

Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario Il consiglio delle autonomie locali

di Tania Groppi

Sommario

1. *Il consiglio delle autonomie locali, punto di incrocio tra le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001.* – **2.** *I rapporti Regioni-enti locali nel modello costituzionale....* – **3.** *... nella legislazione successiva.* – **4.** *...e nella riforma del Titolo V.* – **5.** *La collaborazione tra i diversi livelli di governo: la partecipazione degli enti locali alle decisioni regionali secondo la legislazione vigente.* – **6.** *Nuovo art. 123, ultimo comma, e nuovi statuti regionali: spazi e limiti per un bicameralismo regionale.*

1. Il consiglio delle autonomie locali, punto di incrocio tra le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001

La revisione del Titolo V della Costituzione italiana nella XIII legislatura ha assunto il carattere di una riforma “a tappe”, realizzata attraverso il susseguirsi di diversi interventi normativi: la l. cost. n. 1 del 1999 ha modificato le disposizioni relative all'autonomia statutaria e alla forma di governo regionale, mentre la l. cost. n. 3 del 2001 è intervenuta su quelle relative alle funzioni regionali e locali. Le due leggi costituzionali si completano e si integrano: in particolare, la l. cost. n. 3 del 2001 ha dato per acquisita la precedente l. cost. n. 1 del 1999, rinunciando a toccare gli articoli costituzionali già modificati da questa, anche laddove un intervento normativo di coordinamento si sarebbe rivelato auspicabile ⁽¹⁾.

(1) Si pensi alle conseguenze sull'art. 123 Cost. dell'abrogazione dell'art. 124, relativo

C'è però un'eccezione a questa impostazione dei rapporti tra le due leggi costituzionali: essa è costituita dall'art. 7 della l. cost. n. 3 del 2001, che aggiunge un comma all'art. 123 Cost., stabilendo che "in ogni Regione, lo statuto disciplina il consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali".

In altri termini, la l. cost. n. 3 del 2001 non ha rinunciato del tutto a intervenire sulla materia "autonomia statutaria e forma di governo regionale", individuando ad un tempo un nuovo contenuto necessario dello statuto regionale e un nuovo organo che viene ad inserirsi nella forma di governo della Regione.

La ragione di questo ritorno sui passi della precedente l. cost. n. 1 del 1999 può essere compresa alla luce dei lavori preparatori delle due riforme ⁽²⁾. Quando già era avviato l'iter di quella che diverrà la l. cost. n. 1 del 1999 ⁽³⁾, infatti, il governo D'Alema presentò, il 18 marzo 1999, la *c.d.* "bozza Amato", ovvero un disegno di legge di revisione dell'intero Titolo V (A. C. 5830), dal quale, con lo stralcio delle parti confluite nella l. cost. n. 1 del 1999, ha preso origine la l. cost. n. 3 del 2001. La "bozza Amato", all'art. 10, inseriva tra gli oggetti di disciplina statutaria "la composizione e il funzionamento del consiglio delle autonomie locali".

Tale previsione non ha trovato accoglimento nell'art. 123 Cost., come modificato dalla l. cost. n. 1 del 1999, ed è stata "recuperata", in conseguenza delle pressioni provenienti dal

al commissario del governo, e della modifica dell'art. 127 sul controllo statale sulle leggi regionali: il venir meno dell'art. 124 avrebbe determinato, riguardo all'art. 123, un caso di "abrogazione implicita tra norme costituzionali" (così E. GIANFRANCESCO, *L'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi e la scomparsa della figura del commissario del governo*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI, a cura di, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 181).

(2) Sui quali v. G. RIZZONI, *La riforma del sistema delle autonomie locali nella XIII legislatura*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI, a cura di, *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 23 ss.

(3) L'iter delle proposte di legge confluite nella l. cost. n. 1 del 1999 è iniziato presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati il 9 dicembre 1998, mentre il testo definitivo è stato approvato, in seconda deliberazione, con la maggioranza dei due terzi richiesta dall'art. 138 Cost. per consentire la immediata promulgazione, il 12 novembre 1999.

mondo delle autonomie locali ⁽⁴⁾, con la l. cost. n. 3 del 2001.

Un elemento significativo del procedimento che ha portato all'adozione di tale ultima legge è costituito dal ruolo decisivo svolto, sia pure al di fuori da qualsiasi norma costituzionale di procedura che ne prevedesse la partecipazione, dalle Regioni e dagli enti locali ⁽⁵⁾: ruolo che trova un punto di emersione particolarmente significativo proprio nell'introduzione dell'ultimo comma dell'art. 123.

La presenza di tale previsione nella l. cost. n. 3 del 2001, d'altra parte, 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 Regioni-enti locali disegnata dalla l. cost. n. 3 del 2001, rapporti che invece restavano immutati rispetto al vecchio quadro costituzionale all'epoca dell'approvazione della l. cost. n. 1 del 1999.

L'ultimo comma dell'art. 123 rappresenta poi, oltre che uno dei rari momenti nei quali si intrecciano le due tappe della riforma costituzionale, anche una delle norme della l. cost. n. 3 del 2001 che possono essere qualificate come "disposizioni bilancio": disposizioni volte cioè a recepire a livello costituzionale riforme già realizzate in via legislativa. Il consiglio delle autonomie locali, infatti, anche se rappresenta una novità sul piano costituzionale, era ben noto nella legislazione statale (e regionale) preesistente ⁽⁶⁾.

Per comprendere l'impatto della nuova disposizione e gli spazi attuativi a disposizione delle Regioni, è pertanto necessario partire proprio dal quadro dei rapporti Regioni-enti locali precedente e successivo alla riforma costituzionale e dalla vigente normativa sui consigli regionali delle autonomie locali.

(4) Così A. CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana*, in *Le Regioni*, 2001, pp., 587 ss.; v. in questo senso molti degli interventi nel dibattito parlamentare: A. C., XIII legislatura, seduta del 26 settembre 2000.

(5) Sul ruolo di Regioni ed enti locali nella riforma del Titolo V, v. ancora G. RIZZONI, *La riforma del sistema delle autonomie locali nella XIII legislatura*, cit., p. 31.

(6) Al riguardo, si rinvia al paragrafo 5 di questo lavoro.

2. I rapporti Regioni-enti locali nel modello costituzionale...

Nel quadro costituzionale creato dai costituenti gli enti territoriali già esistenti, i comuni e le province, venivano ad inserirsi nell'ambito del nuovo Stato regionale. Uno Stato regionale di tipo garantista o "euclideo", fondato sulla logica "dualistica" della rigida separazione delle sfere di competenza tra i diversi livelli di governo in base alla tecnica delle materie e sulla previsione di meccanismi giurisdizionali per risolvere le controversie, in assenza di specifici strumenti partecipativi ⁽⁷⁾. Comuni e province erano qualificati come "enti autonomi nell'ambito dei principi dettati da leggi dello Stato che ne determinano le funzioni" (art. 128 Cost.). L'ordinamento locale pareva sottratto per intero al nuovo ente, la Regione, e rimesso – così come avveniva in passato, sia pure con le conseguenze che il passaggio da una costituzione flessibile a una rigida e l'affermazione del principio di autonomia implicano – alla legge dello Stato.

Il modello della separazione, quindi, sembrava guidare, oltre che i rapporti Stato-Regioni, anche quelli Regioni-Enti locali: tuttavia la Costituzione introduceva all'art. 118 rilevanti elementi di contatto tra questi due livelli di governo. Le Regioni avrebbero dovuto normalmente delegare l'esercizio delle funzioni amministrative agli enti locali, tanto da essere definite "enti a amministrazione indiretta necessaria" ⁽⁸⁾ (art. 118, terzo comma, Cost.); per parte sua lo Stato poteva attribuire direttamente agli enti locali funzioni di interesse esclusivamente locale nelle materie di competenza regionale (art. 118, primo comma, Cost.). Si veniva pertanto a ingenerare un intreccio di funzioni e competenze tra Regioni ed enti locali cui corrispondeva però una netta separazione strutturale e una disparità di posizione costituzionale ⁽⁹⁾.

(7) R. BIN, *La legge regionale*, in A. BARBERA, L. CALIFANO, *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997, p. 59 ss.

(8) M. S. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, in *Atti del III° convegno di studi giuridici sulla Regione*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 186.

(9) V. al riguardo il nostro *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 1994.

Le conseguenze di questa ambiguità si sono fatte sentire nell'attuazione del dettato costituzionale: il limitato ricorso alla delega e la tendenza a un diretto esercizio delle funzioni da parte delle Regioni non possono essere completamente spiegati se non si considera l'impossibilità per esse di incidere sull'ordinamento locale, a fronte di un sistema dei poteri locali, potenziali destinatari di deleghe, estremamente frammentato e disperso.

3. ... nella legislazione successiva...

L'ambiguità del modello costituzionale non è stata sciolta neppure dalla legislazione successiva, intervenuta, sia pure con grande ritardo, ad attuare il Titolo V della Costituzione: l'atto normativo più importante per la concreta definizione dello Stato regionale italiano, il d.P.R. n. 616 del 1977, nel momento in cui trasferiva alle Regioni un ampio novero di competenze, non rinunciava però a individuare direttamente le funzioni di interesse esclusivamente locale e il livello idoneo al quale allocarle, mentre, al contempo, pareva introdurre, sia pure limitatamente alla programmazione, elementi partecipativi tali da incrinare il modello euclideo di rapporti tra livelli di governo⁽¹⁰⁾.

Ma è soprattutto negli anni novanta, quando la riforma delle autonomie locali, arrivata più di quarant'anni dopo l'entrata in vigore della costituzione, ha rimesso in moto l'intero sistema autonomistico, che hanno continuato a manifestarsi nella legislazione statale tendenze contrapposte, tanto che si è potuto parlare, al riguardo, di orientamenti indirizzati alternativamente verso il "neoregionalismo" o il "neomunicipalismo"⁽¹¹⁾.

La legge n. 142 del 1990, all'art. 3, ha per la prima volta espressamente valorizzato il ruolo della Regione nel sistema delle autonomie locali, come precisato dalla Corte costituzionale

(10) Così l'art. 11, ove si prevedeva il concorso degli enti locali territoriali alla determinazione, da parte delle Regioni, dei programmi regionali di sviluppo, secondo le modalità previste dagli statuti regionali.

(11) G. PITRUZZELLA, *Municipalismo versus neoregionalismo*, in *Le Regioni*, 1995, pp. 641 ss.

nella sentenza avente ad oggetto tale disposizione: la Regione costituisce “il centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali” (sentenza n. 343 del 1991). Riconoscendo alla Regione il potere di organizzare “l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province”, “identificando nelle materie e nei casi previsti dall'art. 117 della Costituzione gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio”, si cerca di superare una concezione delle autonomie territoriali imperniata sulla centralità dello Stato, visto come regolatore delle competenze delle Regioni e degli enti locali, mentre gli enti autonomi apparivano del tutto incomunicanti, anzi si trovavano in una posizione di reciproca concorrenzialità.

Tale ruolo della Regione è stato ripreso – nonostante le iniziali perplessità sulla nuova normativa espresse dalle Regioni, che le hanno portate anche a rivolgersi alla Corte costituzionale contro norme ritenute troppo favorevoli agli enti locali (sentenza n. 408 del 1998) – dalla legge n. 59 del 1997 (e soprattutto dal successivo d. lgs. n. 112 del 1998) che, nelle materie regionali, ha fatto della Regione lo snodo necessario del sistema dei “conferimenti”, benché l'esperienza della legge n. 142 del 1990, non pienamente riuscita anche a fronte della debolezza di un sistema regionale che si trovava a fare i conti, nell'applicazione di una norma così potenzialmente innovativa, con Comuni e Province galvanizzati dall'elezione diretta del sindaco, abbia portato alla introduzione di un potere sostitutivo statale nei confronti delle Regioni inadempienti, che ha dovuto essere ripetutamente utilizzato. La valorizzazione del ruolo della Regione emerge nella legge n. 59 e nel d.lgs. n. 112 del 1998 attraverso la scelta di affidare a questa non solo il compito di ripartire le funzioni tra i diversi soggetti del governo locale, ma altresì di individuare i livelli minimi per l'esercizio associato delle funzioni (art. 3, comma 2, d.lgs. n. 112 del 1998); le Regioni sono state chiamate a svolgere un ruolo di impulso, promozione e incentivazione del superamento della frammentazione locale.

La l. cost. n. 2 del 1993, poi, ha inserito tra le materie di competenza regionale esclusiva di tutte le Regioni speciali

l'ordinamento degli enti locali (in precedenza, spettante alla sola Sicilia), ponendo le basi per la creazione, in queste Regioni, di un rapporto con gli enti locali assai più simile a quello che caratterizza gli stati federali, nei quali la materia dell'ordinamento locale è normalmente di competenza degli stati membri.

Se la tendenza dominante nel corso degli anni novanta sembra essere stata quella di una valorizzazione della posizione della Regione, con un superamento, nei limiti in cui lo consentiva l'art. 128 Cost., delle relazioni "triangolari" centro-periferia, tuttavia a questa si sono affiancate almeno due altre linee di evoluzione, che hanno portato verso un sistema di autonomie locali assai diverso da quello che pareva emergere dall'art. 3 della legge n. 142 del 1990.

Si è assistito infatti a un rinnovato potenziamento dell'autonomia locale, che è andato di pari passo con la grande visibilità assunta a livello nazionale dal personale politico locale, *in primis* dei sindaci eletti direttamente. Alcune forme di tale potenziamento, inquadrabili entro la nozione di "sussidiarietà" non appaiono incompatibili con il ruolo riconosciuto alla Regione, trattandosi di nuovi aspetti di quello spostamento verso il basso delle funzioni pubbliche che improntava la nozione costituzionale di autonomia, che non hanno messo in dubbio la posizione di soggetto di propulsione e coordinamento della Regione.

Viceversa, la legge n. 265 del 1999, stabilendo che non solo gli statuti, ma anche i regolamenti (tra i quali quelli per l'esercizio delle funzioni) locali si muovono nell'ambito dei principi dettati dalla legge (e non più, come stabiliva l'art. 5 della legge n. 142, nell'ambito della legge), ha determinato rilevanti conseguenze non tanto per il legislatore statale (nei cui confronti è rimasto quantomeno dubbio il carattere vincolante della legge n. 142, nonostante i tentativi della dottrina di ricostruirla come norma interposta rispetto al principio di autonomia dell'art. 128), quanto per quello regionale, chiamato nelle materie di propria competenza a rispettare tale rinnovata autonomia regolamentare (tenuto conto anche dell'art. 2, comma 2, della legge n. 59 del 1997, che affida la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni e dei compiti conferiti al desti-

natario del conferimento) ⁽¹²⁾.

Inoltre, la creazione della conferenza Stato-città prima (con d.P.C.M. 2 luglio 1996), della conferenza unificata poi (artt. 8 e 9 della legge n. 59 del 1997 e d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281) appare ispirata a un modello di rapporti tra enti che vede lo Stato porsi come elemento di riferimento tanto delle Regioni che degli enti locali, tra i quali manca qualsiasi dialogo ⁽¹³⁾.

Indubbiamente, l'oscillazione dei rapporti Regioni-enti locali nella legislazione statale degli anni novanta, entro un quadro costituzionale estremamente elastico, come la giurisprudenza costituzionale che è intervenuta su questa normativa non ha mancato di sottolineare ⁽¹⁴⁾, è stata influenzata dalla "forza" delle rispettive istituzioni: le Regioni ordinarie non hanno saputo svolgere il nuovo ruolo delineato dalla legge n. 142 del 1990, e le Regioni speciali non hanno mostrato, fino a tempi recenti, di voler utilizzare gli spazi di autonomia offerti loro dalla l. cost. n. 2 del 1993.

4. ...e nella riforma del Titolo V

L'ambiguità che si poteva rilevare nell'originario testo costituzionale non è mai scomparsa neppure nei progetti di riforma della costituzione che si sono succeduti nel corso degli anni novanta, e si riscontra nel nuovo Titolo V, come modificato dalla l. cost. n. 3 del 2001. Nell'ambito di uno Stato regionale "forte", in cui vengono enumerate in costituzione soltanto le materie nelle quali spetta allo Stato la potestà legislativa, mentre la com-

(12) Tale disposizione è confluita successivamente nell'art. 7 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali; v. anche l'art. 1, comma 3, del testo unico, in base al quale la legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni di questi enuncia espressamente i principi che costituiscono limite per l'autonomia normativa locale.

(13) Le Regioni avevano impugnato le norme sulla conferenza unificata proprio sulla base della considerazione che la rappresentanza degli enti locali si deve esprimere non a livello centrale, bensì regionale, ma la Corte costituzionale non è giunta a pronunciarsi sul merito di tale censura (sentenza n. 408 del 1998).

(14) V. ancora la citata sentenza n. 408 del 1998.

petenza regionale è residuale e generale, esistono tuttavia comuni e province dotati di uno *status* costituzionale pari a quello delle Regioni (in quanto si tratta di “enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla costituzione”: art. 114), titolari di tutte le funzioni amministrative, secondo una sorta di “municipalismo di esecuzione” (art. 118); la normativa elettorale, sugli organi di governo e sulle funzioni fondamentali di tali enti è riservata alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lettera p) ⁽¹⁵⁾.

In questo quadro, l’inserimento di un nuovo comma nell’art. 123 Cost. pare volto, più che a introdurre elementi del modello improntato alla centralità della Regione, a prevedere una norma di favore per gli enti locali, dei quali la Regione è obbligata a tenere conto nei propri processi decisionali. Significativo è anche l’art. 11 che, in mancanza di una camera delle autonomie (e, anzi, dichiaratamente in attesa di una revisione delle norme dedicate al parlamento) o di una costituzionalizzazione della conferenza Stato-Regioni-autonomie locali, richiama la necessità di coinvolgere gli enti autonomi nello svolgimento delle funzioni parlamentari, affidando ai regolamenti delle camere la possibilità di prevedere la partecipazione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali non solo dei rappresentanti di Regioni e Province autonome, ma anche degli enti locali.

Dalla riforma, che riprende orientamenti già presenti in precedenti testi (come quello approvato il 4 novembre 1997 dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali), pare emergere una via italiana al decentramento che, se da un lato si può collocare pienamente nell’ambito di una tendenza alla valorizzazione delle comunità locali diffusa su scala mondiale (si pensi alla Carta europea dell’autonomia locale, oppure alla posizione che le collettività locali hanno assunto nelle nuove costituzioni dei paesi dell’Europa dell’est o dell’America latina), sembra però distanziarsi, per la sua impronta “neomunicipale”, dai

(15) Su tali disposizioni v. G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI, a cura di, *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 166, secondo il quale gli sviluppi e le conseguenze della nuova normativa “risultano al momento non del tutto decifrabili”.

tradizionali modelli, tanto federale che regionale, di Stato decentrato, fino ad oggi al centro della riflessione e del dibattito teorico, aprendo, anziché chiudere, rilevanti perplessità circa i rapporti tra i diversi livelli di governo ⁽¹⁶⁾.

5. *La collaborazione tra i diversi livelli di governo: la partecipazione degli enti locali alle decisioni regionali secondo la legislazione vigente*

Il superamento della logica della separazione in favore di quella della collaborazione e della partecipazione è uno dei pochi punti fermi nella evoluzione dell'esperienza italiana dello stato delle autonomie. Che un soggetto debba partecipare alle scelte che lo riguardano è chiaramente affermato dalla Corte costituzionale. Questo principio ha trovato ampio spazio non solo nella giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni, ma anche in quella sulle relazioni tra Regioni ed enti locali: proprio in nome dell'intreccio prodotto dal vecchio art. 118 Cost. si è affermato che le Regioni potevano sì, nell'esercizio delle proprie funzioni, incidere sulla sfera di autonomia dei comuni e delle province, interferendo con le funzioni proprie di essi, sia in quanto attribuite con leggi statali, sia in quanto basate direttamente sull'art. 128 Cost., dovendo però rispettare il principio della leale collaborazione, nella forma della partecipazione degli enti alle decisioni regionali (sentenze nn. 79 del 1996 e 83 del 1997).

Le esigenze di partecipazione degli enti locali alle decisioni regionali sono andate emergendo nella legislazione statale di pari passo con la valorizzazione del ruolo della Regione nella costruzione di un vero e proprio "sistema delle autonomie", in corrispondenza quindi della legge n. 142 del 1990. In precedenza

(16) Per qualche ulteriore considerazione, v. il nostro *Le régionalisme italien aujourd'hui: un état régional à tendance municipale?* in *Rev. française de droit constitutionnel*, 2000, pp. 481 ss. Sul modello di forma di Stato sottostante alla riforma v. M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI a cura di, *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 37 ss.

erano previste forme di partecipazione settoriali, ad esempio riguardo alla programmazione, o di consultazione su singole questioni, ma mancavano sedi di confronto generali e permanenti. L'art. 3, comma 6, della legge n. 142 del 1990 aveva disposto che "la legge regionale stabilisce forme e modi di partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della Regione", e già su questa base alcune Regioni avevano provveduto alla creazione di organi di raccordo con gli enti locali⁽¹⁷⁾.

Ma sono stati soprattutto la legge n. 59 del 1997 e il d.lgs. n. 112 del 1998 a dare impulso alla creazione di organismi di raccordo tra Regioni ed enti locali: la prima stabilendo, all'art. 4, comma 1, che le Regioni provvedono al conferimento di funzioni "sentite le rappresentanze degli enti locali"; il secondo, all'art. 3, comma 5, che "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".

Tale ultima previsione è stata trasposta nell'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, articolo che ha il significativo (e innovativo) titolo di "sistema regionale delle autonomie locali".

In altri termini, la "devoluzione" delle competenze amministrative verso il basso, con l'attribuzione, in ambito regionale, agli enti locali di tutte le funzioni amministrative che non richiedono l'esercizio unitario da parte della Regione, va di pari passo con l'esigenza di un continuativo raccordo tra questa e gli enti locali che tali competenze vengono a gestire. Si tratta non tanto di evitare il centralismo regionale, ma di perseguire quella logica di "buon andamento" che guida la riforma amministrativa: il principio di sussidiarietà comporta la presenza sia di strumenti

(17) Per una panoramica su tali organi v. M. COSULICH, *Le altre conferenze. L'esperienza delle conferenze permanenti Regioni-autonomie locali*, in questa Rivista, 1998, pp. 67 ss.

capaci di guidare, dall'alto, l'attività locale (indirizzo e coordinamento, poteri sostitutivi), sia di strumenti partecipativi (dal basso) alle decisioni regionali.

Quasi in tutte le Regioni, a seguito della legislazione regionale di attuazione della legge n. 59 del 1997, sono ormai previsti organismi permanenti di raccordo tra Regioni ed enti locali⁽¹⁸⁾.

Pur variamente individuate, le funzioni svolte da questi organismi sono simili: si tratta di solito di funzioni consultive, concernenti gli atti inerenti al conferimento delle funzioni amministrative, i piani regionali di sviluppo e gli atti di programmazione regionale, il riparto di risorse, l'individuazione dell'ambito ottimale di esercizio delle funzioni, lo svolgimento delle funzioni regionali di indirizzo e coordinamento, il potere sostitutivo regionale. In alcuni casi questi organismi possono concludere intese o accordi.

Le caratteristiche strutturali consentono di ricostruire tre distinti modelli.

a) La maggior parte delle Regioni ha provveduto a creare una conferenza Regione-enti locali, presso la giunta regionale, sulla falsariga della conferenza Stato-Regioni, che ha esercitato una indubbia influenza sulle scelte organizzative regionali⁽¹⁹⁾. Si tratta di organi misti, ai quali partecipano rappresentanti sia della Regione sia degli enti locali, (sindaci e presidenti delle province, di solito nominati dalle associazioni degli enti locali o individuati direttamente dalla legge regionale istitutiva). La presidenza dell'organo spetta al presidente della giunta regionale, che prov-

(18) Sugli organismi di raccordo tra Regioni ed enti locali nella legislazione di attuazione della legge n. 59 del 1997, v. G. DI COSIMO, *Gli organi di raccordo tra Regioni ed enti locali*, in questa *Rivista*, 1998, p. 1013 ss.; diffusamente, v. A. CHELLINI, *La partecipazione degli enti locali alla funzione legislativa regionale*, relazione presentata al convegno su "Le funzioni dei parlamenti nazionali e regionali in Italia e Spagna", Siena, 21-22 luglio 2000, ora in F. PAU I VALL, a cura di, *Las funciones de los parlamentos en Italia y en España*, Aranzadi, Elcano, 2001, p. 33 ss.; Id., *Analisi degli strumenti e procedure di raccordo e concertazione tra le Regioni e gli enti locali*, in M. CARLI, a cura di, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 13 ss.; Id., *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana*, cit., p. 587 ss.

(19) In questo senso F. PIZZETTI, *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, p. 473 ss.

vede anche alla sua convocazione e alla determinazione dell'ordine del giorno.

b) Tre Regioni ordinarie (Lombardia, Toscana, Umbria) e una Regione speciale (Valle d'Aosta) hanno creato un consiglio composto di soli rappresentanti degli enti locali, concepito quindi più come sede di partecipazione alle decisioni regionali che come sede di concertazione; in alcuni di questi consigli sono presenti anche rappresentanti dei consigli comunali e provinciali, e non solo degli esecutivi. I rappresentanti degli enti sono sempre elettivi; il presidente è nominato dal collegio al proprio interno.

c) Entro questo secondo modello, un discorso a parte deve essere fatto per l'esperienza toscana: il consiglio delle autonomie locali, istituito con la legge regionale n. 22 del 1998, poi sostituita dalla legge regionale n. 36 del 2000, si colloca infatti presso il consiglio regionale. In Toscana, esistono dunque due distinte forme di raccordo tra Regione ed enti locali: un "tavolo" istituito presso la giunta regionale, al quale partecipano le associazioni degli enti locali, e un consiglio delle autonomie, a carattere elettivo, che interviene nel procedimento legislativo.

Nelle prime due ipotesi, l'organismo misto o rappresentativo degli enti locali è incardinato presso la giunta, e a questa si rivolge la maggior parte dei suoi atti, che possono, se mai, essere da essa trasmessi al consiglio, mentre soltanto nel caso della Toscana l'organo, collocato organizzativamente presso il consiglio, chiamato a esprimere parere obbligatorio su tutte le proposte di atti che attengono alla determinazione o modificazione delle competenze degli enti locali, al riparto delle competenze tra Regioni ed enti locali, al bilancio regionale o agli strumenti generali della programmazione, interviene in modo necessario nel procedimento legislativo regionale. La Toscana è tra l'altro la sola Regione che abbia disciplinato gli effetti delle pronunce dell'organismo: a fronte del parere contrario del consiglio delle autonomie locali, il consiglio regionale deve procedere all'approvazione dell'atto a maggioranza assoluta dei componenti. Tale previsione, inserita nello statuto deliberato dal consiglio regionale nel novembre 1997, mai approvato dal parlamento, è presente altresì nella legge regionale n. 36 del 2000, anche

se la sua esecutività è rinviata al momento della entrata in vigore della norma statutaria corrispondente.

L'esperienza del consiglio delle autonomie locali della Toscana, pur con i limiti derivanti dalla perdurante inefficacia delle disposizioni sulle conseguenze delle pronunce, viene nel complesso giudicata positiva da chi l'ha vissuta più da vicino, sottolineandosi come quasi la metà dei rilievi formulati siano stati accolti dal consiglio regionale ⁽²⁰⁾.

6. Nuovo art. 123, ultimo comma, e nuovi statuti regionali: spazi e limiti per un bicameralismo regionale

Se questa è la situazione degli organismi di collaborazione Regioni-enti locali, quali configurati dall'evoluzione della legislazione statale e regionale, occorre chiedersi come su tale quadro incida il nuovo ultimo comma dell'art. 123 Cost., secondo cui gli statuti regionali sono chiamati a disciplinare il "consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali".

Il primo effetto della nuova disposizione costituzionale è la trasformazione in contenuto necessario di quello che in precedenza era un mero contenuto eventuale dello statuto regionale ⁽²¹⁾. Se, prima dell'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001, le Regioni potevano introdurre nei loro statuti il consiglio delle autonomie, dopo l'8 novembre 2001 esse debbono farlo: lo statuto che non disciplinasse il consiglio delle autonomie locali andrebbe ritenuto viziato. Peraltro, non sfuggono le difficoltà nel far valere il vizio di "omissione di contenuto necessario": il nuovo procedimento di adozione dello statuto, e la riduzione del

(20) A. CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana*, cit., p. 594.

(21) Sulla distinzione tra contenuto necessario e contenuto eventuale dello statuto regionale v. ad es. R. TOSI, *Le "leggi statutarie" delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI, a cura di, *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 58; A. SPADARO, *I "contenuti" degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, ivi, p. 78 ss.

controllo a quello eventuale, *ex post*, della Corte costituzionale, fanno sì che la sola conseguenza di un vizio di questo tipo sia l'annullamento per omissione, ovvero un atto le cui conseguenze non sembrano in grado di produrre l'effetto desiderato (cioè l'introduzione della disciplina omessa) ⁽²²⁾.

Oltre ad obbligare lo statuto a prevedere il nuovo organo, l'ultimo comma dell'art. 123 ne stabilisce alcuni caratteri ⁽²³⁾, individuandone il nome, "consiglio delle autonomie locali", e disponendo che deve trattarsi di un "organo di consultazione tra Regioni ed enti locali".

Le indicazioni che si possono ricavare da tali previsioni non sono univoche. Da un lato, infatti, ci sono elementi per ritenere che il legislatore abbia prescelto il modello di organo "consiliare", proprio dell'esperienza toscana: gioca in questo senso il nome utilizzato, che pare distaccarsi nettamente dal modello delle conferenze, nonché il riferimento al carattere consultivo, piuttosto che concertativo. Dall'altro lato, il richiamo a un organo di consultazione tra Regione ed enti locali pare invece far propendere in favore di un organo misto, cui debbono partecipare sia rappresentanti della Regione che degli enti locali, la cui funzione sia solo quella di fornire una sede di confronto e di raccordo tra i due livelli di governo, con l'esclusione di reali poteri decisionali.

Ci sembra che la genesi della disposizione costituzionale e il quadro normativo in cui si cala (che come si è visto non rappresenta una tabula rasa e che, comunque, la riforma costituzionale non pare abbia voluto azzerare, ma invece dotare di garanzia costituzionale) siano tali da far preferire una interpretazione il più possibile aperta della disposizione, che ne individui un contenuto minimo, inderogabile, senza escludere la possibilità per lo statuto regionale di dettare una disciplina ulteriore ⁽²⁴⁾: il consi-

(22) Nel senso che "l'insufficienza della disciplina statutaria potrebbe condurre all'annullamento dell'intero testo deliberato dal Consiglio", R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000, p. 537.

(23) Differenziandosi in ciò dalla "bozza Amato", che si limitava a rimettere allo statuto la composizione e il funzionamento del consiglio delle autonomie locali, senza dettare alcun principio al riguardo.

(24) In questo senso anche A. SPADARO, *I "contenuti" degli statuti regionali (con par-*

glio delle autonomie deve porsi, quantomeno, come organo di consultazione tra Regioni ed enti locali. Ciò non impone allo statuto regionale una particolare configurazione dell'organo, non essendo possibile escludere la compatibilità con il testo costituzionale di nessuno dei modelli oggi esistenti, né impedisce allo statuto, nell'ambito della propria autonomia, di attribuire al consiglio delle autonomie anche altre funzioni, che vadano oltre quelle meramente consultive, né di graduare la forza e il carattere vincolante dei pareri secondo differenti modalità.

Rispetto alla generica previsione del nuovo ultimo comma dell'art. 123 Cost., in un sistema basato sulla riserva alla Regione della fissazione delle regole, e sull'attribuzione agli enti locali dei compiti di esecuzione delle stesse, risulta particolarmente rilevante la necessità di assicurare la partecipazione degli enti locali all'esercizio della funzione legislativa regionale: come mostra l'esempio tedesco, il "federalismo di esecuzione" può funzionare senza che si creino blocchi o conflitti unicamente in quanto i Länder sono chiamati a dare attuazione a principi posti dal Bund che essi stessi, tramite il Bundesrat, hanno contribuito a elaborare⁽²⁵⁾.

A questa esigenza si affianca quella della partecipazione locale a un'altra funzione del consiglio regionale, la modifica dello statuto (nonché, dovremmo aggiungere, alla sua adozione). È di primaria importanza infatti, se davvero si vuol fare dello statuto l'atto fondamentale dell'ordinamento regionale, che il suo contenuto sia largamente condiviso dai molteplici soggetti in cui si articola la comunità regionale.

Per quanto concerne le modifiche statutarie, il procedimento sarà disciplinato dallo statuto medesimo, come prevede l'art. 123 Cost., che non sembra porre ostacoli ad eventuali aggravamenti procedurali rispetto a quanto indicato dalla costituzione

ticolare riguardo alle forme di governo), p. 96 ss., che evidenzia il carattere inutile, e, per la sua formulazione, volta a creare vincoli per le Regioni, persino dannoso della disposizione in esame.

(25) R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995, p. 119 ss.

(²⁶); aggravamenti che possono comprendere anche idonee forme di partecipazione degli enti locali, analoghe a quelle che potranno essere introdotte riguardo al procedimento legislativo: secondo l'art. 123 Cost., infatti, lo statuto è approvato (e modificato) con legge regionale.

Maggiori problemi sorgono invece circa la partecipazione degli enti locali all'adozione del nuovo statuto. Venuti meno (per abrogazione da parte dell'art. 123 Cost., come sostituito dalla legge costituzionale n. 1 del 1999) i procedimenti in passato previsti dagli statuti per la loro modifica, infatti, nessun ostacolo sussiste a che siano i regolamenti dei consigli regionali a disciplinare il procedimento di adozione dei nuovi statuti. È però assai dubbio che i regolamenti consiliari possano prevedere anche l'inserimento nel procedimento di organismi rappresentativi degli enti locali, eventualmente già esistenti, o, ancor più, l'istituzione di organi *ad hoc*: esigenza che parrebbe sussistere non solo laddove (Calabria, Puglia, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige) tali organismi non sono stati finora creati, ma anche in quelle Regioni (la maggioranza, come si è visto) nelle quali esistono organi di raccordo tra Regioni ed enti locali di tipo "misto", che non sembrano sedi idonee a convogliare la partecipazione degli enti locali al procedimento di formazione dello statuto.

Le esigenze di partecipazione degli enti locali alla funzione legislativa e a quella di modifica statutaria sembrerebbero richiedere la creazione di un consiglio delle autonomie istituito presso il consiglio regionale. Una scelta di questo tipo, che pare del tutto compatibile con la previsione costituzionale, contribuirebbe altresì a rafforzare il ruolo del consiglio regionale nel suo complesso: l'opzione per un modello di partecipazione degli enti locali alle attività regionali incentrata unicamente sulla giunta, al contrario, inserendo la necessaria intermediazione dell'esecutivo tra il legislatore regionale e gli enti destinatari delle leggi, finirebbe per penalizzare ulteriormente l'assemblea elettiva (²⁷).

(26) R. Tosi, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, cit., p. 535.

(27) Al riguardo v. *amplius* il nostro *Assemblee regionali e autonomie locali: verso una camera regionale delle autonomie?*, in Consiglio regionale dell'Umbria, *Il ruolo e le*

Il limite agli statuti regionali deriva non tanto dall'ultimo comma dell'art. 123, quanto dalla considerazione che l'ultima parola in tema di leggi regionali (e di modifiche statutarie) deve comunque essere del consiglio regionale, in quanto lo statuto non può sottrarre ad altri organi necessari della Regione funzioni loro costituzionalmente attribuite⁽²⁸⁾.

Ci si potrebbe allora chiedere se maggiori spazi per organismi rappresentativi delle istanze delle autonomie non possano ricavarsi tramite l'articolazione in due "camere" del consiglio regionale, ovvero attraverso la configurazione del consiglio delle autonomie come seconda camera regionale.

Gli artt. 121, 122, 126 e 127 Cost. sembrano non offrire allo statuto regionale la possibilità di introdurre un bicameralismo perfetto⁽²⁹⁾. In particolare, ci pare difficile che la nozione di "consiglio regionale" contenuta nella costituzione possa essere interpretata dagli statuti nel senso di configurare un organo formato da due "camere" dotate delle medesime attribuzioni: da un lato, alcune delle richiamate disposizioni – l'art. 121, che si riferisce al fatto che il consiglio elegge nel suo seno il presidente e l'ufficio di presidenza, gli artt. 123 e 127, dove parlano di approvazione (dello statuto) e riapprovazione (della legge rinviata) a maggioranza assoluta – paiono configurare – anche nel confronto con le analoghe disposizioni relative al parlamento: artt. 63 e 73 – un organo monocamerale; dall'altro l'art. 122 Cost. rimette l'elezione dei "consiglieri" alla legge regionale, ma nell'ambito dei principi posti dalla legge elettorale dello Stato,

funzioni del consiglio nella nuova forma di governo regionale. Atti del convegno del 24 novembre 2000, Perugia, 2001, p. 59.

(28) V. ad es. M. CARLI, *Commento all'art. 121*, in *Commentario della costituzione*, a cura di G. BRANCA e A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1990, p. 1 ss.

(29) In questo senso v. M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, ed. provv., Roma, 2000, p. 296 ss. Il carattere monocamerale del consiglio regionale sembra essere sempre stato dato per scontato sia dalla dottrina (v. per tutti v. T. MARTINES, *Il consiglio regionale*, Milano, Giuffrè, 1981), sia dalla giurisprudenza costituzionale. La Corte, nella sent. n. 50 del 1959, ha incidentalmente affermato, comparando il procedimento legislativo regionale a quello statale, che "si deve tener presente che i procedimenti per l'approvazione delle leggi possono svolgersi molto più speditamente nelle Regioni, le quali hanno una sola assemblea legislativa, meno numerosa".

che dovrebbe riguardare in ipotesi anche l'elezione dei componenti la "camera regionale delle autonomie".

Resta invece allo statuto ampio spazio sul modo di configurare l'intervento consultivo, nel procedimento legislativo regionale, del consiglio delle autonomie: la individuazione del momento del procedimento in cui interviene il parere, nonché la disciplina degli effetti di questo, possono infatti contribuire a creare un ruolo "forte" o "debole" del consiglio medesimo.

In ordine al primo aspetto, il disegno di legge potrebbe essere trasmesso al consiglio delle autonomie al momento della sua presentazione al consiglio regionale, oppure in fasi successive del procedimento, ad esempio a conclusione dell'esame in sede referente; naturalmente, lo statuto potrebbe rimettere tale scelta alla legge o al regolamento del consiglio regionale. Quanto agli effetti del parere, ci sembra che la necessità di un voto del consiglio regionale a maggioranza assoluta per superare un parere negativo del consiglio delle autonomie (come nella legge regionale toscana già richiamata) non comporti un'incostituzionale sottrazione al consiglio regionale della funzione legislativa. Una via, forse più proficua, per superare eventuali dissensi tra consiglio regionale e consiglio delle autonomie potrebbe essere quella della istituzione di un comitato di conciliazione formato paritetivamente da componenti dei due organi. Esempi in questo senso sono forniti dall'art. 251 del Trattato della Comunità europea (introdotto con il Trattato di Amsterdam) in riferimento ai rapporti tra consiglio dei ministri e parlamento europeo nella procedura di codecisione, o dall'art. 77 della legge fondamentale tedesca riguardo ai rapporti tra Bundestag e Bundesrat, con la precisazione che, a differenza di quanto avviene in tali esperienze, nel caso delle Regioni la decisione finale dovrebbe spettare, in ogni caso, al consiglio regionale. Le modalità di articolazione del procedimento legislativo, con l'intervento di un comitato di conciliazione, sono varie: si può prevedere, ispirandosi al modello tedesco, che entro un certo termine dal ricevimento di un testo approvato dal consiglio regionale, sul quale si avanzino delle obiezioni, sia il consiglio delle autonomie a chiederne la convocazione, e che se il comitato propone un cambiamento del

testo legislativo approvato, il consiglio regionale debba assumere una nuova deliberazione. Oppure, secondo una forma più simile a quella comunitaria, che, a seguito di un parere contrario del consiglio delle autonomie su un atto del consiglio regionale, qualora questi intenda discostarsene, scatta automaticamente la convocazione del comitato di conciliazione, alle cui conclusioni dovrebbe comunque far seguito una nuova deliberazione del consiglio regionale.

Un profilo che spetta allo statuto affrontare è anche quello della composizione del consiglio delle autonomie: problema complesso, in quanto il consiglio non potrà mai costituire una vera e propria seconda camera territoriale, comparabile alla seconda camera degli stati federali, a causa del gran numero degli enti da rappresentare e della loro disomogeneità di dimensioni. È pertanto inevitabile che nel consiglio figurino soltanto i rappresentanti di alcuni degli enti locali esistenti nella Regione, secondo criteri che dovrebbero essere individuati dallo statuto.

Tra le varie possibilità lasciate aperte dalla norma costituzionale, che anche l'osservazione della vigente legislazione regionale offre, figura quella di prevedere la presenza dei soli organi esecutivi, o anche di rappresentanti dei consigli degli enti locali; di disporre l'elezione dei componenti, oppure la designazione da parte delle associazioni degli enti; di stabilire una riserva di seggi per i comuni capoluogo e per le province... Tutte scelte che possono incidere sulla concreta capacità dell'organo di farsi portatore della volontà degli enti locali: un organo formato da sindaci e presidenti delle province, eletti dagli enti locali della Regione, con una riserva di seggi in favore degli enti di maggior peso e una distribuzione per categorie (anche demografiche) dei rimanenti, potrebbe ad esempio essere in grado di esprimere al meglio la volontà degli enti locali.

Una volta definito questo modello di organo di partecipazione locale, collocato nell'ambito del consiglio regionale, non sembrano però risolti del tutto i problemi della partecipazione degli enti locali alle attività regionali. L'espansione delle competenze della giunta nella nuova forma di governo, e soprattutto la spettanza a questa (almeno in parte) della potestà regolamen-

tare⁽³⁰⁾, fanno sì che non sia sufficiente la partecipazione degli enti locali alla funzione legislativa. Per non dire poi di altri atti della giunta che incidono sull'autonomia locale, come quelli di indirizzo e coordinamento, di programmazione, il potere sostitutivo, il riparto delle risorse finanziarie, tavolo questo su cui si gioca in concreto la partita dell'autonomia.

L'interrogativo che si apre al riguardo è se sia possibile creare a questo fine un ulteriore organo, che si ponga in diretto rapporto con la giunta (come avviene nell'attuale esperienza toscana), oppure se sia necessario affidare al consiglio delle autonomie anche tali compiti: quest'ultima soluzione, se indubbiamente contribuirebbe ad un suo potenziamento, in quanto esso verrebbe a partecipare anche delle funzioni di indirizzo e di controllo spettanti al consiglio regionale, potrebbe tuttavia finire per modificarne la natura, trasformandolo da sede di partecipazione in luogo di concertazione. L'esperienza degli stati federali mostra che la tendenza allo sviluppo delle relazioni intergovernative tra esecutivi non è arginata dall'esistenza di seconde camere costituite su base territoriale, delle quali, a seguito di questo processo, si viene a perdere la stessa natura di sedi privilegiate di rappresentanza delle realtà locali. Laddove, come in Germania, la seconda camera (se così può qualificarsi) è formata dai rappresentanti dei governi degli stati membri, è invece tale "seconda camera" a costituire l'unica sede di dialogo e rappresentanza delle esigenze locali presso il livello federale⁽³¹⁾.

Anche sotto questo profilo, la norma costituzionale lascia aperto lo spazio per le scelte degli statuti: non ci pare che la previsione del consiglio delle autonomie locali come organo di consultazione tra Regioni ed enti locali debba essere letta nel senso di fare di questo l'unico organo di consultazione e raccordo tra i diversi soggetti che operano nella realtà regionale.

(30) Al riguardo v. R. BIN, *Riforma degli statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 519 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la legge costituzionale n. 1/99*, *ivi*, p. 639 ss.

(31) V. in ultimo G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme costituzionali italiane*, in *Le Regioni*, 1997, pp. 277 ss.; F. PALERMO, J. WOELK, *Il Bundesrat tedesco tra continuità e ipotesi di riforma. Riflessioni a margine di un dibattito attuale*, *ivi*, 1999, p. 1097 ss.

Un forte richiamo alla necessità di collaborazione, anche a livello regionale, tra i diversi soggetti, e un monito contro l'instaurarsi del centralismo regionale: questo è lo scopo dell'art. 123 Cost. nell'obbligare le Regioni a dare dignità statutaria a un organo già esistente nella maggior parte delle realtà regionali, come il consiglio delle autonomie locali. Posto che "indietro non si torna" rispetto alla evoluzione dei rapporti Regione-enti locali delineata, tortuosamente, negli anni novanta, deve tuttavia riconoscersi allo statuto regionale un ampio margine di autonomia nel disegnare composizione e funzioni di un organo che solo nella sua rispondenza alle effettive (e differenziate) esigenze di ogni sistema regionale delle autonomie può trovare la sua ragion d'essere.