio delle autonomie cfr. L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie*, cit., 1002-1003.

¹³⁰ Così L. VANDELLI, *Considerazioni sui rapporti tra Regioni ed enti locali*, cit., 614. L'Autore svolgeva queste riflessioni prima della legge costituzionale n. 3 del 2001, alla luce dell'ampliamento dell'autonomia statutaria delle Regioni determinato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999.

viene espressamente configurato dall'art. 123 quale organo di semplice consultazione¹³¹. Senza indugiare, a livello interpretativo, sul significato da attribuire al termine *consultazione* – per arrivare magari darne una lettura assai ampia, che consenta di rafforzare le potenzialità dell'organo, anche attraverso la possibilità di configurare ipotesi di pareri vincolanti¹³² - l'innalzamento a livello statutario dell'organo determinato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 potrebbe comunque avere importanti riflessi anche sotto il profilo considerato¹³³. Va preliminarmente osservato che intanto il procedimento legislativo regionale può essere aggravato in quanto l'intervento dell'organo consultivo sia previsto dalla fonte statutaria; nello stesso senso non potrebbero invece intervenire semplici leggi regionali, data la loro inidoneità a condizionare il procedimento di formazione della futura produzione legislativa della Regione¹³⁴. Anche lo Statuto, se volesse attribuire al Consiglio delle autonomie il potere di paralizzare il procedimento legislativo non si muoverebbe in armonia con la Costituzione; non così, invece, se si limitasse a prevedere aggravii procedurali connessi ai pareri negativi dell'organo incidenti sui *quorum* di approvazione dell'atto legislativo.

Diversi argomenti possono essere utilizzati a sostegno di tale posizione. In primo luogo, alcune norme dei nuovi statuti prevedono ipotesi di leggi che richiedono *quorum* di approvazione più elevati della maggioranza semplice¹³⁵, a testimonianza della idoneità

¹³¹ A proposito della norma che definisce il Consiglio delle autonomie locali quale «organo di consultazione tra Regioni ed enti locali», parla di *paletto costituzionale* L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie*, cit., 991.

¹³² Cfr., ad esempio, A. D'ATENA, *Intervento*, in A. FERRARA – L. R. SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, Milano, 2001, 34 s. Valuta positivamente la possibilità di prevedere – almeno in rapporto a talune materie - pareri vincolanti del Consiglio delle autonomie A. CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale*, cit., 595.

¹³³ Vi è anzi chi ha sottolineato come la possibilità per il Consiglio delle autonomie di incidere sul procedimento legislativo sia l'aspettativa principale che discende dalla costituzionalizzazione dell'organo: così L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie*, cit., 1002.

¹³⁴ Ed infatti le leggi regionali che, prive di copertura statutaria, disciplinano organi di raccordo tra Regioni ed Enti locali prevedono che il loro intervento si estrinsechi attraverso pareri non vincolanti o, tutt'al più, intese deboli, comunque non in grado di produrre aggravii procedurali in caso di mancato adeguamento da parte del Consiglio regionale. Si può peraltro dubitare dell'idoneità della legge regionale ad incidere stabilmente, anche in senso così blando, sulla disciplina del procedimento legislativo. La correttezza dell'impostazione prospettata risulta confermata dalla disciplina legge della Regione Toscana n. 36 del 21 marzo del 2000 (*Nuova disciplina del Consiglio delle autonomie locali*), che pur prevedendo, all'art. 14 co. 2, la necessità per il Consiglio regionale di approvare il provvedimento a maggioranza assoluta in casi di mancato adeguamento ai pareri del Consiglio delle autonomie, all'art. 19 co. 4 precisava che «alla maggioranza qualificata di cui al comma 2 dell'articolo 14 si ricorre successivamente alla modifica statutaria che ne consente l'applicazione». Sulle questioni segnalate cfr. A. CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale*, cit., 591 ss.

¹³⁵ Cfr. ad esempio lo Statuto della Puglia, che prevede l'approvazione a maggioranza assoluta per la legge elettorale regionale (art. 24 co. 2); lo Statuto della Regione Umbria, che prescrive la medesima

della fonte statutaria ad intervenire sulla disciplina del procedimento legislativo, anche in relazione alla fase deliberativa. Per di più, tali aggravii vengono in alcuni casi ricollegati agli interventi degli organi di garanzia statutaria¹³⁶, che non rientrano fra i contenuti

maggioranza per «i progetti relativi alla modifica dello Statuto, alla legge elettorale, alle leggi di conferimento di funzioni amministrative, alla legge di approvazione del bilancio, del rendiconto, alla legge finanziaria, alla legge di ratifica di intese con altre Regioni e alla legge sulla composizione del Consiglio delle Autonomie locali» (art. 36 co. 4), oltre che per la legge con cui si stabiliscono «le garanzie di indipendenza e di autonomia organizzativa della Commissione [di garanzia statutaria], la composizione, le condizioni, le forme e i termini per lo svolgimento delle sue funzioni e i casi di incompatibilità» (art. 81 co. 2). Anche lo Statuto calabrese prescrive la maggioranza assoluta per l'approvazione della legge elettorale (art. 38 co. 1) e addirittura quella dei due terzi per «istituire enti, aziende e società regionali, anche a carattere consortile, con enti locali o con altre Regioni» e per «partecipare o promuovere intese, anche di natura finanziaria» (art. 54 co. 3). Il *quorum* dei due terzi è prescritto anche dallo Statuto della Liguria ancora per l'approvazione della legge elettorale (art. 14 co. 3).

¹³⁶ L'art. 68 co. 8 dello Statuto del Lazio stabilisce che «qualora il Consiglio intenda approvare la legge regionale senza modificarla sulla base dei rilievi contenuti nella pronuncia del Comitato [di garanzia statutaria] occorre il voto favorevole della maggioranza dei componenti». Anche lo Statuto calabrese configura per il Consiglio regionale la possibilità di deliberare in senso contrario alle valutazioni della Consulta statutaria «con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta» (art. 57 co. 7). Lo Statuto dell'Emilia-Romagna (art. 69 co. 2) prevede invece che i pareri della Consulta di garanzia statutaria non determinano alcun obbligo a carico degli organi regionali «salvo quello di motivare in caso di dissenso rispetto al parere espresso». Un semplice obbligo di riesame dell'atto è previsto dagli statuti di Umbria (art. 82 co. 3) e Toscana (art. 57 co. 3).

La Corte costituzionale (sentenza n. 378 del 2004, punto 9 del *considerato in diritto*) è intervenuta in relazione alle previsioni dello Statuto dell'Umbria, dichiarando infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento agli artt. 121 co. 2 e 134 Cost., ritenendo, tra le altre cose, che «la disposizione impugnata fa espresso riferimento ad un potere consultivo della Commissione, da esplicarsi attraverso semplici pareri, che, se negativi sul piano della conformità statutaria, determinano come conseguenza il solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate ed anche senza vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate». Criticamente rispetto a tale profilo cfr. A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro (nota a Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004)*, 9 dicembre 2004, in www.forumcostituzionale.it, che ha letto nel riferimento della Corte alla natura dell'attività meramente consultiva dell'organo di garanzia disciplinato nello Statuto umbro «un non troppo mascherato o contenuto messaggio indirizzato all'elaborazione statutaria in corso presso altre Regioni». Su tale pronuncia si vedano anche le osservazioni di G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, cit.

Sul punto la Corte è ritornata nella sentenza n. 12 del 2006 (punto 7 del *considerato in diritto*), in relazione alle previsioni concernenti il Collegio regionale per le garanzie statutarie disciplinate dallo Statuto della Regione Abruzzo (in questo caso il Governo deduceva la violazione, oltre che dell'art. 121, anche del principio dell'irrelevanza della motivazione degli atti legislativi). Su tale decisione, per il profilo che qui interessa, cfr. S. MANGIAMELI, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, 21 giugno 2006, in www.forumcostituzionale.it (in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, n. 4/2006).

In realtà gli interventi della Corte costituzionale sul punto suscitano non poche perplessità, non in riferimento al contenuto delle decisioni della Consulta ma per l'uso che sembra essere stato fatto dell'impugnazione governativa di cui all'art. 123 co. 2 della Costituzione (cfr. T. GROPPI, *La "Consulta" dell'Emilia-Romagna*, cit., 5, che sotto tale profilo parla di «una certa casualità nei ricorsi governativi avverso gli statuti regionali»; G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, che evidenzia l'«atteggiamento sostanzialmente incoerente» del Governo). Sorprende infatti che siano stati impugnate le previsioni di due Statuti che configuravano aggravii procedurali assai deboli come conseguenze degli interventi degli organi di garanzia: l'obbligo di riesame dell'atto nel caso dello Statuto dell'Umbria e l'obbligo di motivazione nel caso del Collegio regionale per le garanzie statutarie previsto dalla progetto di Statuto della Regione Abruzzo (art. 79 co. 2 del testo approvato in prima deliberazione il 20 luglio 2004 ed in seconda deliberazione il 21

costituzionalmente necessari degli Statuti. In relazione a tali organi, le Regioni sono state particolarmente accorte a contenere gli effetti del loro intervento all'interno del procedimento legislativo, evitando di configurare vere e proprie forme di controllo di legittimità sulle leggi che avrebbero generato contrasti sia con l'attribuzione della funzione legislativa al Consiglio regionale, sia con il principio di unicità della giurisdizione costituzionale.

In tale quadro, apparirebbe paradossale ritenere che gli Statuti possano aggravare a loro discrezione il procedimento legislativo; che, più specificamente, possano farlo in relazione agli interventi di organi privi di copertura costituzionale e non anche a quelli del Consiglio delle autonomie locali, che l'art. 123 Cost. destinerebbe ad una funzione meramente ed esclusivamente consultiva. La norma costituzionale, in realtà, definisce l'organo nella sua configurazione funzionale minima ed irrinunciabile; l'autonomia statutaria godrà di ampi margini entro cui estendere le competenze dell'organo¹³⁷, fermo restando il limite desumibile dall'art. 121, che impone di non introdurre meccanismi diretti ad alterare l'attribuzione della funzione legislativa al Consiglio regionale¹³⁸. In tale

settembre 2004). Previsioni statutarie ben più coraggiose di altre Regioni non venivano impugnate dal Governo: si consideri che al ricorso contro lo Statuto dell'Umbria (seconda deliberazione del 29 luglio 2004) non seguiva quella dello Statuto del Lazio (seconda deliberazione del 3 agosto 2004), che ricollegava al parere negativo dell'organo di garanzia statutaria la necessità di approvazione dell'atto a maggioranza assoluta. Tale *incoerenza* può forse spiegarsi con la maggiore indulgenza che il Governo nazionale ha dimostrato nei confronti delle Regioni governate da coalizioni ad esso politicamente omogenee (il Lazio era infatti governato da una Giunta di centrodestra, il medesimo schieramento politico dei Governi della XIV legislatura; lo stesso dicasi per la Calabria, il cui statuto è stato impugnato ma non in riferimento alle disposizioni che in questa sede si considerano). Il determinarsi di simili situazioni potrebbe spingere a guardare con interesse alle posizioni di chi, dalla configurazione dello Statuto quale atto avente forza di legge della Regione, ha fatto discendere la possibilità di assoggettare tali atti al giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale (*ex art. 134 Cost.*) e in via principale – oltre che *preventivamente*, a seguito del ricorso governativo *ex art. 123 co. 2* – su iniziativa di altre Regioni che ritengano lese le loro sfere di competenza (*ex art. 127 co. 2 Cost.*; assai interessante sotto questo profilo il testo dell'art. 33 della legge n. 87 del 1953 così come modificato dall'art. 9 della legge n. 131 del 2003); così F. DRAGO, *L'incerta qualificazione giuridica dello Statuto regionale*, cit., 8 ss. Sulla possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale sugli Statuti regionali cfr. anche E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2003, 163.

¹³⁷ Cfr. sul punto A. RUGGERI, *Lineamenti del Consiglio delle autonomie locali*, cit., dove l'Autore evidenzia che la scelta «circa la fisionomia complessiva dell'organo [...] non è «chiusa» dalla Carta costituzionale, per il fatto che il CAL è definito come organo di «consultazione fra la Regione e gli enti locali», dal momento che nulla osta a che, per determinazione statutaria ovvero per decisione politica autonomamente adottata dagli organi costituzionali della Regione (e che dia vita ad una convenzione costituzionale, idonea quindi a stabilizzarsi ed a convertirsi in una vera e propria regola consuetudinaria), lo stesso sia – volendo – per sistema «sentito» (e magari ascoltato...), sì da valorizzarne l'apporto complessivo alle dinamiche istituzionali in ambito regionale».

¹³⁸ È opportuno ribadire che, ad avviso di chi scrive, il limite in questione non deriva da «un'espressa volontà del legislatore costituzionale di non configurare lo stesso [il Consiglio delle autonomie] come un organo di codecisione» (dunque *ex art. 123 co. 4 Cost.*: così G. MARCHETTI, *La*

ottica, risultano sicuramente precluse - a Costituzione vigente - strutturazioni *bicamerali* del Consiglio regionale¹³⁹, ma non anche soluzioni che, lasciando la deliberazione finale sugli atti legislativi all'Assemblea regionale, configurino aggravii procedurali determinati dai pareri del Consiglio delle autonomie locali¹⁴⁰. Non sono mancate anzi in dottrina posizioni tese ad individuare, anche sotto il profilo considerato, un ulteriore aspetto della disciplina statutaria indispensabile al fine di preservare i precari equilibri delineati dal legislatore costituzionale del 2001 nei rapporti tra diversi livelli di governo: «l'obbligo di motivazione è il minimo che si possa pretendere dall'organo regionale che intenda disattendere il parere del Consiglio»¹⁴¹.

Nel senso indicato si sono orientati molti dei nuovi statuti finora approvati. La conseguenza procedimentale più significativa che viene riconnessa al mancato adeguamento al parere negativo del Consiglio delle autonomie sui disegni di legge consiste nella necessità di approvare l'atto a maggioranza dei componenti del Consiglio regionale¹⁴². Lo Statuto calabrese configura un simile aggravamento per tutti i pareri obbligatori del Consiglio delle autonomie¹⁴³. In altri casi, invece, la necessità di approvazione a maggioranza assoluta viene limitata, *ratione materiae*, soltanto ad alcuni dei pareri che il Consiglio delle autonomie è chiamato ad esprimere, cioè a quelli che più direttamente incidono sul ruolo degli enti locali: è il caso dello Statuto della Regione Marche¹⁴⁴, di quello ligure¹⁴⁵ e di quello umbro. Proprio in relazione allo Statuto

costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali, cit., 400), ma dalla norma (art. 121 co. 2 Cost.) che attribuisce al Consiglio regionale l'esercizio della potestà legislativa regionale.

¹³⁹ In tal senso cfr. L. VANDELLI, *Considerazioni sui rapporti tra Regioni ed enti locali*, cit., 614; G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali*, cit., 401 s.; M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali*, cit., 229 ss.; T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario*, cit., 1074 ss.; L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie*, cit., 1003 e 1007 s.; A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, cit., 953.

¹⁴⁰ In tale ottica potrebbe forse dirsi preclusa agli Statuti soltanto la configurazione di un *bicameralismo regionale perfetto*, ma non anche «forme di partecipazione del Consiglio delle autonomie locali al procedimento legislativo regionale, in posizione subordinata rispetto al Consiglio regionale»: così M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali*, cit., 238.

¹⁴¹ Così M. CARLI, *I rapporti Regione-enti locali*, cit., 175 e 177.

¹⁴² Si tratta di un meccanismo che richiama quello previsto dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 in riferimento alla Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata.

¹⁴³ Art. 48 co. 7: «nel caso di parere contrario sulle proposte di legge sottoposte alla valutazione del Consiglio delle Autonomie locali, il Consiglio regionale può comunque procedere alla relativa approvazione con la maggioranza dei Consiglieri».

¹⁴⁴ L'art. 38 co. 2 dello Statuto Marche prevede l'approvazione a maggioranza assoluta da parte del Consiglio regionale per i soli pareri negativi sulle proposte concernenti «il conferimento di funzioni o la modifica del riparto delle competenze tra Regione ed enti locali» (mentre, a norma del co. 1 del medesimo articolo, il parere è previsto come obbligatorio anche in relazione al bilancio di previsione e gli altri atti di programmazione economico finanziaria e agli atti di programmazione e pianificazione generale e settoriale).

dell'Umbria va osservato come, pur prevedendosi pareri obbligatori del Consiglio delle autonomie in relazione ad un cospicuo numero di atti (cfr. art. 29 co. 1), l'aggravamento in questione sia configurato per i soli pareri relativi agli «atti che riguardano l'attribuzione e l'esercizio delle competenze dei Comuni e delle Province». Tale disposizione va messa in rapporto al contenuto dell'art. 36 co. 4, che già prescrive, in via generale, la maggioranza assoluta per l'approvazione dei progetti relativi alle *leggi di conferimento di funzioni amministrative*. Rispetto a queste ultime, che devono sempre e comunque essere approvate a maggioranza assoluta, il parere negativo del Consiglio delle autonomie non comporterà in concreto nessun aggravio di procedura.

Più articolate le soluzioni adottate da Emilia-Romagna e Lazio. Nel primo caso, si prevede un doppio livello di aggravii procedurali: accanto all'obbligo di approvare l'atto a maggioranza assoluta nei casi espressamente indicati dallo Statuto¹⁴⁶, in via generale si prescrive, per le altre ipotesi di pareri obbligatori negativi, la necessità di accompagnare l'approvazione dei progetti di legge, in caso di mancato adeguamento, con l'approvazione di un ordine del giorno da trasmettere al Consiglio delle autonomie (art. 23 co. 3 dello Statuto).

Lo Statuto della Regione Lazio ha invece previsto l'obbligo per il Consiglio regionale di *tenere conto* in ogni caso del parere dell'organo consultivo; l'approvazione a maggioranza assoluta dell'atto è riferita, anche in questo caso *ratione materiae*, alle sole «leggi di conferimento di funzioni agli enti locali o di modifica del riparto di competenze tra Regione ed enti locali», soltanto però quando il parere negativo sia stato espresso dal Consiglio delle autonomie locali a maggioranza dei due terzi.

Lo Statuto della Toscana infine, richiede, più semplicemente, una motivazione espressa in tutti i casi in cui gli organi regionali intendano disattendere il parere¹⁴⁷. Nessuno Statuto si è invece orientato per l'intervento, in caso di difformità tra le

¹⁴⁵ Cfr. l'art. 67 dello Statuto Liguria, che prima prevede, in via generale, la necessità di approvazione a maggioranza assoluta in caso di parere negativo (co. 2) e poi esclude tale conseguenza per i pareri relativi agli atti di programmazione generale, alle leggi di bilancio e agli altri atti a queste ultime collegate (co. 3, che rinvia alle lettere *d* ed *e* dell'art. 66, co. 1).

¹⁴⁶ L'art. 23 co. 5 dello Statuto Emilia Romagna richiama le norme relative al Consiglio delle Autonomie locali e quelle concernenti il conferimento di funzioni alle autonomie locali.

¹⁴⁷ Così l'art. 66 co. 4. Sorprende che il nuovo Statuto non abbia fornito copertura alla previsione dell'art. 14 co. 2 della legge regionale n. 36 del 21 marzo del 2000 (*Nuova disciplina del Consiglio delle autonomie locali*), assecondando quanto previsto dall'art. 19 co. 4 della medesima legge. Critico sul punto A. ANDREANI, *Artt. 66 e 67*, cit., 340-341: a parte la *debolezza* dell'aggravio procedurale, l'Autore legge nella previsione statutaria una maggiore attenzione agli atti amministrativi che non a quelli legislativi, rispetto ai quali risulta più complesso, sul piano sistematico, configurare un obbligo di motivazione.

posizioni del Consiglio regionale e del Consiglio delle autonomie, di un comitato misto di conciliazione, secondo il modello offerto dall'art. 77 della Legge fondamentale tedesca¹⁴⁸.

È evidente che, così come per la disciplina degli organi di garanzia statutaria, tutti gli Statuti si sono mossi, correttamente, nella prospettiva di contenere gli interventi del Consiglio delle autonomie all'interno della «disciplina del procedimento legislativo regionale, ricompresa indubbiamente nei “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” attribuiti dall'art. 123, primo comma, Cost. alla potestà statutaria delle Regioni»¹⁴⁹. Si tratta comunque di soluzioni il cui rilievo non va sottovalutato, che ancora una volta confermano la potenziale incidenza dell'organo sulla forma di governo della Regione: l'aggravio procedurale connesso al parere negativo del Consiglio delle autonomie potrebbe infatti determinare (nel senso indicato *infra*, par. 5) la necessità di compattare l'assemblea legislativa, coinvolgendo nella decisione finale circa l'adozione dell'atto, se necessario, anche le forze politiche di opposizione¹⁵⁰. Considerando però che, in relazione agli assetti della forma di governo regionale che si vanno consolidando, la maggioranza assoluta tende a coincidere con la maggioranza di governo, la direzione indicata non sembra essere stata intrapresa con decisione da nessuno dei nuovi Statuti; in una prospettiva *de iure condendo*, non dovrebbero comunque esserci ostacoli per soluzioni più coraggiose, che prevedano maggioranze qualificate tali da rendere inevitabile il coinvolgimento delle opposizioni.

Molti dei nuovi statuti regionali hanno previsto l'intervento consultivo del Consiglio delle autonomie anche in relazione alla approvazioni delle leggi statutarie¹⁵¹.

¹⁴⁸ Sul punto cfr. le osservazioni di L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie*, cit., 1003-1004; T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario*, cit., 1075-1076; M. CARLI, *I rapporti Regione-enti locali*, cit., 177, che vede nella mancata previsione di procedure di conciliazione «un altro segno evidente della lontananza, anche dei nuovi Consigli delle autonomie locali, dalla loro configurazione come seconda camera regionale».

¹⁴⁹ Così la Corte costituzionale nella sentenza n. 12 del 2006 (punto 7 del *considerato in diritto*), in relazione alle previsioni dello Statuto della Regione Abruzzo concernenti il Collegio regionale per le garanzie statutarie (art. 79).

¹⁵⁰ Cfr. sul punto A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, cit., 951 ss.

¹⁵¹ Cfr. art. 48 co. 4 Statuto Calabria; art. 23 co. 3, lett. a Statuto Emilia-Romagna; art. 67 co. 2 Statuto Lazio; art. 66 co. 1, lett. a Statuto Liguria. Diversa, sotto alcuni aspetti, la previsione dell'art. 79 co. 2 dello Statuto Toscana, che demanda al regolamento del Consiglio regionale la disciplina delle «procedure di consultazione del consiglio delle autonomie locali e degli enti e delle organizzazioni rappresentative della società toscana sulle proposte di modifica dello Statuto».

Ci si può chiedere se simili previsioni – a prescindere dalla loro opportunità¹⁵² - non si pongano in contrasto con l'art. 123 della Costituzione, andando ad incidere sul procedimento statutario, già disciplinato in maniera analitica dalla fonte costituzionale¹⁵³. Probabilmente illegittima sarebbe la previsione di *quorum* deliberativi rafforzati rispetto a quelli previsti in Costituzione, strada che non è stata seguita da nessuno degli Statuti finora approvati. Maggiormente incerta la situazione per aggravati procedurali più deboli, che non vanno ad alterare i *quorum* costituzionali e che potrebbero quindi far ritenere i pareri in questione confinati in una dimensione endoconsiliare¹⁵⁴. Lo Statuto calabrese prevede, come detto, l'approvazione a maggioranza assoluta del Consiglio regionale di tutti gli atti su cui il Consiglio delle autonomie si esprime in senso negativo: tale prescrizione risulterà di fatto priva di effetto per i pareri relativi alle proposte di modifica dello Statuto, che già a norma dell'art. 123 della Costituzione richiedono tale maggioranza in entrambe le deliberazioni. Per effetto della norma statutaria precedentemente richiamata (art. 23 co. 3), il Consiglio regionale dell'Emilia Romagna, se non intendesse seguire le indicazioni del Consiglio delle autonomie sulle proposte di legge statutaria, dovrà invece approvare un apposito ordine del giorno. La questione relativa alla legittimità costituzionale di tali previsioni non si è comunque posta in termini pratici, considerato che esse non sono state oggetto di impugnazione governativa.

Va segnalato, infine, come soltanto gli statuti di Umbria e Toscana abbiano definito le conseguenze dei pareri del Consiglio delle autonomie relativi all'attività della Giunta, prescrivendo entrambi la motivazione di un eventuale mancato adeguamento al

¹⁵² Sull'opportunità di una partecipazione del Consiglio delle autonomie al procedimento di formazione delle leggi statutarie cfr. G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali*, cit., 402 ss.; T. GROPPi, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario*, cit., 1072 ss.

¹⁵³ Cfr. sul punto L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie*, cit., 996: «la determinazione costituzionale del procedimento non dovrebbe consentire integrazioni formali delle fasi di emanazione dello Statuto». In senso contrario cfr. T. GROPPi, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario*, cit., 1072-1073, ad avviso della quale l'art. 123 «non sembra porre ostacoli ad eventuali aggravamenti procedurali rispetto a quanto indicato dalla costituzione»; R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000, 535.

¹⁵⁴ Cfr., ad esempio, L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie*, cit., 996-997. Per cogliere la portata endoconsiliare che potrebbe riconoscersi ai pareri del Consiglio delle autonomie può essere utile richiamare le parole della Corte (sentenza n. 12 del 2006, punto 7 del *considerato in diritto*) in riferimento all'obbligo del Consiglio regionale di motivare le deliberazioni difformi dalle indicazioni dell'organo di garanzia statutaria: «la motivazione richiesta perché il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio di garanzia non inerisce agli atti legislativi, ma alla decisione di non tener conto del parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa».

parere¹⁵⁵. La questione, sotto tale profilo, appare tuttavia poco rilevante per diversi ordini di motivi: l' idoneità della fonte legislativa ad intervenire efficacemente su tale materia, eventualmente anche radicando nel Consiglio delle autonomie veri e propri poteri di veto o di codecisione che, in quanto previsti sul piano amministrativo, non dovrebbero incontrare limiti in Costituzione; la garanzia che il principio di legalità, unito alla partecipazione del Consiglio delle autonomie al procedimento legislativo, dovrebbe offrire agli enti locali in riferimento ai poteri della Giunta; il probabile permanere nel sistema regionale di sedi di raccordo Regione-enti locali che operano sul piano degli esecutivi (cfr. *supra*, par. 5); l' opportunità di conservare margini di informalità nelle relazioni Giunta-enti locali, per evitare un loro eccessivo irrigidimento¹⁵⁶.

8. Il Consiglio delle autonomie locali nel progetto di Statuto della Regione Campania

Interessante appare qualche rapido cenno alle previsioni della bozza di Statuto della Campania relative al Consiglio delle autonomie. Nella scorsa legislatura il Consiglio regionale ha approvato la proposta di Statuto soltanto in prima lettura (deliberazione n. 8/L del 18 settembre 2004, pubblicata nel *Bollettino ufficiale della Regione Campania* n. 50 del 25 ottobre 2004) senza riuscire poi a portare a termine l' iter consiliare. Nella presente consiliatura la *Commissione consiliare speciale per la revisione dello Statuto della Regione Campania e del Regolamento interno del Consiglio regionale* è partita proprio da quel testo, conservandone l' impostazione di base e lavorando nella direzione di un suo miglioramento¹⁵⁷: molte delle soluzioni contenute nella progetto richiamato saranno con ogni probabilità riconfermate, almeno nelle loro linee di fondo, nel testo che dovrebbe giungere all' approvazione definitiva.

Va da subito segnalato che, sulla scorta di quanto osservato nei precedenti paragrafi, il contenuto del testo campano relativo al Consiglio delle autonomie appare per molti versi convincente. La disciplina dei profili strutturali, se messa a confronto con quelle di molti degli Statuti già in vigore, risulta sufficientemente dettagliata: in primo

¹⁵⁵ Cfr. art. 29 co. 2 Statuto Umbria, che prevede anche la comunicazione del rigetto del parere al Consiglio regionale, e l' art. 66 co. 4 Statuto Toscana, che prevede invece l' obbligo di motivazione in riferimento a tutti gli organi regionali che intendono disattendere il parere del Consiglio delle autonomie.

¹⁵⁶ Su tali aspetti cfr. A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, cit., 955 ss.

¹⁵⁷ Sull' attività del Consiglio regionale della Campania nel corso della presente legislatura, anche in relazione alle vicende dello Statuto regionale, sia consentito il rinvio a G. FERRAIUOLO, *Brevi note sulla recente produzione normativa della Regione Campania*, in *www.federalismi.it*, n. 15/2006.

luogo viene direttamente fissato il numero di componenti (quaranta), prevedendo anche la partecipazione dei presidenti di provincia e dei sindaci delle città capoluogo quali membri di diritto (art. 21 co. 2). La mancata inclusione di rappresentanti regionali conferma anche per il Consiglio delle autonomie campane una struttura monista. La previsione relativa ai membri di diritto potrebbe suscitare qualche dubbio interpretativo: non si comprende infatti se essi rientrano nei quaranta componenti dell'organo o se si aggiungono a questi (in tale ipotesi i membri complessivi del Consiglio delle autonomie salirebbero a cinquanta).

Pure il rinvio alla legge per le ulteriori previsioni sul punto (art. 21 co. 3) sembra offrire al legislatore una serie di importanti indicazioni: si dovranno determinare i «criteri per l'elezione dei rimanenti membri» (pare dunque che i componenti dell'organo, al di fuori di quelli di diritto, debbano essere tutti eletti e non, ad esempio, semplicemente nominati); va garantita una *rappresentanza proporzionale* per i piccoli comuni; è necessario assicurare una *presenza equilibrata di donne ed uomini*. Non convince invece – per i motivi espressi *supra*, par. 6 – l'inclusione delle Comunità montane fra gli enti rappresentati nel Consiglio delle autonomie locali (art. 21 co. 2).

Ancora con maggiore favore vanno lette le previsioni relative all'indipendenza dell'organo. La bozza di Statuto prevede che il Consiglio delle autonomie approvi il proprio regolamento a maggioranza assoluta, prescrivendo per lo stesso la pubblicazione nel Bollettino ufficiale della regione. Anche le disposizioni relative al Presidente (e al Vicepresidente) dell'organo risultano particolarmente interessanti: ne sono disciplinate analiticamente l'elezione (art. 21 co. 4), che deve avvenire a maggioranza assoluta (o con votazione di ballottaggio cui concorrono i due candidati più votati dopo la prima convocazione) e alcune funzioni¹⁵⁸.

A differenza che in molti altri statuti regionali, non è espressamente prevista la strutturazione presso il Consiglio regionale. Tale dato sembrerebbe rafforzare ulteriormente l'indipendenza dell'organo; in realtà, una serie di elementi lasciano intendere che di fatto il legame con l'assemblea legislativa è comunque assai forte. In primo luogo, va ricordato che il testo originario presentato dalla Commissione Statuto prevedeva l'istituzione dell'organo «presso il Consiglio regionale» (art. 19 co. 1); quest'ultimo deve inoltre disciplinare, attraverso il suo regolamento interno, «la

¹⁵⁸ Cfr. l'art. 22 co. 6: «Il Presidente e l'ufficio di presidenza del Consiglio delle autonomie locali possono essere sentiti dalle commissioni consiliari e possono essere consultati dal Presidente della Giunta regionale su questioni di interesse comune della Regione e degli enti locali».

procedura per la trasmissione e per l'acquisizione del parere del consiglio delle autonomie locali» (art. 22 co. 8) e determinare, annualmente, «le dotazioni di mezzi e di personale necessari per il funzionamento» dell'organo di consultazione (art. 21 co. 5).

Dal punto di vista funzionale, sono contemplati il potere di iniziativa legislativa *rinforzata*¹⁵⁹ (artt. 12 co. 5 e 22 co. 4), un'attività consultiva generale facoltativa - sia in rapporto agli organi regionali (art. 22 co. 8) sia agli enti locali (art. 22 co. 4) - ed un'attività consultiva obbligatoria relativa a specifici atti: proposte di modifica dello Statuto; proposte di legge attinenti agli enti locali ed al conferimento o alla delega agli stessi di funzioni e relative risorse; regolamenti, atti di carattere generale della Giunta e del Consiglio regionale concernenti gli enti locali; programma regionale di sviluppo, documento di programmazione economico-finanziario e bilancio (art. 22 co. 1).

In relazione alle prime tre categorie di atti è anche prevista, in caso di parere negativo, la necessità di approvazione da parte del Consiglio regionale a maggioranza assoluta. Sul punto sono necessarie alcune considerazioni. L'aggravio procedimentale risulterà di fatto privo di effetto in relazione alle proposte di modifica dello Statuto, che già richiedono per la loro approvazione la maggioranza assoluta (lo stesso avviene per lo Statuto Calabria, come visto *supra*, par. 7). L'obbligo di approvazione a maggioranza assoluta non sembra inoltre valere per tutti gli atti di cui alla lettera *d* dell'art. 22 co. 1 (come parrebbe suggerire il tenore letterale della disposizione) ma solo per quelli per i quali è richiesta l'approvazione del Consiglio regionale: resterebbero pertanto esclusi dall'ambito di applicazione della previsione gli *atti di carattere generale della Giunta* (lettera *d* dell'art. 22) che non sembrerebbero richiedere alcun passaggio consiliare. Dubbi ancora più forti sorgono poi in relazione ai regolamenti regionali, per come essi sono configurati all'art. 59 della bozza di Statuto, che delinea regolamenti deliberati dalla Giunta e sottoposti all'approvazione del Consiglio regionale: in questo modo l'aggravio procedurale determinato dal parere negativo del Consiglio delle autonomie locali potrebbe avere effetto anche in relazione a tali atti. Va però notato che la previsione di un termine di sessanta giorni, trascorso il quale senza che il Consiglio regionale si sia pronunciato i regolamenti sono comunque emanati e pubblicati (art. 59 co. 2 e 3), offre di fatto all'Assemblea regionale la possibilità di sottrarsi all'approvazione a maggioranza

¹⁵⁹ L'art. 57 co. 3 prevede che «nel caso di esercizio di iniziativa legislativa [...] del consiglio delle autonomie locali [...] il progetto di legge è portato all'esame del Consiglio regionale entro tre mesi dalla data di presentazione. Scaduto il termine, il progetto è iscritto all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale e discusso con precedenza su ogni altro argomento».

dei suoi componenti semplicemente attendendo la scadenza del suddetto termine. Anche se la conformazione della potestà regolamentare dovesse permanere quella sommariamente descritta, risulta forse inopportuna la previsione dell'aggravio procedurale in questione anche per i regolamenti regionali: il loro procedimento di formazione verrebbe ad essere eccessivamente appesantito, facendo perdere allo strumento normativo quella agilità che dovrebbe contraddistinguerlo. Inoltre, già l'intervento del Consiglio delle autonomie nel procedimento legislativo dovrebbe consentire, in virtù del principio di legalità, una indiretta ma significativa incidenza anche sui regolamenti: rispetto a questi ultimi sarebbe allora possibile immaginare pareri negativi del Consiglio delle autonomie con effetti più tenui, come ad esempio un semplice obbligo di motivazione del mancato adeguamento (cfr. la soluzione adottata dall'art. 29 co. 2 Statuto Umbria, richiamata *supra*, par. 7).

Merita particolare attenzione anche la fissazione, direttamente nello Statuto, di un termine di trenta giorni (che inizia a decorrere dalla ricezione degli atti), alla scadenza del quale, se non è stato espresso dal Consiglio delle autonomie il parere richiesto, lo stesso si intende acquisito in senso favorevole (così ancora l'art. 22 co. 1): al rafforzamento del procedimento formativo dell'atto (e di conseguenza del ruolo giocato dal Consiglio delle autonomie) si accompagna una previsione rivolta a garantire l'efficienza dell'organo e del sistema istituzionale regionale complessivamente considerato.

Va conclusivamente ricordato che nel testo di Statuto della Campania approvato in prima lettura nella scorsa legislatura non è previsto un organo di garanzia statutaria, diversamente da quanto avveniva nel progetto originario presentato in aula dalla Commissione (art. 78): quest'ultimo contemplava anche il potere del Presidente del Consiglio delle autonomie di attivare l'intervento della Consulta statutaria. È possibile allora immaginare che, nel caso in cui l'organo di garanzia dovesse essere nuovamente introdotto, saranno anche disciplinati momenti di contatto fra questo e il Consiglio delle autonomie.

9. Osservazioni conclusive

Il dato che emerge con maggiore forza dall'indagine condotta è la distanza che separa le ambizioni legate ai recenti percorsi di riforma e la loro resa sul piano concreto o, detto in altri termini, la profonda divaricazione tra le soluzioni normative prefigurate sul piano formale e la loro effettiva implementazione. Si tratta di considerazioni che possono essere riferite, in via generale, a tutto l'ampio processo di trasformazione in

senso federale (o presunto tale) della nostra Repubblica: al sostegno manifestato sul piano politico a tale processo e trasfuso nelle scelte normative, si contrappongono – spesso prevalendo – più o meno sotterranee resistenze che, nell'intento di non alterare equilibri consolidati di potere, frenano reali ed incisive trasformazioni del sistema.

Il discorso non pare diverso, nella nuova fase statutaria delle Regioni, in relazione al Consiglio delle autonomie e al ruolo che, anche per il tramite di quest'organo, gli enti locali dovrebbero rivestire nell'ordinamento¹⁶⁰. In questo caso, anzi, lo scostamento dal modello astrattamente prefigurato è percepibile in modo ancora più netto se si considerano le forti aspettative riposte negli enti locali nel periodo 1993-2000 e che hanno inciso non poco sugli interventi del legislatore, ordinario e costituzionale; aspettative sorte in corrispondenza dell'importante ruolo di *supplenza* svolto dai sindaci dei grandi comuni in una delicata fase di assestamento del sistema, che vedeva da un lato Regioni ancora troppo deboli e dall'altro la forma di governo nazionale che, dopo la crisi politico-giudiziaria dei primi anni '90, provava faticosamente a riordinarsi secondo gli schemi del parlamentarismo maggioritario¹⁶¹.

Il potenziale rilievo del Consiglio delle autonomie, tanto nella dimensione regionale (anche in relazione agli assetti dinamici della forma di governo) quanto in quella ordinamentale (si consideri che Consiglio delle autonomie è la prima forma di cooperazione organica ad essere costituzionalizzata¹⁶²), non pare aver trovato un adeguato supporto nelle recenti scelte dei legislatori statutari: questi non hanno saputo (o voluto) valorizzare le virtualità del nuovo organismo, percependolo probabilmente «non come un'occasione di arricchimento della funzione di rappresentanza della assemblea regionale, ma piuttosto come un organo antagonista che mira a ridurre la funzione di

¹⁶⁰ Sul punto, in termini generali, cfr. le (amare) considerazioni di G. C. DE MARTIN, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2005, 992: «in ordine alla configurazione dei rapporti tra Regioni ed enti locali in chiave coerente con i principi di sussidiarietà istituzionale e di cooperazione/integrazione, gli statuti delle Regioni ordinarie appaiono certamente poco innovativi e assai spesso evasivi, se non deludenti [...]. Anche quando i principi autonomistici sono formalmente ripresi [...] la sensazione è che si tratti essenzialmente di un'autonomia proclamata, più che praticata, ossia di “formule di stile” disgiunte da un'effettiva percezione delle implicazioni sottese al nuovo asse istituzionale».

¹⁶¹ Sull'evoluzione della forma di governo italiana cfr. F. PASTORE, *Evoluzione della forma di governo parlamentare e ruolo del Capo dello Stato*, Torino, 2003.

¹⁶² Insieme al Consiglio delle autonomie è dotata di copertura costituzionale anche la Commissione bicamerale per le questioni regionali nella sua versione *integrata*: i regolamenti parlamentari non sono tuttavia finora intervenuti a dare attuazione alle previsioni dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

rappresentanza del singolo consigliere»¹⁶³. Colpiscono particolarmente, in senso negativo, le carenze nella regolamentazione dei profili strutturali che, nello specifico, non sembra offrire significative indicazioni sulla delicata questione della rappresentanza dei comuni. Più coraggiosa può considerarsi, in alcuni casi, la disciplina dei profili funzionali, soprattutto se si tiene conto degli spazi di manovra piuttosto angusti che la Costituzione ha lasciato alle fonti statutarie prescrivendo per l'organo una funzione di semplice consultazione.

In un simile contesto è auspicabile che, sulla base delle nuove previsioni (e di quelle che saranno adottate in futuro in via legislativa), il Consiglio delle autonomie riesca almeno ad assumere un ruolo forte in rapporto all'allocazione delle funzioni amministrative. Si dovrebbero delineare veri e propri *processi aperti di conferimento*, regolamentati dalla legge regionale secondo moduli procedurali in grado di garantire una intensa partecipazione degli enti locali e, di conseguenza, il rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza: è in relazione all'esigenza di inveramento di questi ultimi due principi - corollari della sussidiarietà troppo spesso ingiustificatamente trascurati - che il rafforzamento dei moduli cooperativi nei processi di conferimento di funzioni appare oggi irrinunciabile¹⁶⁴. Nella prospettiva tracciata, dovrebbe essere proprio la presenza di sedi di raccordo stabili e solidamente strutturate a ridurre il rischio che il ricorso a schemi improntati alla leale collaborazione si traduca nello sviluppo di processi decisionali tortuosi e poco trasparenti, che producono difficoltà ai fini della individuazione dei centri di imputazione delle responsabilità.

¹⁶³ Così M. CARLI, *I rapporti Regione-enti locali*, cit., 178.

¹⁶⁴ In riferimento al principio di adeguatezza, non può non condividersi in pieno la semplice osservazione di M. CARLI, *I rapporti Regione-enti locali*, cit., 173, secondo cui «la Regione, da sola e dal centro, non è in grado di sapere cosa i comuni, singoli o associati, sono in grado di svolgere in modo adeguato ai bisogni da soddisfare».

Regione	Definizione	Struttura	Funzioni	Rinvio alla legge	Regolamento	Effetti dei pareri
Calabria	Organo rappresentativo degli enti locali e di consultazione e cooperazione tra gli stessi e gli organi della Regione, istituito presso il Consiglio regionale (art. 48 co. 1)	Massimo 35 - rinvio alla legge (art. 48 co. 2)	<p>Fornisce alle Commissioni consiliari competenti pareri sulle proposte di legge di enti locali (art. 29 co. 3)</p> <p>Esercita a maggioranza assoluta dei componenti l'iniziativa legislativa (rafforzata ex art. 40 co. 2) (artt. 39 co. 1 e 48 co. 9)</p> <p>Nel termine assegnato dalla legge, fornisce pareri sui testi unici presentati dalla Giunta al Consiglio (art. 44 co. 2)</p> <p>Può proporre alla Giunta regionale di promuovere la questione di legittimità costituzionale a norma dell'art. 127 della Costituzione (artt. 45 co. 1 e 48 co. 8)</p> <p>Ove ritenga che una legge regionale leda la sfera delle competenze e prerogative degli enti locali od incida sulla loro autonomia costituzionale, può chiedere al Consiglio regionale di pronunciarsi in merito ai rilievi formulati, previa acquisizione del parere della Consulta statutaria. (art. 45 co. 2)</p> <p>Esprime pareri: sulle proposte di modifica dello Statuto; sulle proposte di legge aventi ad oggetto la determinazione o la modifica del riparto delle competenze tra Regione ed enti locali ovvero tra enti locali, l'istituzione di enti regionali, il conferimento o la delega di funzioni e delle relative risorse, il documento di programmazione economico-finanziaria, il bilancio e il programma regionale di sviluppo (art. 48 co. 4)</p> <p>Esprime pareri su ogni altra questione ad esso demandata dallo Statuto e dalle leggi regionali (art. 48 co. 5).</p> <p>Il Presidente può richiedere pareri all'organo di garanzia statutaria (art. 57 co. 5)</p>	<p>a) disciplina le modalità e i criteri di composizione dell'organo, garantendo la rappresentanza dei diversi livelli istituzionali interni agli enti locali, ispirandosi a criteri di pluralismo politico e di rappresentanza territoriale nella individuazione dei suoi componenti, tutelando la rappresentanza dei piccoli comuni, dei comuni montani, nonché dei comuni delle minoranze linguistiche.</p> <p>b) garantisce piena autonomia nella scelta del Presidente, nella propria organizzazione e nell'uso dei mezzi messi a sua disposizione;</p> <p>c) assicura l'attribuzione di strumenti e mezzi finanziari;</p> <p>d) prevede forme di raccordo tra il Consiglio delle Autonomie locali e la Giunta regionale (art. 48 co. 3)</p>	<p>Il regolamento del Consiglio regionale stabilisce modalità e termini per la trasmissione degli atti e per l'acquisizione del parere del Consiglio delle Autonomie locali da parte delle Commissioni permanenti e del Consiglio regionale (art. 48 co. 6)</p>	<p>Nel caso di parere contrario sulle proposte di legge sottoposte alla valutazione del Consiglio delle Autonomie locali, il Consiglio regionale può comunque procedere alla relativa approvazione con la maggioranza dei Consiglieri (art. 48 co. 7)</p>
Emilia Romagna	Organo di rappresentanza, consultazione e coordinamento tra la Regione e gli Entilocali (art. 23 co. 1)	Rinvio alla legge. Numero comunque non superiore a quello dei consiglieri regionali - 65 ex art. 29 co. 2 - (art. 23 co. 9)	<p>Esercita le proprie funzioni e partecipa ai processi decisionali della Regione riguardanti il sistema delle autonomie locali, mediante proposte e pareri nei modi e nelle forme previsti dallo Statuto e dalle leggi, con particolare riguardo a:a) lo Statuto e le relative modificazioni;b) le norme relative al Consiglio delle Autonomie locali;c) piani e programmi che coinvolgono l'attività degli enti locali;d) la disciplina del coordinamento del sistema tributario e finanziario e le linee della legge di bilancio;e) il conferimento di funzioni alle autonomie locali e la relativa disciplina (art. 23 co. 2 e 3)</p>	<p>determina la composizione, le modalità di formazione e di funzionamento del Consiglio delle Autonomie locali, tenendo conto in particolare dei seguenti criteri:a) garantire l'equilibrata rappresentanza delle Autonomie locali e del territorio;b) prevedere un numero di componenti comunque non superiore a quello dell'Assemblea;c) assicurare le risorse necessarie per l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio delle Autonomie locali (art. 23 co. 9)</p>	<p>Il regolamento del Consiglio regionale disciplina di modalità e termini nei quali il Consiglio delle Autonomie locali adotta i propri pareri (art. 23 co. 6)</p>	<p>L'approvazione di progetti di legge in difformità del parere del Consiglio delle Autonomie locali è accompagnato dall'approvazione di un ordine del giorno da trasmettere al Consiglio stesso (art. 23 co. 3)</p>

			<p>può segnalare all'Assemblea e al Presidente della Regione eventuali lesioni dell'autonomia locale da parte di leggi e provvedimenti statali, anche ai fini della promozione di questioni di legittimità o conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale (art. 23 co. 7)</p> <p>E' uno degli strumenti attraverso cui il Consiglio garantisce il concorso e la partecipazione degli Enti locali e delle loro forme associative alla formazione delle scelte legislative ed ai procedimenti di attuazione (art. 24 co. 3)</p> <p>Almeno un quinto dei componenti può richiedere pareri all'organo di garanzia statutaria su conflitti di competenza tra gli organi previsti dallo Statuto (art. 69 co. 1 lett. d)</p> <p>Nomina due componenti (su 5) dell'organo di garanzia statutaria (art. 69 co. 3)</p> <p>Può richiedere, d'intesa con il Consiglio regionale, forme di collaborazione alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica (art. 72 co. 3)</p> <p>La sezione di controllo della Corte dei Conti può essere integrata, secondo i principi stabiliti dalla legge dello Stato, da due componenti designati rispettivamente dall'Assemblea e dal Consiglio delle Autonomie locali (art. 72 co. 4)</p>			
Lazio	<p>istituito presso il consiglio regionale, è organo rappresentativo e diconsultazione degli enti locali ai fini della concertazione tra gli stessi e la Regione (art. 66 co. 1)</p>	<p>Rinvio alla legge - massimo 40 (art. 66 co. 3)</p> <p>Sono componenti di diritto il Sindaco di Roma, i Sindaci dei Comuni capoluogo e i Presidenti delle Province (art. 66 co. 2)</p>	<p>iniziativa legislativa rafforzata - adottata a maggioranza dei componenti il Consiglio - relativamente alle funzioni degli enti locali, ai rapporti tra gli stessi e la Regione e alla revisione dello Statuto (art. 37 co. 1-2-3, art. 67 co. 1)</p> <p>esprime pareri obbligatori sulle proposte di legge regionale di revisione dello Statuto, di conferimento di funzioni agli enti locali o di modifica del riparto di competenze tra Regione ed enti locali nonché sulle proposte di legge regionale di approvazione dei bilanci di previsione, di legge economico-finanziaria regionale e sugli strumenti di programmazione generale socio-economica e di pianificazione generale territoriale della Regione. Esprime altresì pareri su ogni altra questione ad esso demandata dallo Statuto e dalla legge regionale nonché a seguito di richiesta da parte del Consiglio o della Giunta regionale, nei confronti dei quali può anche autonomamente formulare proposte (art. 67 co. 2)</p>	<p>numero e modalità di nomina dei componenti secondo criteri di pluralismo politico e di rappresentanza territoriale per ambito provinciale garantendo che gli enti locali siano rappresentati indipendentemente dalla loro classe di grandezza (art. 66 co. 3)</p> <p>Può prevedere la partecipazione, senza diritto di voto, di rappresentanti delle autonomie funzionali e, in particolare, delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura e delle università laziali (66 co. 4)</p>	<p>Stabilisce il proprio funzionamento in piena autonomia, nel rispetto dello Statuto, della legge regionale e del regolamento dei lavori del Consiglio regionale (art. 67 co. 5)</p>	<p>Per i progetti di legge riguardanti le materie di cui alle lettere b) ed e) del comma 3 dell'art. 23 l'Assemblea legislativa delibera a maggioranza assoluta dei componenti quando il Consiglio delle Autonomie locali ha espresso parere contrario (23 co. 5).</p> <p>Il Consiglio regionale, nelle deliberazioni di propria competenza, tiene conto del parere espresso dal Consiglio delle autonomie locali. Qualora, per le leggi di conferimento di funzioni agli enti locali o di modifica del riparto di competenze tra Regione ed enti locali, il Consiglio delle autonomie locali delibera parere negativo a maggioranza dei due terzi, il Consiglio regionale può procedere alla relativa approvazione con la maggioranza dei componenti. (art. 67 co. 4)</p>

		Eventuale partecipazione di rappresentanti delle autonomie funzionali senza diritto di voto (art. 66 co. 4)	Può proporre l'impugnazione delle leggi dello Stato e delle altre Regioni, il ricorso per i conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale nonché il ricorso alla Corte di giustizia delle Comunità europee (art. 41 co. 4)			
		Durata pari a quella della legislatura della Regione (art. 66 co. 6)	Deve essere sentito dal Presidente della Giunta prima della partecipazione di quest'ultimo ai procedimenti diretti a regolare rapporti fra l'Unione, la Regione e gli enti locali (art. 41 co. 6)			
		E' validamente costituito con la nomina dei quattro quinti dei componenti elettivi; si insedia entro quarantacinque giorni dall'insediamento del Consiglio regionale (art. 66 co. 7)	Esprime parere sull'esercizio dei poteri sostitutivi da parte della Giunta (art. 49 co. 3)	Forme di raccordo tra il Consiglio delle autonomie locali e gli organi regionali, termini per la trasmissione degli atti e per l'acquisizione dei pareri nonché la struttura organizzativa di supporto ed adeguate risorse per l'espletamento delle funzioni (art. 66 co. 8)		
		Si insedia per la prima volta entro sei mesi dalla data di entrata in vigore Statuto. Se alla data di insediamento non è entrata in vigore la legge di cui all'articolo 66, comma 3 è costituito soltanto dai componenti di diritto (art. 79 co. 2).	Il Presidente del Consiglio delle autonomie locali, a seguito di deliberazione assunta a maggioranza dei componenti, può richiedere all'organo di garanzia statutaria le pronunce e i pareri previsti al comma 6, lettere b), c), e d) dell' art. 68 (art. 68 co. 7)			
Liguria	organo di consultazione e di confronto tra la Regione e gli enti locali liguri (art. 13 co. 2)	rinvio alla legge (art. 65 co. 4)	iniziativa legislativa nelle materie di competenza del sistema delle Autonomie locali (art. 66 co. 1)	disciplina la composizione, l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio delle Autonomie locali (art. 65 co. 4)		I pareri del Consiglio delle Autonomie Locali sono resi nel termine di trenta giorni, decorsi i quali tali pareri si considerano acquisiti. Nel caso in cui il parere sia negativo o condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche, il Consiglio regionale può comunque procedere all'approvazione dell'atto con il voto della maggioranza assoluta dei propri componenti. Tale maggioranza non è richiesta per l'approvazione degli atti di cui all'articolo 66, comma 1, lettere d) ed e) (art. 67)
	organo rappresentativo del sistema regionale delle Autonomie locali (art. 65 co. 1)	rimane in carica quanto il Consiglio regionale e si insedia entro centoventi giorni dalla data di insediamento del Consiglio regionale su convocazione del Presidente del Consiglio regionale (art. 65 co. 3)	esprime pareri obbligatori in ordine: a) alle modificazioni dello Statuto, con riferimento alle parti relative alle autonomie locali; b) alle leggi relative all'articolazione territoriale del sistema delle autonomie locali e alla determinazione delle loro competenze; c) agli atti relativi al riparto delle funzioni tra la Regione e gli Enti locali; d) agli atti di programmazione generale; e) alle leggi di bilancio e ad altri atti ad esse collegati (art. 66 co. 1)			

	Ha sede presso il Consiglio regionale (art. 65 co. 2)		<p>può esprimere, anche su richiesta degli organi regionali, osservazioni su progetti di legge o di atti amministrativi della Regione che comunque interessino gli enti locali (art. 66 co. 2)</p> <p>può proporre al Presidente della Giunta l'impugnativa di atti dello Stato o di altre Regioni ritenuti lesivi dell'autonomia regionale e degli enti locali liguri (art. 66 co. 3)</p>			
Marche	organo permanente di consultazione fra la Regione e gli enti locali con sede presso il Consiglio regionale (art. 37 co. 1)	30 membri (art. 37 co. 2)	Esprime parere sull'esercizio dei poteri sostitutivi da parte della Giunta (art. 28 co. 2)	disciplina la composizione, le modalità di elezione, costituzione e funzionamento del Consiglio delle autonomie locali, in modo da assicurare: a) l'elezione da una base composta da eletti negli enti locali; b) l'equilibrata rappresentanza dei territori e delle tipologie degli enti locali; c) l'autonomia regolamentare e organizzativa. (art. 37 co. 3)		Gli atti di cui all'art. 38 comma 1, lettera b), difforni dal parere reso, sono deliberati dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei componenti (art. 38 co. 2)
			potere di iniziativa legislativa (art. 30 co. 1 lett. c)			
			esprime pareri al Consiglio regionale sulle proposte concernenti: a) il bilancio di previsione e gli altri atti di programmazione economico-finanziaria; b) il conferimento di funzioni o la modifica del riparto delle competenze tra Regione ed enti locali; c) gli atti di programmazione e pianificazione generale e settoriale (art. 38 co. 1, art. 36 co. 3, art. 51 co. 2)	può attribuire, nel rispetto delle norme costituzionali, altre funzioni al Consiglio delle autonomie locali e stabilisce termini e modalità per l'espressione dei pareri di competenza (art. 38 co. 4)		
			<p>Può partecipare con il Consiglio regionale nella valutazione degli effetti prodotti dalle politiche regionali di interesse degli enti locali (art. 38 co. 3)</p> <p>elabora un rapporto annuale che presenta al Consiglio regionale (art. 38 co. 5)</p>			
Piemonte	Organo di consultazione tra la Regione e il sistema delle autonomie locali (art. 88 co. 1).	è composto dai Presidenti delle Province, dai sindaci dei Comuni capoluogo delle stesse e da rappresentanti degli enti locali (art. 89 co. 1)	esprime parere obbligatorio :a) sulle leggi e sui provvedimenti relativi a materie che riguardano gli enti locali;b) sulle leggi di conferimento delle funzioni amministrative;c) sulla legislazione che disciplina l'esercizio delle funzioni attribuite agli enti locali;d) su ogni altra questione ad esso demandata dalle leggi.Esprime altresì parere sulle proposte di bilancio e sugli atti di programmazione della Regione (art. 88 co. 2 e 3)	Norme sulla composizione, sull'organizzazione e sul funzionamento (art. 88 co. 3)		
	Assicura la partecipazione del sistema degli enti locali all'attività della Regione in conformità con il principio di sussidiarietà (art. 3 co. 3)	è rinnovato all'inizio di ogni legislatura (art. 89 co. 2)	<p>Nelle materie di sua competenza può richiedere pareri all'organo di garanzia statutaria(art. 92 co. 1)</p> <p>designa, secondo i principi stabiliti dalla legge dello Stato, un componente ad integrazione della sezione di controllo della Corte dei Conti (art. 99 co. 2)</p>			

	ha sede presso il Consiglio regionale del Piemonte (art. 89 co. 2)					
Puglia	organo a rilevanza statutaria (art. 21 lett. a), con sede presso il Consiglio regionale, di rappresentanza e di partecipazione delle autonomie locali, istituito al fine di favorire l'intervento nei processi decisionali della Regione, di esercitare la funzione di raccordo e consultazione permanente tra Regione ed enti locali e di verificare l'attuazione del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni regionali (art. 45 co. 1)	numero di membri non superiore a quello del Consiglio regionale (70), in rappresentanza dei Consigli comunali, provinciali, della Città metropolitana e delle Comunità montane (art. 45 co. 2)		La legge regionale, approvata nei sessanta giorni successivi alla data di entrata in vigore del presente Statuto, sentite le associazioni di rappresentanza, disciplina le funzioni, i criteri di nomina e composizione, le modalità di elezione e gli strumenti di funzionamento dell'organo, garantendone l'equilibrata rappresentanza territoriale e il pluralismo rappresentativo (art. 45 co. 3)		
Toscana	organo di rappresentanza del sistema degli enti locali della Toscana, istituito con legge presso il Consiglio regionale con funzioni consultive e di proposta (art. 66 co. 1)	rinvio alla legge (art. 66 co. 2)	<p>Può richiedere l'intervento dell'organo di garanzia statutaria nei casi di presunta violazione delle norme statutarie in materia di enti locali (art. 57 co. 2)</p> <p>Predispone una rosa di tre nomi tra cui il Consiglio regionale sceglie uno dei componenti dell'organo di garanzia statutaria (art. 57 co.5)</p> <p>esprime parere obbligatorio sul bilancio regionale, sugli atti della programmazione regionale, sulle proposte di legge e di regolamento che riguardano l'attribuzione e l'esercizio delle competenze degli enti locali (art. 66 co. 3)</p> <p>può proporre al presidente della giunta, previa informazione del consiglio, il ricorso alla Corte costituzionale contro le leggi e gli atti aventi forza di legge dello Stato (art. 66 co. 5)</p>	determina la composizione, i criteri di rappresentanza territoriale e le modalità di costituzione del consiglio delle autonomie locali (art. 66 co. 2)	Il regolamento interno del consiglio delle autonomie locali prevede requisiti di validità delle sedute e delle deliberazioni in armonia con le corrispondenti norme del regolamento interno del consiglio regionale (art. 66 co. 8)	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 (art. 66 co. 4)
				assicura al consiglio delle autonomie locali le risorse necessarie allo svolgimento dei suoi compiti e garantisce l'autonomia di funzionamento dell'organo (art. 66 co. 7)	Il regolamento del consiglio regionale disciplina le procedure di consultazione del consiglio delle autonomie locali e degli enti e delle organizzazioni rappresentative della società toscana sulle proposte di modifica dello Statuto (art. 79 co. 2)	

			<p>effettua le nomine e le designazioni di competenza del sistema degli enti locali di suoi rappresentanti negli organismi regionali (art. 66 co. 6)</p> <p>si riunisce in seduta congiunta con il Consiglio regionale almeno una volta l'anno, per l'esame di problemi di comune interesse (art. 67)</p> <p>E' titolare del potere di iniziativa legislativa (art. 74 co. 1)</p>			
Umbria	organo di consultazione della Regione e di partecipazione degli Enti locali (art. 28 co. 1)	rinvio alla legge (art. 28 co. 2)	Esprime parere sull'esercizio dei poteri sostitutivi da parte della Giunta (art. 27 co. 2)	disciplina la composizione del Consiglio delle Autonomie locali in modo da garantire la più ampia rappresentatività territoriale e politica, prevedendo, oltre alla rappresentanza degli esecutivi, un'adeguata rappresentanza dei Consigli e stabilisce le risorse necessarie per il suo funzionamento (art. 28 co. 2)	approva a maggioranza assoluta dei componenti il proprio regolamento interno che è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione (art. 28 co. 3)	Il Consiglio regionale, qualora ritenga di non attenersi al parere obbligatorio emesso dal Consiglio delle Autonomie locali, sugli atti che riguardano l'attribuzione e l'esercizio delle competenze dei Comuni e delle Province, delibera a maggioranza assoluta dei componenti. La Giunta regionale, per gli atti di propria competenza, è tenuta a motivare il rigetto del parere richiesto al Consiglio delle Autonomie locali, dandone comunicazione al Consiglio regionale (art. 29 co. 2)
		Fino alla costituzione del nuovo Consiglio delle Autonomie locali a seguito della legge di cui all'articolo 28, comma 2, il Consiglio in carica continua a svolgere le funzioni che gli sono attribuite dalla legge regionale vigente alla data di entrata in vigore del presente Statuto (art. 85 co. 3)	Esprime pareri e formula proposte al Consiglio regionale e alla Giunta. In particolare esprime pareri obbligatori al Consiglio regionale in materia di piani regionali di sviluppo, di programmazione regionale, di bilancio e conto consuntivo e sugli atti che riguardano l'attribuzione e l'esercizio delle competenze dei Comuni e delle Province. Il Consiglio delle Autonomie locali esercita inoltre tutte le altre competenze previste dallo Statuto e dalle leggi regionali (art. 29 co. 1)	la legge sulla composizione del Consiglio delle Autonomie locali è approvata a maggioranza assoluta (art. 36 co. 3)		
Campania <i>Testo approvato dal Consiglio regionale in prima lettura con deliberazione n. 8/L del 18/9/2004</i>	organismo regionale di partecipazione e consultazione dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle comunità montane (art. 21 co. 1)	è composto da quaranta membri (art. 21 co. 2)	Esercita l'iniziativa legislativa (rafforzata ex art. 57 co. 3) su materie riguardanti gli enti locali (art. 12 co. 5 e 22 co. 4)	La legge regionale determina i criteri per l'elezione dei membri del consiglio delle autonomie locali, garantendo che siano rappresentati proporzionalmente anche i piccoli comuni, nel rispetto di una presenza equilibrata di donne ed uomini. (art. 21 co. 3)	Il regolamento del consiglio delle autonomie locali è approvato a maggioranza assoluta dei suoi componenti ed è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione Campania. (art. 21 co. 6)	Esprime parere sulle proposte di cui alle lettere a), b) e d) del comma 1 (art. 22) entro trenta giorni dalla ricezione degli atti. Se, decorso tale termine, non è stato espresso alcun parere, lo stesso è dato per acquisito in forma favorevole. Se è espresso un parere contrario, la proposta può essere approvata dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti (art. 22 co. 2)
		Ne fanno parte di diritto i presidenti delle province e i sindaci delle città capoluogo (art. 21 co. 4)	A maggioranza assoluta elegge il Presidente ed il vice Presidente. Se in prima convocazione nessun candidato ottiene la maggioranza assoluta, si procede a votazione di ballottaggio cui concorrono i due candidati più votati (21 co. 4).		I bilanci del consiglio delle autonomie locali sono pubblicati nel bollettino ufficiale della regione Campania (art. 21 co. 7)	La proposta generale di bilancio previsionale della Regione e gli atti di programmazione sono trasmessi dalla Giunta regionale al consiglio delle autonomie locali

	2)	<p>Secondo il principio di leale collaborazione, esprime parere:</p> <p>a) sulle proposte di modifica dello Statuto;</p> <p>b) sulle proposte di legge attinenti agli enti locali ed al conferimento o alla delega agli stessi di funzioni e relative risorse;</p> <p>c) sul programma regionale di sviluppo, sul documento di programmazione economico-finanziario e sul bilancio;</p> <p>d) sui regolamenti, sugli atti di carattere generale della Giunta e del Consiglio regionale concernenti gli enti locali. (art. 22 co. 1)</p> <p>Esprime pareri sulle questioni che gli sono sottoposte dagli enti locali, promuove la cooperazione istituzionale tra gli enti locali e tra la Regione e gli enti locali (22 co. 4)</p> <p>Il Presidente e l'ufficio di presidenza possono essere sentiti dalle commissioni consiliari e possono essere consultati dal Presidente della Giunta regionale su questioni di interesse comune della Regione e degli enti locali (art. 22 co. 6)</p> <p>Secondo le modalità stabilite dalla legge, al fine del migliore esercizio delle proprie funzioni, può monitorare lo svolgimento delle attività della Regione e degli enti locali (art. 22 co. 7)</p> <p>Esprime pareri se il Consiglio o la Giunta regionale ne fanno richiesta. (art. 22 co. 8)</p>		<p>La procedura per la trasmissione e per l'acquisizione del parere del consiglio delle autonomie locali è stabilita dal regolamento del Consiglio regionale (art. 22 co. 8)</p> <p>Il Consiglio regionale determina annualmente, sulla base delle somme stanziare in bilancio, le dotazioni di mezzi e di personale necessari per il funzionamento del consiglio delle autonomie locali (21 co. 5).</p>	<p>che ha facoltà di avanzare entro venti giorni osservazioni e proposte al Consiglio regionale (art 22. co 3)</p>
--	----	---	--	--	--

