

# **La rappresentanza degli enti locali Conferenza o Consiglio?**

*di Matteo Cosulich*

## **Sommario**

*1. Quanto disciplinare. - 2. Come disciplinare. - 3. Conclusioni.*

### **1. Quanto disciplinare**

L'inclusione, operata dal presente numero monografico, della rappresentanza degli enti locali tra i temi oggetto della revisione statutaria disciplinata dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, sembra presupporre che essa sia riconducibile all'art. 123, comma 1, Cost. (1) che, com'è noto, definisce il contenuto necessario dei nuovi Statuti regionali ordinari; più specificamente, la rappresentanza degli enti locali andrebbe ricondotta ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione e/o alla forma di governo regionale, gli oggetti puntualmente indicati all'art. 123, comma 1, secondo periodo non potendo includerla, se non nell'eventuale (e comunque non esaustiva) accezione di un intervento degli enti locali, per il tramite di organi regionali che in vario modo li rappresentino, nell'esercizio del diritto di iniziativa e/o del *referendum* su leggi o provvedimenti amministrativi della Regione.

La riconduzione della rappresentanza degli enti locali ai soli principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione o anche alla forma di governo regionale non sembra priva di conseguenze quanto al presumibile livello di dettaglio della disciplina statutaria dell'organo - o degli organi - chiamato (i) ad attuare detta rappresentanza; detto altrimenti, si tratta di

---

(1) Quando non diversamente specificato, si fa naturalmente riferimento al testo costituzionale vigente e, dunque, successivo all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999.

valutare quanto della sua disciplina vada irrigidito nello statuto regionale e quanto invece vada lasciato alla legislazione regionale ordinaria.

Se l'inclusione della rappresentanza degli enti locali nei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, da un lato, non sembra presentare particolari difficoltà, ben potendo lo statuto qualificarla in tal senso, dall'altro, implica conseguenze piuttosto modeste quanto al contenuto delle previsioni statutarie: circoscritta ai soli principi fondamentali, la disciplina dell'organo di rappresentanza degli enti locali risulterebbe generalissima e destinata a non spingersi molto oltre la mera previsione dell'organo, rimettendone la restante disciplina alla legge regionale. Si tratterebbe di una situazione in fondo non molto diversa dall'attuale, con riferimento alle Regioni che hanno legislativamente introdotto Conferenze permanenti Regione-autonomie locali<sup>(2)</sup> salvo per l'aggiunta - peraltro di non trascurabile rilievo - della garanzia statutaria per l'organo di rappresentanza degli enti locali<sup>(3)</sup>.

Le note difficoltà inerenti all'individuazione, nel concreto, dei confini tra principio e dettaglio (o, se si preferisce, tra principi e regole)<sup>(4)</sup> non tolgono che un criterio discrezionale sia co-

---

(2) Vedi *infra* nt. 21 e G. CARPANI *Strumenti di collaborazione tra Regioni ed autonomie locali nella legislazione regionale*, in *Quaderni regionali*, 1997, n. 4, pp. 1197-1212; *Le altre Conferenze. L'esperienza delle Conferenze permanenti Regione-autonomie locali*, in questa *Rivista*, 1998, n. 1, pp. 73-81; G. DI COSIMO, *Gli organi di raccordo fra Regioni ed enti locali*, in questa *Rivista*, 1998, n. 6, pp. 1013-1016; *I raccordi tra Regioni ed enti locali, paper*, in G. C. DE MARTIN E G. MELONI (a cura di), *L'attuazione regionale del d.lgs. 112 del 1998*, Milano, Giuffrè, in corso di pubblicazione, pp. 3-14.

(3) Fino ad oggi, com'è noto, gli Statuti regionali si limitano, al più, a prevedere "forme di intesa e di concerto con gli enti locali nei casi e con le modalità stabiliti da leggi regionali in materie di competenza degli enti locali medesimi" (art. 49, comma 1 Statuto Campania) o la partecipazione di questi ultimi all'attività regionale, "anche legislativa e politico-amministrativa" (così, testualmente, art. 48, comma 1 Statuto Calabria); più spesso, invece, tale partecipazione viene limitata alla sola programmazione regionale (confronta art. 67 Statuto Lombardia e art. 54 Statuto Veneto).

(4) Confronta, *Gli statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, p. 249, riferito all'art. 60 del progetto di legge costituzionale "Revisione della parte seconda della Costituzione", approvato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (c.d. Commissione bicamerale, XIII le-

munque individuabile<sup>(5)</sup>; altrimenti, nel caso di specie, la nuova formulazione dell'art. 123, comma 1 Cost., sarebbe *inutiliter data*, laddove introduce tra gli oggetti della disciplina statutaria, i "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento" in luogo delle "norme relative all'organizzazione interna" della Regione, alle quali si riferiva il testo previgente. Da tale considerazione sembra appunto poter discendere una disciplina statutaria dell'organo di rappresentanza delle autonomie locali limitata ai relativi principi fondamentali e dunque, pare lecito reputare, alla sua previsione statutariamente garantita ed eventualmente a poco di più.

Se invece la rappresentanza degli enti locali viene inclusa non solo nei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, ma anche nella sua forma di governo, lo spazio della disciplina statutaria dell'organo che la attua sembra destinato ad ampliarsi, in quanto allo Statuto viene rimessa la complessiva disciplina della forma di governo regionale, non i suoi (soli) principi fondamentali.

L'impostazione ora suggerita richiede quindi, preliminarmente, una soluzione positiva al problema dell'inclusione della disciplina dell'organo (o degli organi) di rappresentanza degli enti locali nella disciplina della forma di governo regionale. Si tratta di una questione che sembra poter essere risolta soltanto alla luce del significato da attribuire alla nozione di forma di governo, da tempo elaborata dalla dottrina e solo ora accolta stabilmente<sup>(6)</sup> nel diritto positivo (di grado costituzionale)<sup>(7)</sup>. In-

---

giislatura, *Atti Camera*, n. 3931-A, *Atti Senato*, n. 2583-A), peraltro analogo, sul punto, al nuovo testo dell'art. 123 Cost.

(5) Si veda, *La giurisprudenza della Corte sul limite dei principi: "fuga dai principi" e principio di coordinamento*, in *Corte costituzionale e Regioni*, Atti del Convegno, Genova, 14-16 maggio 1987, Napoli, Esi, 1988, p. 182.

(6) La "forma di governo" era già menzionata dall'art. 1, comma 4 legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1 "Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali", destinata peraltro ad avere vigenza, al più, fino alla conclusione della XIII legislatura (art. 6). Si noti che la precedente legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1 "Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale" non menzionava mai la "forma di governo", riferendosi soltanto alla "parte II della Costituzione" (art. 1, comma 1).

(7) Vedi, *La "elezione diretta" dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la solu-*

trovare una nozione dottrinale nel diritto positivo significa importarne tutta l'ambiguità semantica e concettuale o, quantomeno, quel margine di indeterminatezza<sup>(8)</sup> che sembra quasi strutturalmente proprio delle definizioni dottrinali<sup>(9)</sup>, sia per la provvisorietà delle conclusioni raggiunte in sede scientifica, sia in quanto esse non sono comunque destinate a realizzare il valore di certezza proprio invece del diritto positivo.

La nozione di forma di governo sembra così potersi intendere in senso stretto, secondo la più diffusa accezione tradizionale, che la identifica nei "diversi modi secondo cui si ordina e si esprime in concreto la suprema volontà statale"<sup>(10)</sup> e dunque nel "diverso assetto che si instaura fra gli organi titolari della potestà suprema e segnatamente fra capo dello Stato, governo, parlamento e ordine giudiziario"<sup>(11)</sup>; se dal livello statale si passa al livello regionale, la nozione di forma di governo, tradizionalmente intesa, ammesso che a tale livello essa sia pienamente e pienamente trasferibile<sup>(12)</sup> (come ha fatto il legislatore

zione transitoria?, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1999, p. 572.

(8) Con specifico riferimento alla legge costituzionale n. 1 del 1999 e alla nozione di forma di governo, "di chiara matrice dottrinale", che introduce nel diritto positivo, si sottolinea come il suo significato "già indefinito in quell'ambito, potrebbe condizionare la stessa evoluzione dell'ordinamento regionale e porre ulteriori problemi interpretativi di complessa risoluzione" (Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla legge cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 46-47).

(9) Si pensi alla nozione di riserva assoluta di legge che, elaborata dalla dottrina (per tutti, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, Cedam, 1984, p. 56; si veda altresì la giurisprudenza costituzionale, a partire dalle sentenze n. 4 e n. 30 del 1957) è stata introdotta nel nostro diritto positivo dall'art. 17, comma 2 legge 23 agosto 1988, n. 400 "Disciplina dell'attività del Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri", pur in presenza di autorevoli dubbi sulla sua netta distinzione dalla riserva relativa e, dunque, sulla sua stessa configurabilità (confronta R. BALDUZZI e F. SORRENTINO, *Riserva di legge*, in *Enciclopedia del diritto*, XL, 1989, pp. 1215-1218).

(10) C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, 10 ed., a cura di F. MODUGNO, A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, Padova, Cedam, 1991, p. 139.

(11) F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, 11 ed., Milano, Giuffrè, 2000, p. 192. Adde G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. AMATO e A. BARBERA (a cura di), con la collaborazione di C. FUSARO, *Manuale di diritto pubblico*, vol. I, *Diritto pubblico generale*, 5 ed., Bologna, Il Mulino, 1997, p. 30.

(12) La difficoltà accennata nel testo nasce dalla considerazione che la "suprema volontà statale", intorno alla quale viene costruita l'ormai classica definizione mortariana

costituzionale, peraltro sulla scorta di un diffuso e consolidato orientamento dottrinale<sup>(13)</sup>, sia con la legge n. 1 del 1999, sia, come vedremo, con la legge n. 2 del 2001), sembra da circoscriversi alla Giunta regionale, al suo Presidente e al Consiglio regionale, ad esclusione di altri organi, almeno nella misura in cui questi ultimi non incidano significativamente sull'esercizio delle funzioni attribuite al Presidente, alla Giunta o al Consiglio.

Si potrebbe invece privilegiare una lettura più lata della nozione di forma di governo regionale, includendovi anche altri organi regionali, quale appunto l'organo di rappresentanza degli enti locali, come sembrava poter suggerire l'emendamento - introdotto dalla Commissione bicamerale al testo originariamente approvato dalla stessa - che inseriva all'art. 60, comma 4, lett. *a* la congiunzione "anche", in modo che la forma di governo regionale comprendesse "anche" (e dunque non solo) "i rapporti fra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione"<sup>(14)</sup>.

Tuttavia, come è noto, la proposta della Commissione bicamerale è rimasta tale. Nella legislazione costituzionale vigente non mancano però le disposizioni che parrebbero consentire una lettura della forma di governo regionale più ampia, tale da andare al di là della consueta triade Presidente-Giunta-Consiglio. Si fa riferimento alla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 "Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano" laddove, agli artt. 2, comma 1, lett. *c*), 3, comma 1, lett. *c*), 4, comma 1, lett. *v*) e 5, comma 1, lett. *d*) include negli oggetti rientranti nella forma di governo regionale (o della Pro-

---

di forma di governo, "trova la sua più saliente espressione nella determinazione del generale indirizzo politico statale" (C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 140). La trasposizione a livello regionale della nozione di forma di governo così intesa richiede dunque l'individuazione, a tale livello, di un indirizzo politico (così, infatti, F. CUOCOLO, *Istituzioni*, cit., pp. 532-535). Altrimenti, sarebbe forse preferibile continuare a utilizzare la locuzione "organizzazione interna della Regione", evitando di sottoporre la formula della "forma di governo" a una "torsione concettuale evidente" (in questo senso, vedi A. RUGGERI, *Gli Statuti*, cit., p. 253; Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali*, cit., p. 52 giudica invece opportuno l'abbandono di tale locuzione).

(13) Per tutti, si veda E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Le Regioni italiane: bibliografia giuridica*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 81-84.

(14) Vedi *infra* nt. 4.

vincia autonoma) “i rapporti tra gli organi della Regione”.

Peraltro le disposizioni ora ricordate sono, ai nostri fini, meno utili di quel che potrebbe sembrare a prima lettura: ciò non tanto perché inserite in Statuti speciali (rispettivamente della Valle d’Aosta, della Sardegna, del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia) e quindi parte di una disciplina differenziata rispetto a quella regionale ordinaria, e neppure perché la forma di governo verrà disciplinata dalla Regione speciale non a livello statutario, ma, appunto in conseguenza della specialità, a livello legislativo, pur con procedimento aggravato<sup>(15)</sup>, quanto piuttosto perché le disposizioni sono tutte inserite in articoli che, al primo comma, individuano espressamente gli organi della Regione o della Provincia autonoma nella triade Presidente-Giunta-Consiglio (art. 15 Statuto Valle d’Aosta, art. 15 Statuto Sardegna, art. 47 Statuto Trentino-Alto Adige, art. 12 Statuto Friuli-Venezia Giulia). Si tratta di un’elencazione che, se non pare tassativa<sup>(16)</sup>, non può comunque non condizionare l’interpretazione della locuzione “organi della Regione” utilizzata in un comma successivo dello stesso articolo.

Alla stessa conclusione si può giungere anche argomentando *a contrario*: l’art. 1 della legge costituzionale n. 2 del 2001, recante modifiche allo Statuto siciliano, è l’unico a non menzionare né “la forma di governo della Regione”, né “i rapporti tra gli organi della Regione”, richiamando in luogo di questi, più specificamente, “i rapporti tra l’Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione” (comma 1, lett. f). Si tratta dell’unico caso nel quale la previsione ora citata non è inserita, ai commi successivi, nell’articolo che individua gli organi della Regione secondo il modello triadico Presidente-Giunta-Consiglio (in Sicilia, Presidente-Governo-Assemblea, all’art. 2, comma 1 Statuto), ma in altro articolo (art. 9 Statuto Sicilia). Sembra quasi che il legislatore costituzionale, nell’unico caso

---

(15) Si veda S. BARTOLE, *A proposito del disegno di legge costituzionale n. 4368 (Senato della Repubblica - XIII legislatura) con riguardo alla Regione Friuli-Venezia Giulia*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1999, p. 199.

(16) Vedi, con riferimento all’analoga elencazione di cui all’art. 121, comma 1 Cost., F. CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, Torino, Utet, 1991, p. 35.

che avrebbe forse consentito una lettura più ampia degli organi regionali inclusi nella disciplina della relativa forma di governo, abbia comunque voluto escludere questa possibilità.

La questione dell'ampiezza e della specificità della disciplina statutaria dell'organo di rappresentanza degli enti locali, finora affrontata sulla base della sua riconduzione ai soli principi fondamentali dell'organizzazione regionale o anche alla forma di governo della Regione, verrebbe risolta se la legge (*rectius* deliberazione legislativa) costituzionale "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" (pubblicata, a fini notiziali, sulla *Gazzetta ufficiale, serie generale*, n. 59 del 12 marzo 2001, dopo l'approvazione definitiva della Camera dei deputati l'8 marzo, con la sola maggioranza assoluta, raggiunta anche al Senato, in seconda deliberazione, il 28 febbraio) venisse promulgata; il che è reso incerto dalle due richieste di *referendum* su di essa, *ex art.* 138, comma 2 Cost., depositate presso la Cancelleria della Corte di cassazione il 13 marzo 2001 <sup>(17)</sup>.

L'art. 7 della citata deliberazione legislativa costituzionale aggiunge un comma all'art. 123 Cost., già modificato della legge costituzionale n. 1 del 1999, in modo da prevedere che ciascuno Statuto regionale disciplini "il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali". In tal modo verrebbe inclusa nel contenuto necessario dello Statuto regionale la disciplina di un organo rappresentativo degli enti locali, a prescindere dalla sua riconduzione alla forma di governo regionale. La Regione sarebbe così tenuta a istituire tale organo, mentre finora è stata soltanto facoltizzata a procedere in tal senso; nessun obbligo deriva dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, mentre dalla vigente legislazione ordinaria statale discende soltanto la previsione di "strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche [non necessariamente, parrebbe] permanenti," con gli enti locali da parte della Regione, ma sempre, come opportunamente richiama un inciso, "nell'ambito della propria autonomia legislativa" (art. 3, comma 5 decreto le-

---

(17) Si vada L. OSTELLINO, *Federalismo, scontro referendario*, in *Il Sole - 24 ore*, mercoledì 14 marzo 2001, p. 8.

gislativo 31 marzo 1998, n. 112 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”; comma integralmente riprodotto all’art. 4, comma 5 testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267). Lo stesso capo I della legge n. 59 del 1997, in attuazione del quale è stato adottato il decreto legislativo n. 112 del 1998, oltre a indicare, nell’oggetto della delega, i citati “strumenti e procedure di raccordo [ma non di concertazione], anche permanente” con gli enti locali (art. 3, comma 1, lett. c) contiene, all’art. 4, comma 1, un cenno agli “organi rappresentativi delle autonomie locali”, dove si precisa il carattere eventuale della loro istituzione (“ove costituiti con legge regionale”) <sup>(18)</sup>.

Dalla scarsa disciplina dell’art. 7 emerge che il legislatore costituzionale si appresterebbe a compiere alcune scelte in materia di organo rappresentativo degli enti locali, altrimenti rimesse, in caso di mancata promulgazione della deliberazione legislativa costituzionale, al legislatore regionale, in sede di Statuto e di legge regionale. Come si è visto, l’istituzione stessa di un organo nel quale si esprima la rappresentanza degli enti locali verrebbe disposta dal legislatore costituzionale, rimettendone l’attuazione in primo luogo al legislatore regionale statutario.

Ancora, poiché l’art. 7 prevede l’istituzione del solo Consiglio delle autonomie locali, il legislatore costituzionale sembra indicare un’unica sede nella quale trovi espressione la rappresentanza degli enti locali; il che pare esprimere un certo disfavore verso quelle esperienze, peraltro assai limitate, che hanno visto la rappresentanza degli enti locali espressa da più organi, distinti fra loro sulla base del tipo di enti interessati o del territorio o, infine, delle materie di competenza. Quanto alla prima ipotesi,

---

(18) Si noti che, già in precedenza, all’art. 3, comma 6 legge 8 giugno 1990, n. 142 “Ordinamento delle autonomie locali”, l’istituzione di organi rappresentativi degli enti locali era soltanto una delle possibilità implicitamente prospettate al legislatore regionale per realizzare “forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della Regione”. Sul punto, vedi M. COSULICH, *Le altre Conferenze*, cit., p. 69.

si fa riferimento alla legge regionale abruzzese 18 aprile 1996, n. 21 “Istituzione della Conferenza permanente Regione-enti locali” che, accanto a questa, ha previsto la Conferenza Regione-Province” (art. 8) <sup>(19)</sup>; quanto alla seconda, alla Conferenza regionale delle autonomie, istituita dalla Regione Marche con legge 5 settembre 1992, n. 46 “Norme sulle procedure della programmazione regionale e locale” (art. 2) come organo di secondo grado rispetto alle Conferenze Provinciali delle autonomie, previste dalla stessa legge (art. 3); quanto alla terza ipotesi, ci si riferisce al Consiglio regionale dell’economia e del lavoro (CREL), istituito dalla legge regionale piemontese 18 ottobre 1994, n. 43 “Norme in materia di programmazione degli investimenti regionali” (art. 20) e composto anche da rappresentanti dei Comuni e delle Province (art. 21) <sup>(20)</sup>, soprattutto da quando gli si è affiancata la Conferenza permanente Regione-autonomie locali (art. 6 legge regionale piemontese 20 novembre 1998, n. 34 “Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli enti locali”).

---

(19) Si noti che la previsione di due distinte Conferenze trova conferma nella legge regionale Abruzzo 2 ottobre 1998, n. 111 che pure ha modificato la legge n. 21 del 1996.

(20) Diverso sembra essere il caso di altri organi apparentemente simili, quanto a denominazione: la Conferenza regionale dell’economia e del lavoro, di cui all’art. 14 legge regionale lucana 24 giugno 1997, n. 30 “Nuova disciplina degli strumenti e delle procedure della programmazione regionale” (come modificato dalla legge regionale 9 dicembre 1997, n. 51), la Conferenza regionale per l’economia e il lavoro, di cui all’art. 34 legge regionale emiliano-romagnola 21 aprile 1999, n. 3 “Riforma del sistema regionale e locale”, il Comitato Regione-autonomie funzionali e organizzazioni economico-sociali, istituito dalla Regione Lazio con legge regionale 6 giugno 1999, n. 14 “Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo” (art. 22), il CREL, di cui alla legge regionale Sardegna 3 novembre 2000, n. 19 “Istituzione del Consiglio regionale dell’economia e del lavoro”; nessuno dei quattro include infatti rappresentanti degli enti locali territoriali, così come non ne comprende il Comitato economico e sociale istituito dalla Regione Marche con la legge n. 46 del 1992 (art. 13). Del CREL siciliano e di quello abruzzese fanno invece parte i Presidenti regionali delle associazioni autonomistiche (art. 16 legge regionale Sicilia 19 maggio 1988 n. 6 “Attuazione della programmazione in Sicilia ed istituzione del Consiglio regionale dell’economia e del lavoro” e art. 3 legge regionale Abruzzo 30 agosto 1996, n. 77 “Istituzione del Consiglio regionale dell’economia e del lavoro”).

## 2. Come disciplinare.

L'indicazione, di cui all'art. 7 della citata deliberazione legislativa costituzionale, volta a prevedere un unico organo regionale rappresentativo delle autonomie locali, pare soprattutto da collegarsi alla struttura e alle funzioni che il legislatore costituzionale sembra sottintendere essergli proprie, almeno quando lo definisce con il *nomen juris* di Consiglio delle autonomie locali. La scelta di tale denominazione è tanto più significativa se si rammenta che risulta assolutamente minoritaria nell'ambito delle quattordici Regioni ad autonomia ordinaria <sup>(21)</sup> che hanno istituito organi in varia misura rappresentativi degli enti locali: viene utilizzata soltanto da due Regioni, Toscana e Umbria <sup>(22)</sup>,

(21) Si tratta di tutte le Regioni a Statuto ordinario ad eccezione della Calabria, tuttora priva di un organo rappresentativo delle autonomie locali, sebbene la (inesistente) "Conferenza permanente Regione-autonomie locali" venga menzionata all'art. 47, comma 1 legge regionale Calabria 19 marzo 1999, n. 4 "Ordinamento delle Comunità montane e disposizioni a favore della montagna". Quanto alle Regioni ad autonomia speciale, in Friuli-Venezia Giulia e in Sicilia sono previste Conferenze (la Conferenza permanente Regione-autonomie locali di cui all'art. 23 legge regionale friulano-giuliana 9 marzo 1988, n. 10 "Riordinamento istituzionale della Regione e riconoscimento e devoluzione di funzioni agli enti locali" e la Conferenza Regione-autonomie locali di cui all'art. 43 legge regionale siciliana 7 marzo 1997, n. 6 "Programmazione delle risorse e degli impieghi. Contenimento e razionalizzazione della spesa e altre disposizioni aventi riflessi finanziari sul bilancio della Regione"). In Sicilia è stato inoltre istituito un organo che, quanto a composizione - ma non a funzioni (limitandosi a discutere, ogni biennio, una relazione del Presidente della Regione sulla stato della Regione e sulle linee di programmazione della spesa) - si avvicina al modello consiliare, ad onta della denominazione utilizzata: la Conferenza delle autonomie locali, presieduta dal presidente dell'Assemblea regionale siciliana, presso la quale ha sede, e "costituita dai Sindaci e dai Vicesindaci, dai Presidenti dei gruppi consiliari dei Comuni, dai Presidenti, Vicepresidenti e Capigruppo consiliari delle Province regionali" (art. 59 legge regionale Sicilia 6 marzo 1986, n. 9 "Istituzione della Provincia regionale"). Più coerente con il modello consiliare risulta il valdostano Consiglio permanente degli enti locali, "organismo di rappresentanza degli enti locali della Valle d'Aosta" (art. 60 legge regionale Valle d'Aosta 7 dicembre 1998, n. 54 "Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta"), composto dai Sindaci dei Comuni e dai Presidenti delle Comunità montane della Valle d'Aosta, presieduto da uno dei suoi membri (art. 61) e chiamato, tra l'altro, a esprimere "parere su tutti i disegni di legge regionali presentati al Consiglio regionale che interessino gli enti locali" (art. 65, comma 2, lett. c).

(22) Si vedano rispettivamente la L.R. Toscana 21 marzo 2000, n. 36 "Nuova disciplina del Consiglio delle autonomie locali" (già istituito dalla legge regionale Toscana 21 aprile 1998, n. 22) e la L.R. Umbria 14 ottobre 1998, n. 34 "Criteri e modalità per il conferimento di funzioni agli enti locali e l'esercizio delle stesse a livello locale".

mentre le altre dodici hanno preferito la denominazione di Conferenza<sup>(23)</sup>, nelle varianti di Conferenza permanente Regione-autonomie locali<sup>(24)</sup> e Conferenza regionale delle autonomie locali<sup>(25)</sup>. Si tratta peraltro di varianti esclusivamente nominalistiche, non trovando alcun riscontro nella disciplina legislativa regionale l'impressione, derivante appunto dalle due diverse denominazioni delle Conferenze, che vorrebbe la prima rappresentativa sia della Regione sia degli enti locali, la seconda soltanto di questi ultimi; anzi, delle tre Regioni che non hanno incluso loro esponenti nella Conferenza (Liguria, Lombardia e Piemonte), la sola Lombardia ha optato per la denominazione Conferenza regionale delle autonomie locali (vedi tabella 1), di per se stessa più coerente con tale scelta.

Sebbene nelle vigenti legislazioni regionali - come si è ora

---

(23) Le Conferenze sono attualmente istituite e disciplinate da: legge regionale Abruzzo n. 21 del 1996, come modificata dalla legge regionale Abruzzo n. 111 del 1998; legge regionale Basilicata 28 marzo 1996, n. 17 "Principi di coordinamento del sistema regionale delle autonomie locali"; legge regionale Campania 28 novembre 1996, n. 26 "Istituzione della Conferenza permanente Regione-autonomie locali della Campania"; legge regionale Emilia-Romagna n. 3 del 1999; legge regionale Lazio n. 14 del 1999 che, quanto alla Conferenza, ha ripreso la disciplina dettata dalla precedente legge regionale Lazio 5 marzo 1997, n. 4 "Criteri e modalità per l'organizzazione delle funzioni amministrative a livello locale"; legge regionale Liguria 29 aprile 1997, n. 16 "Istituzione della Conferenza permanente Regione-autonomie locali"; legge regionale Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1 "Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112"; legge regionale Marche n. 46 del 1992; legge regionale Molise 29 settembre 1999, n. 34 "Norme sulla ripartizione delle funzioni e dei compiti amministrativi tra la Regione e gli enti locali, in attuazione dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112"; legge regionale Piemonte n. 34 del 1998; legge regionale Puglia 30 novembre 2000, n. 22 "Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli enti locali"; legge regionale Veneto 3 giugno 1997, n. 20 "Riordino delle funzioni amministrative e principi in materia di attribuzione e di delega agli enti locali", come modificata dalla legge regionale Veneto 7 aprile 1998, n. 9.

(24) Così hanno legislativamente disposto le Regioni: Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Piemonte, Puglia, Veneto. In Emilia-Romagna, manca l'aggettivo "permanente", sebbene la Conferenza lo sia senz'altro; in Abruzzo, viene utilizzata la denominazione "Conferenza permanente Regione-enti locali".

(25) Si tratta della denominazione utilizzata dalla legislazione regionale lombarda, lucana, marchigiana e molisana. Anche in questo caso, va rilevata qualche piccola differenza: nelle Marche, manca l'aggettivo "locali", mentre la Basilicata utilizza la denominazione "Conferenza permanente delle autonomie".

accennato e come vedremo ancora - la denominazione dell'organo non sia sempre del tutto coerente con la sua disciplina, "Consiglio" e "Conferenza" richiamano due distinti modelli: il primo, l'organo monista, a componente unica locale; la seconda, l'organo dualista, a doppia componente, regionale e degli enti locali<sup>(26)</sup>. Il Consiglio appare così come "organo di rappresentanza unitaria del sistema delle autonomie locali" della Regione (art. 1, comma 1 legge regionale Toscana n. 36 del 2000), mentre la Conferenza si pone piuttosto come "strumento permanente di cooperazione interistituzionale e di concertazione tra la Regione ed il sistema delle autonomie locali" (art. 20, comma 1 legge regionale Lazio n. 14 del 1999).

La distinzione ora accennata è però attenuata dalla considerazione che la prima caratteristica si riferisce alla struttura dell'organo, la seconda alle sue funzioni. Se un modello viene definito soprattutto in base alla struttura dell'organo, mentre l'altro in base alle sue funzioni, non stupisce che ciascuno dei due partecipi, in qualche misura, delle caratteristiche dell'altro. La rappresentanza delle autonomie locali si manifesta anche nella Conferenza, sebbene accanto ai membri regionali; mentre una qualche forma di concertazione e di cooperazione, sembra destinata a realizzarsi comunque: all'interno dell'organo, se questo è una Conferenza, o all'esterno, nei rapporti con gli altri organi regionali, se l'organo è un Consiglio. Risulta di conseguenza attenuata l'apparente contraddizione contenuta nel testo dell'art. 7 della citata deliberazione legislativa costituzionale laddove, dopo aver denominato l'organo "Consiglio delle autonomie locali", gli si attribuiscono quelle funzioni di "consultazione tra Regione ed enti locali", che parrebbero proprie della Conferenza<sup>(27)</sup>.

---

(26) Così G. DI COSIMO, *Gli organi di raccordo*, cit., pp. 1039-1040; sui due modelli vedi anche M. PIREDDA, *I raccordi*, cit., p. 5. Talvolta invece Conferenza e Consiglio vengono ricondotti non solo allo stesso genere, ma anche alla medesima specie, individuando nel Consiglio l'espressione delle "accezioni più estreme (o forse più chiare)" del ruolo della Conferenza (F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *le Regioni*, 3-4, 2000, p. 492; adde, criticamente, P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, *ivi*, p. 551).

(27) Si noti a riguardo che le proposte di emendamento elaborate da Regioni, Province

Piuttosto, il riferimento alla consultazione sembra ostare all'attribuzione al Consiglio delle autonomie locali di funzioni decisionali e, in particolare, alla sua equiparazione al Consiglio regionale quanto ad attribuzione della potestà legislativa; eventualità, quest'ultima, che pare comunque esclusa dall'art. 121, comma 2 Cost., "che impedirebbe forme di bicameralismo volte ad incidere sull'imputazione finale della legge regionale al Consiglio [regionale] stesso" <sup>(28)</sup>.

Ma le considerazioni ora proposte non tolgono che i due modelli alternativi, monista e dualista, tendono a riproporre, 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. Così, almeno nelle discipline legislative regionali più coerenti, da questo punto di vista, con il modello di riferimento, il Consiglio interviene nel procedimento legislativo regionale e ha sede presso il Consiglio regionale (artt. 12 e 1, comma 1 legge regionale toscana n. 36 del 2000) <sup>(29)</sup>, mentre la Conferenza è definita "strumento di raccordo tra la Giunta regionale e gli esecutivi degli enti locali" (art. 25, comma 1 legge regionale Emilia-Romagna n. 3 del 1999) e ha sede presso la prima.

Il modello del Consiglio delle autonomie locali come seconda camera regionale e quello della Conferenza Regione-autonomie locali come organo corrispondente, a livello regionale, alla Conferenza Stato-Regioni, rappresentano idealtipi ai quali gli organi istituiti dalle leggi regionali si avvicinano in misura maggiore o minore.

---

e Comuni non prevedevano alcuna limitazione costituzionale alle funzioni del Consiglio delle autonomie, stabilendo soltanto che, in ogni Regione, lo Statuto lo disciplini (vedi *Le Province*, 5, 2000, p. 13).

(28) L. VANDELLI, *Considerazioni sui rapporti tra Regioni ed enti locali nella prospettiva dei nuovi Statuti*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4, p. 614. In tale direzione, si è sostenuto che "la piena partecipazione [di organi di rappresentanza degli enti locali] al procedimento legislativo richiede una diversa e più ampia riforma costituzionale" (G. FALCON, *Regole e ruoli: la difficile identità regionale*, in *Il Mulino*, 2000, n. 3, p. 478).

(29) Sul Consiglio toscano vedi A. CORPACI, *Sistema amministrativo regionale ed enti locali*, in *le Regioni*, 2000, n. 3-4, p. 510.

Quanto alle definizioni dell'organo, se quelle proposte dalle legislazioni toscana e emiliano-romagnola sembrano rispettivamente corrispondere ai due modelli, non manca qualche contraddizione in altre discipline regionali: la lucana Conferenza permanente delle autonomie, pur rispondendo al secondo modello, viene definita, in modo da richiamare il primo, come "organismo rappresentativo del sistema regionale delle autonomie locali" (art. 2, comma 1 legge regionale Basilicata n. 17 del 1996). D'altra parte non manca un Consiglio delle autonomie locali - quello umbro - avente sede presso la Giunta regionale (art. 15, comma 10 legge regionale Umbria n. 34 del 1998).

La composizione del Consiglio delle autonomie locali in quanto organo destinato a porsi come seconda camera regionale - *in nuce*, a essere benevoli, o atrofizzata, a essere malevoli - dovrebbe essere tale da inserirvi soltanto i rappresentanti degli enti locali territoriali <sup>(30)</sup>, in quanto a loro volta eletti direttamente <sup>(31)</sup>; ne andrebbero quindi esclusi sia i membri di origine regionale, sia i rappresentanti degli enti locali funzionali, sia infine gli esponenti delle associazioni autonomistiche <sup>(32)</sup>, solo parzialmente, e comunque indirettamente, rappresentative degli enti locali del livello corrispondente. Queste ultime, per le medesime ragioni, andrebbero escluse dai procedimenti di designazione dei membri del Consiglio delle autonomie locali <sup>(33)</sup>, che dovrebbero

---

(30) Così R. Tosi, *Il sistema delle fonti normative*, in questo fascicolo, par. 4.

(31) Qualche perplessità potrebbe suscitare l'inclusione nell'organo dei Presidenti delle Comunità montane (prevista sia dalla legislazione toscana, sia da quella umbra), sebbene si tratti certamente di enti locali (vedi, da ultimo, art. 27, comma 1 testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); a riguardo, se l'obiezione secondo la quale gli organi della Comunità montana non sono eletti dal corpo elettorale potrebbe essere superata in forza della considerazione che vanno comunque ricondotti all'elezione da parte dei Consigli comunali dei Comuni partecipanti (art. 27, comma 2 testo unico) e, per tale via, sebbene indirettamente, al voto popolare, resta il fatto che l'inclusione dei Presidenti delle Comunità montane nel Consiglio delle autonomie locali fa sì che i Comuni uniti in Comunità montane finiscano per essere rappresentati due volte nel Consiglio, *uti singuli e uti socii*.

(32) I Presidenti regionali dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCCEM erano invece inclusi nel Consiglio delle autonomie locali toscano, secondo la sua disciplina legislativa originaria (legge regionale Toscana n. 22 del 1998), abrogata dalla legge regionale Toscana n. 36 del 2000 (art. 20).

(33) Così invece prevede la legislazione umbra sul Consiglio delle autonomie locali,

farne parte di diritto (così, in Toscana, i Presidenti delle Province e i Sindaci dei Comuni capoluoghi di Provincia; in Umbria, i Presidenti delle Province e i Sindaci dei Comuni con più di 15.000 abitanti) oppure essere eletti dalle rispettive componenti, nel loro ambito (così, in Toscana, i Presidenti dei Consigli comunali e Provinciali, i Presidenti delle Comunità montane, i Sindaci dei Comuni non capoluoghi di Provincia).

Sia le componenti sia le modalità di designazione che paiono da escludersi per il Consiglio delle autonomie locali, sembrano invece ammissibili per la Conferenza Regione-autonomie locali (vedi tabella 1); così possono farne parte sia i rappresentanti degli enti locali funzionali<sup>(34)</sup>, le competenze della Conferenza ben potendo interessare anch'essi, sia gli esponenti delle associazioni autonomistiche<sup>(35)</sup>, che, non a caso, a livello statale fanno parte della Conferenza Stato-città e autonomie locali, della quale designano i membri del rispettivo livello di governo locale (art. 8, comma 2 decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 "Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei Comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali").

Se i rappresentanti ora ricordati possono essere inclusi nella conferenza, una componente regionale sembra dovervi essere

---

con riferimento ai dieci Sindaci di Comuni fino a 15.000 abitanti e ai due Presidenti di Comunità montana, rispettivamente designati dall'ANCI regionale e dall'UNCEM regionale.

(34) Così della Conferenza ligure e di quella lombarda fanno parte i Presidenti delle Camere di commercio, mentre nella seconda e in quella piemontese è inserito il Presidente regionale di Unioncamere. L'abruzzese Conferenza permanente Regione-enti locali viene "allargata alle autonomie funzionali per le materie di loro competenza" (art. 3, comma 1 legge Regione Abruzzo 3 marzo 1999, n. 11 "Attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Individuazione delle funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale e conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali ed alle autonomie funzionali").

(35) I Presidenti regionali dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM fanno parte delle Conferenze abruzzese, laziale, lombarda, lucana, molisana, piemontese, pugliese; in Abruzzo, Basilicata, Campania, Lazio, Molise, Veneto le associazioni autonomistiche designano alcuni membri della Conferenza.

necessariamente inserita, proprio per realizzare quella struttura a doppia componente che è, come abbiamo visto, caratteristica costitutiva del modello Conferenza Regione-autonomie locali. Il che rende, almeno dal punto di vista strutturale, piuttosto anomala la lombarda Conferenza regionale delle autonomie locali, che non include alcun membro regionale. Il Presidente e il Vicepresidente della Giunta, l'Assessore agli enti locali, gli altri Assessori competenti nelle materie all'ordine del giorno della Conferenza, nonché i consiglieri regionali relatori nelle commissioni consiliari dei provvedimenti previsti da quest'ultimo, possono partecipare alle sedute, ma senza diritto di voto (art. 1, comma 24 legge regionale Lombardia n. 1 del 2000); nessuno di loro è membro della Conferenza.

La Conferenza lombarda si avvicina così, quanto a struttura, al modello del Consiglio delle autonomie locali, tanto più che, sebbene comprenda rappresentanti degli enti locali funzionali e delle associazioni autonomistiche, questi non dispongono dell'elettorato passivo per l'elezione a Presidente della Conferenza, mentre i primi sono anche esclusi dalla Conferenza quando essa esprime parere obbligatorio sui progetti di legge e sulle modifiche allo Statuto regionale (art. 1, commi 23 e 19)<sup>(36)</sup>. Ancora, le associazioni autonomistiche non designano alcun membro della Conferenza, limitandosi a convocare le assemblee dei Sindaci e dei Presidenti delle Comunità montane per procedere all'elezione delle rispettive componenti (art. 1, comma 21).

Nella stessa direzione, alcune leggi regionali limitano la presenza regionale al solo Presidente della Giunta, chiamato a presiedere la Conferenza (così Basilicata, Liguria, Marche, Piemonte). In questo caso, la struttura della Conferenza potrebbe egualmente richiamare quella di una seconda Camera regionale; in una prospettiva comparatistica, non mancano esempi di organi dell'esecutivo chiamati a presiedere le seconde camere di or-

---

(36) Nella stessa condizione dei Presidenti delle Camere di commercio e del Presidente regionale di Unioncamere si trovano tre rettori delle Università lombarde designati dalla Conferenza dei rettori e tre rappresentanti delle autonomie scolastiche, tra cui il sovrintendente regionale alla pubblica istruzione, anche loro membri della Conferenza (art. 1, comma 17, lett. g, h, i, j).

dinamenti federali, peraltro istituite come organi variamente collegati all'esecutivo stesso: il Senato USA è tuttora presieduto dal Vicepresidente degli Stati Uniti, ex art. 1, sezione 3 Cost. USA, mentre secondo le Costituzioni tedesche del 1867 e del 1871 la presidenza del *Bundesrat* spettava al Cancelliere<sup>(37)</sup>. Tuttavia, la componente regionale limitata alla presidenza della Conferenza può anche richiamare, a livello statale, la Conferenza Stato-Regioni, che riunisce, com'è noto, sotto la presidenza del Presidente del Consiglio, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome (art. 12, comma 2 legge n. 400 del 1988). Occorre dunque prendere in esame altri elementi per valutare se le Conferenze in esame si avvicinino, dal punto di vista strutturale, al modello del Consiglio o a quello della Conferenza. Al primo sembra da ricondursi la Conferenza ligure, della quale, da un lato, non fa parte il Presidente della Giunta regionale, pur presiedendola (art. 2 legge regionale Liguria n. 16 del 1997), mentre, dall'altro, ne sono escluse le associazioni autonomistiche, sia quanto a composizione dell'organo sia quanto a designazione dei suoi membri. Di conseguenza, l'unico elemento strutturalmente proprio del modello Conferenza è la presenza tra i componenti dei Presidenti delle Camere di commercio.

Se la Conferenza ligure richiama per vari aspetti il modello del Consiglio, quella piemontese e quella marchigiana vi si avvicinano per un solo profilo: la disciplina legislativa piemontese non riconosce il diritto di voto al Presidente della Giunta, unico esponente regionale a essere incluso nella Conferenza e chiamato a presiederla (art. 7, comma 2 legge regionale Piemonte n. 34 del 1998). Tuttavia della Conferenza piemontese fanno parte esponenti sia delle associazioni autonomistiche sia degli enti locali funzionali. Viceversa, la disciplina legislativa marchigiana della Conferenza regionale delle autonomie non vi include né gli uni né gli altri, ma considera il Presidente della Giunta, unico

---

(37) Si vedano rispettivamente S. ORTINO, *Diritto costituzionale comparato*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 445 e D. DONATI, *La Costituzione dell'Impero germanico*, Padova, CEDAM, 1933, p. 5. La Costituzione di Weimar, sulla stessa linea, attribuiva la presidenza del *Reichsrat* a "un membro del Governo del *Reich*" (art. 65). Secondo il vigente *Grundgesetz*, invece, il *Bundesrat* elegge il suo presidente (art. 52, comma 1).

esponente regionale a farne parte, un componente a pieno titolo (art. 2, comma 2 legge regionale Marche n. 46 del 1992).

La più lontana dal modello del Consiglio delle autonomie locali, ad onta della sua definizione legislativa, prima richiamata, è la lucana Conferenza permanente delle autonomie che include, accanto al Presidente della Giunta regionale, componente a pieno titolo, soltanto membri delle associazioni autonomistiche o da queste designati (art. 2, comma 1 legge regionale Basilicata n. 17 del 1996).

Se, quanto a composizione, più d'uno degli organi oggetto del presente scritto si avvicina, come si è visto, al modello del Consiglio delle autonomie locali, soltanto l'omonimo organo toscano può esservi ricondotto anche quanto a funzioni. Il legislatore toscano ha infatti inserito il Consiglio delle autonomie locali nel procedimento legislativo regionale, quale embrione di seconda camera regionale. Tanto è vero che il suo interlocutore è sempre e soltanto il Consiglio regionale: i pareri, obbligatori o facoltativi, del Consiglio delle autonomie locali sono espressi sulle proposte di atti all'esame del Consiglio regionale o comunque in esso depositate (art. 12 legge regionale Toscana n. 36 del 2000). Quando l'interlocutore degli enti locali è invece la Giunta regionale, il legislatore toscano non coinvolge il Consiglio delle autonomie locali, pur facendone salve le competenze. Così la concertazione permanente della Regione con gli enti locali viene "attuata tra la Giunta regionale e le delegazioni rappresentative delle associazioni regionali delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane della Toscana" <sup>(38)</sup>.

Sembra soprattutto avvicinarsi al modello di seconda camera regionale la previsione secondo la quale il parere negativo del

---

(38) Vedi art. 2, commi 2 e 4 legge regionale Toscana 26 novembre 1998, n. 85 "Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali e spettacolo, conferiti alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112" e legge regionale Toscana 1 dicembre 1998, n. 87 "Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di artigianato, industria, fiere e mercati, commercio, turismo, sport, internazionalizzazione delle imprese e camere di commercio, artigianato e agricoltura, conferiti alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112".

Consiglio delle autonomie locali, nelle ipotesi di parere obbligatorio, può essere superato dal Consiglio regionale soltanto a maggioranza assoluta (art. 14, comma 2 legge regionale Toscana n. 36 del 2000).

A riguardo, qualche dubbio potrebbe sorgere con riferimento sia alla legittimità costituzionale di tale previsione, alla luce dell'art. 121, comma 2 Cost., sia alla sua vincolatività nei confronti delle leggi regionali successive.

Quanto al primo aspetto, va però osservato che non è in discussione l'attribuzione della potestà legislativa, ex art. 121, comma 2 Cost., al Consiglio regionale, al quale soltanto viene comunque imputata la legge regionale, secondo un'impostazione che conforta reputare implicitamente condivisa dal Governo il quale, altrimenti, avrebbe rinviato al Consiglio regionale e, se del caso, successivamente impugnato dinanzi alla Corte costituzionale la relativa deliberazione legislativa regionale che è stata, al contrario, regolarmente vistata nel termine di cui all'art. 127, comma 1 Cost. <sup>(39)</sup>.

È semmai il secondo aspetto che induce a interrogarsi sull'opportunità di inserire in una legge regionale ordinaria una previsione di tal fatta <sup>(40)</sup>, che parrebbe derogabile dalle successive leggi regionali pariordinate, il cui procedimento formativo si è voluto regolare. Non per nulla, la disposizione di cui all'art. 14, comma 2 legge regionale n. 36 del 2000 si pone come precorritrice di analoga disposizione contenuta nel nuovo Statuto della Regione Toscana (art. 66, comma 6) <sup>(41)</sup>, deliberato nel 1997 dal Consiglio regionale, senza che sia stato però successivamente approvato con legge della Repubblica <sup>(42)</sup> come preve-

---

(39) Si veda il *Bollettino ufficiale della Regione Toscana*, n. 14 del 31 marzo 2000, parte prima, sezione prima.

(40) Con riferimento agli strumenti di raccordo e concertazione previsti dall'art. 3, comma 5 decreto legislativo n. 112 del 1998, si è osservato che "la vera sede di definizione di queste strutture non dovrebbe essere la legge, ma lo Statuto: perché solo così si può imporre la concertazione anche nel procedimento legislativo regionale" (R. BIN, *Commento al decreto legislativo n. 112/1998, Titolo I, Disposizioni generali*, in questa *Rivista*, 1998, p. 489).

(41) Vedilo al sito internet [www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it).

(42) Il relativo disegno di legge (*Atto Senato* n. 3107) risulta tuttora, alla fine della XIII legislatura, dal luglio 1998, in corso di esame in Commissione Affari costituzionali.

deva l'art. 123, comma 1, Cost., anteriormente alla legge costituzionale n. 1 del 1999. La stessa intenzione del legislatore regionale, ammesso che sia ricostruibile per via telematica, sembra essere nel senso di applicare l'art. 14, comma 2 solo successivamente all'entrata in vigore del nuovo Statuto; così almeno si legge nel sito internet del Consiglio regionale della Toscana. *Pro futuro*, dunque, la richiesta di maggioranze qualificate (o anche soltanto di una nuova deliberazione) affinché il Consiglio regionale possa superare il parere negativo di un organo rappresentativo degli enti locali andrebbe inserita nella disciplina statutaria<sup>(43)</sup>.

Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali istituito dall'Umbria come pure delle Conferenze aventi composizione in varia misura simile a quella del modello consiliare (Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte) sembrano invece più vicine al modello della Conferenza, difettando sia il rapporto diretto con il Consiglio regionale, sia l'inserimento nel procedimento legislativo regionale, propri, come si è visto ora, del Consiglio toscano. Così il Consiglio umbro formula pareri e proposte alla Giunta regionale e viene da questa consultato sul trasferimento agli enti locali dei beni, del personale e delle risorse (artt. 15, comma 8, 17, comma 3, 18, comma 1, 19, comma 1 legge regionale Umbria n. 34 del 1998). Da questo punto di vista, meno strettamente collegate alla Giunta regionale appaiono le Conferenze lombarda e piemontese, che svolgono funzioni consultive e propositive anche nei confronti del Consiglio regionale (art. 1, commi 19 e 20 legge regionale Lombardia n. 1 del 2000 e art. 6

---

nali, in sede referente.

(43) Si noti che la proposta di revisione costituzionale approvata dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome nel novembre 1996 prevedeva, all'art. 58, la costituzionalizzazione della previsione della maggioranza assoluta per superare l'opposizione del Consiglio delle autonomie locali, salva la possibilità per quest'ultimo di adire, in tal caso, la Corte costituzionale (vedi CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Proposta di riforma costituzionale in senso federalista*, Milano, Francoangeli, 1997, pp. 47-48; sul punto, vedi *ivi*, L. MARIUCCI, *Relazione*, pp. 114-116). Sulle ipotesi di accesso alla Corte costituzionale da parte degli enti locali vedi, per tutti, G. VESPERINI, *I poteri locali*, vol. I, Catanzaro, Meridiana, 1999, p. 303.

legge regionale Piemonte n. 34 del 1998) <sup>(44)</sup>.

Tuttavia, la funzione che sembra essere più caratteristica degli organi riconducibili al modello della Conferenza è quella di concertazione. Si tratta di una funzione che discende dalla struttura stessa dell'organo in quanto, affinché al suo interno si possa realizzare la concertazione, occorre quella doppia componente, regionale e degli enti locali, propria del modello dualista della Conferenza. Così la concertazione non rientra nelle funzioni degli organi riconducibili, quanto a struttura, al modello consiliare e neppure, a ben vedere, di quelli che ad esso almeno parzialmente si avvicinano. Viceversa, hanno la struttura propria del modello Conferenza gli organi ai quali è attribuita la funzione di concertazione <sup>(45)</sup>: le Conferenze dell'Abruzzo, dell'Emilia-Romagna, del Lazio, del Molise e della Puglia <sup>(46)</sup>. Ancora, forse non è del tutto casuale che la legge emiliano-romagnola sia, ad un tempo, quella che definisce la Conferenza Regione-autonomie locali nel modo più coerente con il suo modello di riferimento e quella che più dettagliatamente disciplina le intese in essa raggiunte.

### 3. Conclusioni.

Se si reputa, come sembra plausibile, che il legislatore costituzionale utilizzi la denominazione dell'organo nel significato

---

(44) La disciplina legislativa ligure e quella marchigiana non indirizzano invece le funzioni di consultazione, cooperazione e collaborazione della Conferenza verso organi regionali specificamente indicati, ma verso la Regione in generale.

(45) L'unica parziale eccezione è costituita dalla Conferenza regionale delle autonomie locali della Lombardia, definita, tra l'altro, come "sede in cui la Regione promuove l'accordo sugli ambiti territoriali e sui livelli ottimali di esercizio delle funzioni trasferite o delegate ai Comuni di minori dimensioni demografiche" (art. 1, comma 20, lett. e legge regionale Lombardia n. 1 del 2000), nonostante la sua struttura sia piuttosto lontana dal modello Conferenza.

(46) Si vedano rispettivamente: art. 4 legge regionale Abruzzo n. 21 del 1996, come sostituito dall'art. 4 legge regionale n. 111 del 1998; artt. 29, comma 1, lett. c) e 31 legge regionale Emilia-Romagna n. 3 del 1999; art. 20, comma 9 legge regionale Lazio n. 14 del 1999; art. 9, comma 4, lett. a), legge regionale Molise n. 34 del 1999; art. 6, comma 1, legge regionale Puglia n. 22 del 2000.

affermatosi nella previgente legislazione regionale, ne deriva che la deliberazione legislativa costituzionale, volta a modificare il titolo V della parte seconda della Costituzione, compie una scelta a favore del modello del Consiglio delle autonomie locali, forse nella sua più piena accezione toscana, che dovrebbe così essere introdotto in tutte le Regioni ad autonomia ordinaria.

Tuttavia, come si è visto, l'entrata in vigore della deliberazione legislativa costituzionale non è oggi certa, a causa della presentazione di due richieste referendarie *ex art. 138*, comma 2, Cost. Di conseguenza, non è da escludersi che le Regioni, nella revisione statutaria in corso, possano disporre di maggiore discrezionalità, con riferimento agli organi rappresentativi degli enti locali. In tal caso, le Regioni rimarrebbero libere di non prevedere nello Statuto alcun organo di questo genere, come pure di scegliere tra il modello del Consiglio delle autonomie locali e quello della Conferenza Regione-autonomie locali.

Il come si intenda disciplinare l'organo rappresentativo degli enti locali ha però precise conseguenze con riferimento al quanto della disciplina stessa: più ci si avvicina al modello del Consiglio delle autonomie locali come (embrione di) seconda camera regionale, più le sue funzioni vengono a incidere sulla forma di governo, portando a includervi un organo che altrimenti ne resterebbe escluso, almeno se la si intende in senso stretto.

Poiché la forma di governo rientra nel contenuto necessario dello Statuto, *ex art. 123*, comma 1, Cost., il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, dovrà comunque esservi disciplinato, almeno con riferimento alla sua struttura e ai suoi rapporti con il Consiglio regionale, (prima) camera regionale. È ben vero che l'art. 121, comma 2 Cost. impedisce di dar vita per via statutaria a un bicameralismo regionale perfetto, ma sono invece consentite forme di partecipazione del Consiglio delle autonomie locali al procedimento legislativo regionale, in posizione subordinata rispetto al Consiglio regionale. Così l'eventuale previsione di aggravii procedurali per superare l'orientamento contrario del Consiglio delle autonomie locali su un progetto di legge dovrà essere disciplinata nello Statuto. Alla medesima conclusione si

può giungere *per aliam viam* se solo si rammenta che, come si è poc'anzi accennato, un vincolo per il legislatore regionale successivo sembra essere tale se disposto da fonte sovraordinata alla legge regionale, qual è appunto lo Statuto<sup>(47)</sup>.

Alla previsione di un organo rappresentativo degli enti locali costruito sul modello della Conferenza sembra invece accompagnarsi una disciplina statutaria più contenuta. Poiché tale organo non rientra nella nozione di forma di governo, se intesa in senso stretto, il contenuto necessario dello Statuto regionale dovrebbe limitarsi a menzionarlo, nel quadro della rappresentanza degli enti locali quale principio fondamentale dell'organizzazione regionale, rimettendone poi la disciplina alla legislazione regionale; salvo che si intenda sostituire, nel procedimento legislativo regionale, le consultazioni degli enti locali con il parere della Conferenza, assorbendo le prime nel secondo e disciplinandolo quindi in sede statutaria.

Va però ricordato che la revisione statutaria costituisce per le Regioni una preziosa occasione per spingersi oltre le attuali soluzioni istituzionali di partecipazione degli enti locali alle politiche regionali, in modo da "federare le Autonomie locali nelle Regioni"<sup>(48)</sup>. L'auspicio è che non ci si limiti a conservare gli organi esistenti, soprattutto se, come spesso avviene, risultano dotati esclusivamente di funzioni di mera consultazione e proposta<sup>(49)</sup>.

---

(47) Sulla disciplina statutaria, sotto altro profilo, del procedimento legislativo regionale vedi R. BIN, *Reinventare i consigli*, in *Il Mulino*, 2000, n. 3, pp. 462-463.

(48) L. MARIUCCI, *Relazione*, cit., p. 111. *Adde* ID., *La funzione "costituente" delle nuove Regioni*, in *Il Mulino*, 2000, n. 3, p. 483.

(49) Così, ad esempio, la *Proposta di nuovo Statuto della Regione del Veneto*, presentata il 27 ottobre 2000 dal Presidente della Giunta regionale, Giancarlo Galan, non menziona neppure l'attuale Conferenza permanente Regione-autonomie locali, né altri organi rappresentativi degli enti locali.

TAB. 1 *Organi regionali di rappresentanza degli enti locali. Quadro comparativo*

Regione	L.R.	Denominazione organo	Presi- denza (a)	Enti rappresentati			
				Enti locali territ. (b)	Enti regio- nali (c)	Enti locali fun- zio- nali	Ass. auto- nomi- stiche
Abruzzo	21/96	Conferenza permanente Regione - enti locali	Reg	x	x	x	x
Basilicata	17/96	Conferenza permanente delle autonomie	Reg	x	x		x
Calabria							
Campania	26/96	Conferenza permanente Regione - autonomie locali	Reg	x	x		x
Emilia- Romagna	3/99	Conferenza Regione - autonomie locali	Reg	x	x		
Lazio	14/99	Conferenza permanente Regione - autonomie locali	Reg	x	x		x
Liguria	16/97	Conferenza permanente Regione - autonomie locali	Reg	x		x	
Lombardia	1/00	Conferenza regionale delle autonomie locali	EL	x		x	x
Marche	46/92	Conferenza regionale delle autonomie	Reg	x	x		
Molise	34/99	Conferenza regionale delle autonomie locali	Reg	x	x		x
Piemonte	34/98	Conferenza permanente Regione - autonomie locali	Reg	x		x	x
Puglia	22/00	Conferenza permanente Regione - autonomie locali	Reg	x	x		x
Toscana	36/00	Consiglio delle autonomie locali	EL	x			
Umbria	34/98	Consiglio delle autonomie locali	Reg	x			
Veneto	20/97	Conferenza permanente Regione - autonomie locali	Reg	x	x		

(a) Reg = Presidente della Giunta regionale o Assessore delegato; EL = Enti locali

(b) Sull'inclusione dei Presidenti delle Comunità montane vedi *supra* nota 32.

(c) Quando i componenti regionali sono privi del diritto di voto, non vengono inclusi tra i membri della Conferenza o del Consiglio.