

Istituzione e disciplina del CAL in Emilia-Romagna. Modelli a confronto

di Boris Vitiello*

Sommario

1. Introduzione: la comparazione dei modelli, partendo dal CAL dell'Emilia-Romagna. – **2.** Il CAL come espressione del carattere "municipale" del nostro sistema decentrato. – **3.** Il contenuto dispositivo dell'art. 123, comma 4, Cost. – **4.** Il CAL come organo di raccordo istituzionale. – **5.** Lo speciale rapporto tra CAL e Assemblea legislativa. – **6.** I componenti del CAL. – **7.** Quale raccordo con la Giunta regionale? – **8.** La "possibile" autonomia del CAL. – **9.** Il potere consultivo del CAL: limiti ed incidenza. – **10.** Conclusioni.

1. Introduzione: la comparazione dei modelli, partendo dal CAL dell'Emilia-Romagna

Il presente contributo nasce con l'intento di offrire al lettore una breve ed essenziale analisi comparatistica delle scelte compiute dalle singole Regioni in ordine alla creazione del Consiglio delle autonomie locali (*hic inde* CAL), partendo dal modello adottato in Emilia-Romagna. Dopo tante discussioni, passata la "stagione statutaria", in alcune realtà solo da poco conclusa, quasi a dieci anni dalla sua previsione in Costituzione⁽¹⁾, finalmente le singole Regioni con le proprie leggi di disciplina hanno "concretizzato" l'istituzione di questo organismo. Dopo aver dibattuto a lungo, soprattutto in occasione dell'elaborazione dei nuovi testi statutari, sul modello da adot-

(*) Avvocato in Bologna e consulente della Direzione generale Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna.

(1) Art. 7 legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 recante "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione".

tare, la dottrina potrà di qui in avanti dedicarsi all'esegesi del suo pratico funzionamento. Questo lavoro mira a fotografare l'attuale quadro normativo offerto non solo dalle leggi regionali sinora intervenute ma, prima ancora, dagli statuti, e finanche, ad un livello di gerarchia delle fonti più basso, dai regolamenti per l'organizzazione interna delle assemblee regionali.

2. *Il CAL come espressione del carattere "municipale" del nostro sistema decentrato*

Prima di procedere con l'analisi della disciplina del CAL, è giusto partire dalla considerazione del contesto istituzionale in cui questo organismo si inserisce al fine di comprenderne appieno il significato e il valore. Dopo la ridefinizione dell'autonomia statutaria delle Regioni⁽²⁾ il legislatore costituzionale del 2001, pur nella prosecuzione dell'opera di decentramento regionale⁽³⁾, ha voluto accrescere contestualmente il ruolo degli enti minori, disegnando quello che buona parte della dottrina ha definito come "pluralismo istituzionale paritario"⁽⁴⁾. Infatti, almeno su un piano formale, lo Stato e gli altri enti territoriali hanno pari dignità costituzionale. Emblematica al riguardo la norma contenuta nell'art. 114, comma 1, Cost.: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città

(2) Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, recante "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni".

(3) In verità già le c.d. "riforme Bassanini" anticipano i contenuti normativi delle nuove disposizioni costituzionali del 2001, anche in relazione al sistema delle autonomie locali. Al riguardo ha avuto fortuna a livello dottrinale la locuzione di "decentramento amministrativo a Costituzione invariata": così G.F. FERRARI, *Il regionalismo a Costituzione invariata: lo stato dell'arte all'entrata in vigore del nuovo Titolo V*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, CEDAM, 2003, p. 463 ss.

(4) Da ultimo, O. CHESSA, *Pluralismo paritario e autonomie locali nel regionalismo*, in ID. (a cura di), *Verso il federalismo "interno". Le autonomie locali nelle Regioni ordinarie e speciali*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 13 ss.

metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”. In tale contesto, la valorizzazione dei livelli di governo sub-regionali passa anche attraverso l’istituzione del CAL. E la previsione dell’art. 123, comma 4, Cost. per cui “In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali”, risponde all’esigenza, sentita evidentemente dal legislatore costituzionale, di creare un bilanciamento al potere regionale⁽⁵⁾. Al riguardo, il nuovo riparto delle competenze legislative risultante dalla modifica costituzionale del 2001 (art. 117, commi 2, 3 e 4), preceduto nel 1999 dall’introduzione dell’elezione diretta del presidente della Giunta regionale (art. 122, comma 5, Cost.) e della regola del *simul stabunt simul cadent* (art. 126, comma 3, Cost.), ha indubbiamente concentrato rilevanti poteri in capo all’ente Regione.

La previsione del CAL, quindi, va letta innanzitutto come “antidoto contro neocentralismi di stampo regionale”⁽⁶⁾: al riguardo, la funzione consultiva tipica di questo organismo interessa innanzitutto, in maniera esemplare, le politiche regionali sugli enti locali, potendo i suoi pareri incidere sul procedimento di adozione delle leggi e degli atti amministrativi generali (di competenza non solo assembleare, ma anche di Giunta) di interesse per il sistema delle autonomie locali. Infatti “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”⁽⁷⁾.

(5) Dopo la modifica dei primi tre commi dell’art. 123 Cost. ad opera della legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, successivamente con la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, è stato inserito il nuovo comma 4, relativo appunto all’istituzione del CAL.

(6) Così L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1000.

(7) Così T. GROPPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle autonomie locali*, in questa *Rivista*, 2001, p. 1057.

È auspicabile che questo ruolo “antagonista” disegnato in capo al CAL⁽⁸⁾, pur voluto dal legislatore costituzionale, rientri però, in nome del buon funzionamento del sistema endoregionale, in un meccanismo virtuoso di bilanciamento di poteri. Allo stesso tempo va detto che non si tratta di uno sterile disegno rimasto sulla carta, dal momento che, sul piano pratico, in maniera più o meno accentuata a seconda delle Regioni, le norme di disciplina prevedono particolari meccanismi di “pressione” del CAL nei confronti del potere regionale. Si pensi, a mero titolo di esempio, al raccordo con l’organo di garanzia statutaria, che alcune Regioni delineano in rapporto all’eventuale lesione, procurata da una legge regionale, all’autonomia o più in generale agli interessi degli enti locali⁽⁹⁾. Lo statuto dell’Emilia-Romagna prevede al riguardo che su richiesta del CAL, la Consulta di garanzia statutaria esprima “parere su conflitti di competenza tra gli organi previsti dal presente statuto, anche in relazione all’obbligo istituzionale di tenere comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione” (art. 69, comma 1, lett. d)⁽¹⁰⁾.

(8) Così M. CARLI, *I rapporti Regione-enti locali come problema di organizzazione e funzionamento della Regione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 178.

(9) Lo statuto dell’Emilia-Romagna prevede la nomina da parte del CAL di due dei cinque componenti della Consulta di garanzia statutaria (art. 69, comma 3). Stessa disposizione si ritrova nello statuto abruzzese (art. 79, comma 1) e in quello lombardo (art. 59, comma 2). Lo statuto toscano, poi, con una norma simile, prevede che il Consiglio regionale scelga uno dei componenti dell’organo di garanzia fra una rosa di tre nomi indicati dal CAL (art. 57, comma 5).

(10) L’Abruzzo sembra contenere una previsione più incisiva: “Il Consiglio delle autonomie locali può ricorrere al Collegio regionale per le garanzie statutarie per l’interpretazione dello statuto e la compatibilità, con questo, di leggi e provvedimenti riguardanti gli enti locali” (art. 71, comma 5). In realtà, il ricorso “diretto” del CAL all’organo di garanzia non potrà che avere come conseguenza, anche in questo caso, l’emissione di un parere dell’organo di garanzia. La Lombardia espressamente prevede che il CAL possa chiedere un parere all’organo di garanzia, senza specificare su quali materie (art. 60, comma 1, lett. d). Disposizioni simili si ritrovano nello statuto calabrese – il quale anzi specifica in maniera dettagliata i diversi casi in cui il CAL può “invocare” l’intervento dell’organo di garanzia (artt. 45, comma 2 e 57, comma 5) – in quello laziale (art. 68, comma 7) ed in quello piemontese (art. 92,

D'altronde è possibile evidenziare l'impronta "municipale" del nostro federalismo, ancora ibrido e incompiuto, in recenti novità legislative. Infatti la legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", all'art. 12, prevede tra i "Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali" anche l'individuazione, da parte della legge statale, di "tributi propri dei Comuni e delle Province", e quindi accanto ai tributi regionali ritroveremo, nel nuovo sistema del federalismo fiscale, anche imposte locali. Addirittura per i c.d. "tributi di scopo" si conferisce all'ente locale "la facoltà di stabilirli e di applicarli in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana"⁽¹¹⁾.

comma 1). La Campania, con una norma generica, dispone che "qualsiasi organo dell'amministrazione regionale e locale" può formulare richiesta di parere non vincolante all'organo di garanzia (art. 57, comma 2).

(11) Art. 12. (*Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali*). – 1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al coordinamento ed all'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) la legge statale individua i tributi propri dei Comuni e delle Province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi Comuni e Province di tributi o parti di tributi già erariali; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; stabilisce, garantendo una adeguata flessibilità, le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale;

b) definizione delle modalità secondo cui le spese dei Comuni relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a), numero 1), sono prioritariamente finanziate da una o più delle seguenti fonti: dal gettito derivante da una compartecipazione all'IVA, dal gettito derivante da una compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla imposizione immobiliare, con esclusione della tassazione patrimoniale sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo secondo quanto previsto dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge in materia di imposta comunale sugli immobili, ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126;

c) definizione delle modalità secondo cui le spese delle Province relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a), numero 1), sono

Il CAL è l'espressione poi, sul versante locale, dei principi di sussidiarietà⁽¹²⁾ e di leale collaborazione⁽¹³⁾, sui quali si fonda il raccordo tra i diversi livelli di governo presenti nel nostro ordinamento⁽¹⁴⁾. Se è pleonastico ricordare il valore assunto dal principio di sussidiarietà, già ai tempi della legge c.d. "Bassa-

prioritariamente finanziate dal gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e dalla compartecipazione ad un tributo erariale;

d) disciplina di uno o più tributi propri comunali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana;

e) disciplina di uno o più tributi propri provinciali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi istituzionali;

f) previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra Comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali;

g) previsione che le Regioni, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, possano istituire nuovi tributi dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali;

h) previsione che gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possano disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi e di introdurre agevolazioni;

i) previsione che gli enti locali, nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza, dispongano di piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini;

l) previsione che la legge statale, nell'ambito della premialità ai Comuni e alle Province virtuosi, in sede di individuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica riconducibili al rispetto del patto di stabilità e crescita, non possa imporre vincoli alle politiche di bilancio degli enti locali per ciò che concerne la spesa in conto capitale limitatamente agli importi resi disponibili dalla Regione di appartenenza dell'ente locale o da altri enti locali della medesima Regione.

(12) Da una veloce panoramica dei testi statuari, è facile osservare che spesso (Abruzzo, Piemonte, Puglia, Lombardia) si parla di Consiglio delle autonomie locali in rapporto proprio al principio di sussidiarietà.

(13) Al riguardo vedi G.U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2003, p. 231 ss. e L. CASTELLI, *La leale collaborazione fra Regione ed enti locali: il Consiglio delle autonomie locali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, p. 1291 ss.

(14) Definisce il CAL un meccanismo istituzionale di "ingegnerizzazione dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione" R. BIN, *L'amministrazione coordinata e integrata*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1009 ss.

nini” n. 59/1997 (contenente le deleghe per l’emanazione dei successivi decreti, primo fra tutti il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112), costituendo esso il cardine del nuovo sistema di decentramento amministrativo disegnato con quel provvedimento⁽¹⁵⁾, e quindi già prima della sua costituzionalizzazione con la riforma del Titolo V⁽¹⁶⁾, in merito al principio di leale collaborazione va sottolineato che esso si è affermato con maggior forza nel corso degli anni per via dottrinale e giurisprudenziale⁽¹⁷⁾. E proprio in nome di questo principio gli enti territoriali minori vanno coinvolti nei processi decisionali che li riguardano: la leale collaborazione non trova espressione solo nei rapporti tra Stato e Regioni, ma anzi è valida anche per le relazioni istituzionali endoregionali.

3. *Il contenuto dispositivo dell’art. 123, comma 4, Cost.*

Un ultimo rilievo a conclusione di queste brevi premesse attiene all’art. 123, comma 4, Cost. ossia alla previsione costituzionale di una disciplina prettamente “statutaria” del CAL⁽¹⁸⁾. Sulla base di questo disposto è indubitabile che il CAL sia un organo a rilevanza statutaria; a differenza di altri, però, esso trova anche “copertura” costituzionale. Se infatti, ad esempio, si procede ad un veloce raffronto con la Consulta di garanzia

(15) Vedi qui nota 3.

(16) Il principio di sussidiarietà si ritrova nella lettera della Costituzione all’art. 118, in rapporto alle funzioni amministrative, conferite in via primaria ai Comuni (comma 1, c.d. “sussidiarietà verticale”), e all’autonoma iniziativa dei cittadini (comma 4, c.d. “sussidiarietà orizzontale”), nonché all’art. 120 in relazione ai poteri sostitutivi del Governo nazionale (comma 2), per il cui esercizio si impone il rispetto sia del principio di sussidiarietà che del principio di leale collaborazione. Altri riferimenti a quest’ultimo non sono presenti nella Carta.

(17) Vedi R. BIFULCO, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. CASSESE, IV, 2006, p. 3356 ss.

(18) Si può a ragione sostenere che la riforma del Titolo V, con l’introduzione del CAL, affianca, al vertice del potere regionale, al Consiglio, alla Giunta e al presidente della Giunta un altro organo costituzionalmente e statutariamente “necessario”.

statutaria – prevista, pur se con differenti denominazioni, in tutti i nuovi statuti, anche quelli più recenti della Lombardia e della Campania, escluso quello marchigiano – si può notare da un lato che questa sia sì un organo importante per il funzionamento complessivo della nuova autonomia regionale, ma dall’altro che la nostra Costituzione non ne imponga l’indefettibile presenza. È certo, comunque, che uno statuto che non contempli il CAL sia in contrasto con la Costituzione⁽¹⁹⁾ come pure risulterebbe illegittima una revisione statutaria che elimini *ex post* questo organismo⁽²⁰⁾.

Va evidenziato che la lettera della stesso art. 123, comma 4, Cost. sembra imporre non la semplice previsione quanto, piuttosto, una vera e propria disciplina dell’organo da parte della fonte statutaria. Al riguardo, può dirsi che un rinvio troppo ampio dello statuto alla legge regionale sarebbe sintomo di un minor rilievo dell’organo all’interno della Regione – potendo essere lo stesso oggetto di più “facili” riforme anche *in pejus* – e, di conseguenza, comporterebbe una sua “debole” azione. Se, in relazione a questo aspetto, si analizzano brevemente i diversi testi statutari, si può notare che si va da quello pugliese, il quale contiene un rinvio forse eccessivo alla legge regionale prevedendo che sia questa a disciplinare le funzioni del CAL (art. 45, comma 3), a quello ligure che, al contrario, circoscrive l’intervento del legislatore unicamente alla disciplina della composizione, dell’organizzazione e del funzionamento dello stesso organo (art. 65, comma 3). Al riguardo, se da un lato è

(19) La dottrina si divide sugli effetti, in termini di annullabilità in sede di giudizio costituzionale, dell’adozione di uno statuto che non contempli il CAL o di una legge di revisione statutaria che sopprima questo organismo. Vedi T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale...*, cit.; all’opposto, R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimenti e limiti*, in *Le Regioni*, 2000, p. 527 ss.

(20) Non si tratta di un’ipotesi solo “teorica”: di recente la Regione Calabria, con la l.r. 19 gennaio 2010, n. 3, ha abrogato *in toto* l’articolo del proprio statuto (art. 57 l.r. 19 ottobre 2004, n. 25) che aveva istituito l’organo di garanzia statutaria. E anche se non previsto dalla Costituzione, questo organo, come il CAL, ha un indubbio rilievo statutario.

possibile ritrovare questa disposizione, inerente gli aspetti prettamente “organizzativi”, in tutti gli statuti regionali, dall’altro alcuni testi “si spingono” a prevedere elementi ulteriori.

Lo statuto dell’Emilia-Romagna, ad esempio, all’art. 23, comma 2, dispone: “Il CAL esercita le proprie funzioni e partecipa ai processi decisionali della Regione riguardanti il sistema delle autonomie regionali, mediante proposte e pareri nei modi e nelle forme previsti dallo statuto e dalla legge regionale”. Con una delega ancora più pregnante, lo statuto della Regione Abruzzo dispone che sia la legge ad indicare “quando” – ossia su quali materie ed in quali casi – e “come” interviene il parere del CAL, anche se nelle sue disposizioni ritroviamo specificati alcuni ambiti di competenza (art. 72, commi 1 e 2). Vi sono poi i testi delle Regioni Calabria (art. 48, comma 5), Lazio (art. 67, comma 2), Piemonte (art. 88, comma 2, lett. *d*), i quali, con una norma “di chiusura”, prevedono l’intervento del CAL su ogni altra questione ad esso demandata dal proprio rispettivo statuto e dalla legge regionale. I testi delle Regioni Marche (art. 38, comma 4) ed Umbria⁽²¹⁾ (art. 29, comma 1) ampliano questo aspetto affermando che la legge regionale possa attribuire al CAL altre funzioni o competenze.

Allargando il discorso, è lecito chiedersi cosa comporti, nell’assetto dei poteri regionali, la presenza del CAL: ossia, quali siano le conseguenze del funzionamento di un siffatto organo, portatore di interessi non prettamente regionali, in quanto propri delle realtà locali. È chiaro che se alla semplice creazione del CAL – ma il discorso potrebbe riguardare qualsivoglia organo – non seguisse una sua reale e concreta operatività, la domanda di cui sopra potrebbe essere evasa in breve, dal momento che l’azione dello stesso si tradurrebbe probabilmente in atti puramente formali. Ma laddove invece il CAL, disciplinato in

(21) La legge umbra 20/2008 definisce all’art. 5 la Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria regionale come “una sezione del CAL”: il rilievo è importante dal momento che solo questa Regione introduce una tale previsione.

maniera dettagliata dallo statuto e poi in via residuale dalla legislazione regionale, trovasse modo di operare “a pieno regime” il discorso sarebbe senz’altro diverso. Infatti, anche se l’istituzione del CAL non va inclusa tra quegli elementi da cui dedurre la tipologia di forma di governo, si può tuttavia sostenere che essa rientri fra i tratti caratterizzanti di una Regione: l’analisi del concreto funzionamento del CAL consente di individuare, insomma, quelle Regioni con una maggiore “propensione” verso il sistema delle autonomie locali.

4. *Il CAL come organo di raccordo istituzionale*

Focalizzando ora l’analisi sulla disciplina del CAL, va innanzitutto ricordato che, già prima della sua previsione, esistono sedi di raccordo tra Regione ed enti locali. Notando che il CAL è l’unico organo d’incontro istituzionale previsto dalla Costituzione⁽²²⁾, è doveroso sottolineare che la funzione oggi assunta dal CAL era prima di competenza della Conferenza permanente Regione-autonomie locali⁽²³⁾. Se si volessero proporre, almeno in via “tendenziale” e quindi necessariamente approssimativa, delle differenze tra Conferenze e Consigli, si potrebbe dire che il raccordo, nel primo caso, privilegia i rapporti con l’esecutivo regionale, mentre nel caso dei Consigli si sviluppa attraverso le relazioni con le assemblee legislative. Sul piano della composizione, poi, le Conferenze hanno un tratto più che altro “misto” – rappresentanti degli esecutivi degli enti locali e rappresentanti dell’esecutivo regionale – mentre solitamente

(22) La riforma costituzionale approvata dal Parlamento nel 2006 ma poi “bocciata” dal corpo elettorale con referendum prevedeva la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni.

(23) La Regione Toscana addirittura già con la l.r. 22/1998 (poi abrogata dalla l.r. 36/2000), e quindi prima dell’introduzione, con la riforma del 2001, del CAL nel testo dell’art. 123 Cost., aveva creato un organo denominato proprio “Consiglio delle autonomie locali”.

fanno parte dei Consigli soltanto rappresentanti degli enti locali. Proposta questa interpretazione, è da dare rilievo certamente al *nomen* usato dal legislatore costituzionale del 2001 che appunto parla di “Consiglio” e la cui composizione sembrerebbe quindi poter prevedere unicamente rappresentanti del sistema locale (struttura di tipo “monista”)⁽²⁴⁾.

Guardando ora alle leggi di disciplina del CAL, al fine di constatare se le singole Regioni abbiano optato per la permanenza o per la soppressione della Conferenza, si può evidenziare una generale volontà di abrogazione. Insomma, tutte le Regioni hanno abrogato le precedenti disposizioni che istituivano la Conferenza permanente Regione-autonomie locali⁽²⁵⁾. Più in specifico, se la Liguria, la Calabria e il Lazio hanno disposto la soppressione immediata di quest’organismo, le Marche, l’Abruzzo, la Puglia, la Lombardia e l’Umbria hanno in que-

(24) Vedi M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali: conferenza o consiglio?*, in questa *Rivista*, 2001, p. 217 ss. Ed ancora dello stesso Autore, *Le altre Conferenze. L’esperienza delle Conferenze permanenti Regione-autonomie locali*, in questa *Rivista*, 1998, p. 67 ss. Vedi poi per una rassegna delle diverse sedi di raccordo con il potere centrale, G. PUCCINI, *Raccordi fra governo e autonomie territoriali, forma di governo e struttura del governo*, in www.federalismi.it, n. 20/2009. Ci sono casi in cui è prevista la partecipazione di rappresentanti regionali, senza però diritto di voto (Abruzzo, Calabria, Lazio e Piemonte).

(25) L’unico a distinguersi è stato il legislatore piemontese, il quale ha soltanto modificato, e non abrogato *in toto*, alcune disposizioni della propria legge che istituiva la Conferenza permanente Regione-autonomie locali. Nella legge 30/2006 recante appunto “Istituzione del Consiglio delle autonomie locali e modifiche alla legge regionale 20 novembre 1998, n. 34 (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli enti locali)” la Conferenza viene definita “organo di concertazione, cooperazione e coordinamento tra la Regione e le associazioni rappresentative degli enti locali”. Tra le sue funzioni, essa: “a) esprime pareri obbligatori e formula proposte sugli atti amministrativi di competenza della Giunta regionale, a carattere generale che incidono in modo strutturale sul sistema regionale delle autonomie locali, nonché in merito a quelli che trasferiscono beni e risorse necessari per il relativo conferimento delle funzioni amministrative; b) esprime pareri in merito alla semplificazione ed armonizzazione delle procedure amministrative”. La Conferenza, composta dal presidente della Giunta regionale e dalle associazioni regionali degli enti locali, inoltre, costituisce la sede istituzionale nella quale concludere “accordi al fine di coordinare l’esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune”.

sto senso dato valore al momento dell'insediamento del CAL, quasi a segnare un "passaggio di testimone" tra i due organi, destinati a svolgere le stesse funzioni, come espressamente indicato dalle leggi regionali medesime. L'Emilia-Romagna nella propria legge 9 ottobre 2009, n. 13, non si pronuncia invece sul perdurante, o meno, funzionamento della summenzionata Conferenza, istituita in precedenza nel 1999 quale "strumento di raccordo tra Giunta regionale ed esecutivi degli enti locali" ⁽²⁶⁾ in quanto è già una legge precedente, la l.r. 4/2006, recante "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università", a prefigurare il passaggio di funzioni da un organo all'altro ⁽²⁷⁾.

5. *Lo speciale rapporto tra CAL e Assemblea legislativa*

A rimarcare la natura di "consiglio" e non di "conferenza" disegnata in capo al CAL è il suo rapporto privilegiato con l'organo assembleare regionale ⁽²⁸⁾. Pur se lo statuto dell'Emilia-Romagna, a differenza degli altri, non specifica nulla sul punto, la legge di disciplina si premura di sottolineare all'art. 2, comma 4, che il CAL "ha sede presso l'Assemblea legislativa

(26) Artt. 25 ss. l.r. 21 aprile 1999, n. 3, recante "Riforma del sistema regionale e locale".

(27) Recita l'art. 31, comma 3, della legge: "Dalla data di insediamento del Consiglio delle autonomie locali la Conferenza Regione-autonomie locali è soppressa".

(28) Il dato qui evidenziato ci permette di approfondire un aspetto cui prima si è già accennato: ovvero l'influenza che il funzionamento di un organo quale il CAL può comportare sui meccanismi di governo regionale. La sua strutturazione presso l'Assemblea legislativa infatti potrebbe avere una significativa incidenza sui rapporti tra quest'ultima e la Giunta nonché sui rapporti maggioranza-opposizione. Nella prima ipotesi è facile intuire che l'Assemblea, in caso di contrasto con il potere esecutivo, potrebbe trovare nel CAL una sponda favorevole. Nella seconda, il raccordo di questo organo con l'Assemblea favorisce il contatto tra le forze politiche di opposizione e gli enti locali, che potrebbero insieme costituire un "blocco unico" contro la maggioranza che sostiene l'esecutivo.

regionale”. L’altro elemento che lega il CAL all’Assemblea è la sua durata, che è fatta in generale corrispondere a quella, appunto, dell’organo legislativo. Fa eccezione, assieme alle Marche, la legge dell’Emilia-Romagna, che, non disponendo un rinnovo totale, prescrive che il CAL venga rinnovato solo per la quota di componenti elettivi “entro novanta giorni dalle elezioni amministrative concernenti più della metà dei Comuni della Regione”. Come si vedrà in seguito, infatti, il CAL si compone anche di membri “di diritto”, ossia che non devono essere “scelti”. La previsione della legge emiliano-romagnola, appena riportata, chiarisce un aspetto che potrebbe in effetti essere stato sottinteso da altri legislatori regionali: ossia che il rinnovo riguarda solo la quota dei membri “non di diritto” costituendo infatti un’inutile formalità procedere a rinominare i membri che fanno già parte “di diritto” del CAL. Si ritrova la stessa precisazione nella legge calabrese anche se, a differenza del CAL emiliano, la durata in carica è legata a quella dell’organo legislativo e quindi si procederà al suo rinnovo a seguito delle elezioni regionali.

Ad ulteriore riprova dello specifico legame *ad hoc* creato fra CAL ed organo legislativo regionale è da menzionare anche la previsione, in alcune leggi, della “seduta congiunta”, convocata una volta l’anno per un “esame dello stato delle autonomie”. L’Emilia-Romagna al riguardo prevede all’art. 7 “Riunioni congiunte degli organi” in occasione della presentazione del “Rapporto sullo stato delle autonomie” di cui all’art. 9, comma 3, della l.r. 3/1999, come pure “per la discussione di problematiche relative alle autonomie locali”. Ancor di più, possono essere convocate “speciali sessioni di informazione e dibattito” su questioni di rilevante interesse comune della Regione e delle autonomie locali.

Il raccordo CAL-Assemblea legislativa è reso ancora più concreto e pregnante in alcuni testi statutari dal riferimento al regolamento interno della stessa Assemblea. Lo statuto emiliano-romagnolo, ad esempio, all’art. 23, comma 6 affida al regolamento medesimo la disciplina delle modalità e dei

termini nei quali il CAL adotta i propri pareri⁽²⁹⁾. Nella legge di disciplina, poi, sono continui i richiami al regolamento interno dell'Assemblea legislativa⁽³⁰⁾. In specifico si prevede che l'espressione dei pareri del CAL avvenga secondo le disposizioni del regolamento interno assembleare (art. 6), come pure che le attività delle commissioni permanenti per materia, in cui si articola il CAL emiliano-romagnolo, vengano disciplinate "in correlazione con le disposizioni del regolamento dell'Assemblea legislativa" (art. 4, comma 3). Infine, anche le riunioni congiunte Assemblea-CAL devono avvenire nel rispetto del regolamento medesimo (art. 7, comma 1).

6. *I componenti del CAL*

In merito alla composizione del CAL solo lo statuto marchigiano e quello campano fissano direttamente il numero esatto dei membri dell'organo in questione. Gli altri testi invece definiscono il numero massimo dei componenti, in alcuni casi parificandolo al numero dei consiglieri regionali, per delegare poi la scelta definitiva al legislatore regionale ordinario. Circa i componenti del CAL, quindi, va fatto riferimento a quanto dispongono le leggi regionali, e non solo per quanto riguarda il dato numerico. Infatti, anche in rapporto alla tipologia dei componenti, gli statuti si astengono dal prevedere disposizioni puntuali, usando per lo più formule generiche quali la garanzia di una "equilibrata rappresentanza delle autonomie locali e del territorio" (Emilia-Romagna art. 23, comma 9, lett. *a*), il richiamo ai "principi della rappresentatività territoriale e della equilibrata presenza dei Comuni in base alla consistenza

(29) Vedi anche statuto Calabria (art. 48, comma 6), Campania (art. 23, comma 9) e Lazio (art. 67, comma 5).

(30) Le disposizioni inerenti il funzionamento del CAL, contenute nel regolamento interno dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna (delib. Ass. leg. 28 novembre 2007, n. 143), sono agli artt. 56, 57 e 58.

demografica” (Lombardia, art. 54, comma 1). Lo statuto campano invece espressamente prevede che i componenti elettivi ricoprano la carica “di sindaco, di consigliere provinciale o di consigliere comunale” (art. 22, comma 3).

È sempre prevista la presenza di membri “di diritto”, tranne che per il CAL Puglia la cui legge contempla solo componenti elettivi. Fanno parte di diritto del CAL, in ogni realtà, i presidenti delle Province e i sindaci dei Comuni capoluogo di Provincia; al riguardo si differenziano la Liguria, che prevede tra i membri di diritto anche i presidenti dei Consigli provinciali, nonché i sindaci e i presidenti dei Consigli comunali dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. La legge lombarda, unica ad operare in questo senso, inserisce tra i membri di diritto anche i presidenti dell’Unione delle Province lombarde, dell’ANCI Lombardia, della delegazione regionale UNCEM e dell’AICCRE Lombardia. Anzi al riguardo va rimarcato che lo statuto lombardo definisce espressamente il CAL organo di rappresentanza degli enti locali “e delle loro organizzazioni maggiormente rappresentative”.

Abbiamo già visto prima che è previsto in alcuni casi che partecipino alle sedute del CAL rappresentanti dell’esecutivo regionale oppure esponenti delle categorie locali, senza però diritto di voto. È il caso della Regione Abruzzo la cui legge prevede la possibile presenza del presidente della Regione o del vicepresidente, del presidente del Consiglio regionale o di un vicepresidente, dell’assessore regionale competente in materia di enti locali, degli assessori regionali competenti nelle materie all’ordine del giorno della seduta e dei consiglieri regionali firmatari e relatori dei provvedimenti all’esame del Consiglio delle autonomie locali, nonché dei presidenti dell’ANCI, dell’UPI, dell’UNCEM, dell’AICCRE e della Lega delle autonomie locali (art. 2, comma 4). Come pure è il caso della Regione Lazio che, ad esempio, prevede anche la partecipazione dei rappresentanti delle camere di commercio e delle università regionali (art. 2, commi 5 e 6). La Regione Lombardia, come già visto prima, è molto aperta specificatamente al mon-

do dell'associazionismo locale⁽³¹⁾; nella sua legge è possibile notare una particolare attenzione anche alle autonomie funzionali e sociali. Ecco che quindi per l'analisi e la valutazione di determinate politiche regionali il CAL si riunisce in composizione integrata da rappresentanti del mondo delle università, delle istituzioni scolastiche autonome accreditate, dal presidente di Unioncamere Lombardia, da presidenti di Camere di commercio della Regione, da rappresentanti del Terzo settore e delle associazioni sindacali. Il dato normativo di rilievo è che, dalla lettura dell'art. 54, comma 8, dello statuto, questi componenti contribuiscono all'espressione dei pareri sullo statuto stesso e su determinati strumenti della programmazione regionale.

In effetti, dal punto di vista ermeneutico, è necessario valutare preventivamente cosa l'art. 123, comma 4, Cost. intenda per "enti locali". Nel tentativo di comprendere questo aspetto, e allargando la visuale ad altre disposizioni, si può notare che l'art. 114, comma 1, Cost. parla, oltre che di Stato e Regioni, unicamente di Comuni, Province e Città metropolitane⁽³²⁾. Sul piano della legislazione ordinaria, invece, il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (c.d. TUEL) parla anche delle Comunità montane, delle Comunità isolate e delle Unioni di Comuni. Per ragioni di economia di questo elaborato, non è possibile approfondire questo aspetto, che comunque riporta a due inter-

(31) Alcuni autori ritengono che contrasti con la natura del CAL l'inclusione in esso di esponenti del mondo dell'associazionismo locale poiché "a rigore la forma rappresentativa prefigurata dal CAL è incompatibile con la forma rappresentativa di tali associazioni, perché la prima si basa su meccanismi di scelta dei componenti della istituzione rappresentativa stabiliti dalla legge, la seconda su meccanismi affidati agli statuti privati di associazioni volontarie" (U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali*, cit.).

(32) La legge delega sul federalismo fiscale 5 maggio 2009, n. 42, reca all'art. 23 "Norme transitorie per le città metropolitane" consentendo l'istituzione in via transitoria, fino alla entrata in vigore della disciplina ordinaria, di questa tipologia di enti locali, finora rimasta solo "sulla carta".

rogativi: ossia ci si dovrebbe chiedere da un lato se sia doveroso, per rispondere adeguatamente alle istanze locali, includere anche rappresentanti di “altre” tipologie di enti territoriali, e dall’altro se abbia senso inserire nel CAL anche rappresentanti delle autonomie funzionali (camere di commercio, università, ecc.), come, si è visto sopra, ha fatto la Regione Lombardia in maniera pregnante⁽³³⁾.

Le Regioni hanno già operato comunque le relative scelte: se si è visto cosa hanno previsto circa le autonomie funzionali, sono da fare ancora alcune osservazioni sulla tipologia dei componenti del CAL. L’Emilia-Romagna contempla, tra i componenti di diritto, i presidenti delle Province e i sindaci dei Comuni capoluogo e di quelli con più di cinquantamila abitanti. Sono componenti elettivi ventidue sindaci di Comuni non capoluogo fino a cinquantamila abitanti, di cui la metà appartenenti a Comuni montani, come individuati ai sensi dell’art. 1, comma 5, della l.r. 20 gennaio 2004, n. 2 recante “Legge per la montagna”.

Allargando la visuale alle altre leggi va detto che, in generale, compongono il CAL esponenti dell’esecutivo locale (seguendo, per questo aspetto, il modello della “conferenza”), con delle eccezioni però. Infatti la Calabria prevede al riguardo la possibilità di eleggere presidenti dei Consigli comunali, il Lazio parla di “rappresentanti” dei Comuni (e quindi non necessariamente dei soli sindaci), la Liguria prevede addirittura tra i membri di diritto i presidenti dei Consigli provinciali e comunali, allo stesso modo dispongono poi Puglia e Umbria.

Sempre in relazione alla tipologia dei componenti, le diverse leggi fanno rientrare nel CAL rappresentanti delle più varie categorie di enti locali: comuni di minoranza linguistica (Calabria), comunità di arcipelago (Lazio), unione di comuni (Lombardia),

(33) Per alcuni autori, tra cui R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali nello statuto regionale*, in questa *Rivista*, 2004, p. 595, l’inclusione anche delle autonomie funzionali non può trovare fondamento nell’art. 123, comma 4, Cost. in quanto sarebbe un’interpretazione troppo estensiva della norma.

comunità collinari (Piemonte). Come si può notare la “voglia” di rappresentanza all’interno del CAL non attiene solo alle realtà montane.

In ordine alle modalità di elezione ogni Regione adotta un proprio sistema⁽³⁴⁾. La Regione Emilia-Romagna prevede che l’assemblea elettiva si componga di tutti i sindaci dei Comuni non capoluogo fino a 50.000 abitanti, convocata con apposito decreto dal presidente della Regione. Vi è un’unica lista di candidati composta dagli aventi diritto che ne facciano richiesta scritta secondo le modalità del decreto di convocazione. Il sindaco-elettore può esprimere un solo voto, a scrutinio segreto. Vincono i ventidue candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. Se nel numero degli eletti non è compreso il numero dei sindaci dei Comuni montani, previsto dalla legge, vengono dichiarati eletti i sindaci dei Comuni montani che hanno ricevuto il maggior numero di voti in sostituzione degli altri. Infine sulla base dei risultati elettorali, il presidente della Regione provvede alla nomina dei componenti del CAL e lo trasmette al presidente dell’Assemblea legislativa regionale, per la convocazione della seduta di insediamento del CAL entro trenta giorni.

7. Quale raccordo con la Giunta regionale?

Venendo al tema dei rapporti tra CAL e Giunta regionale, si è già prima parlato delle differenze tra Consiglio e Conferenza, e si è ricordato che in seno a quest’ultima si privilegiano soprattutto i rapporti con il potere esecutivo. Si è anche sottolineato che tutte le Regioni – tranne il Piemonte – hanno, con la legge di disciplina del CAL, tra le altre cose, soppresso

(34) Da evidenziare che diverse leggi si richiamano, in rapporto all’elezione dei componenti del CAL, al principio di parità di accesso tra uomini e donne, come ad esempio fa la legge laziale. In Campania è proprio lo statuto (art. 22, comma 3) a richiamarsi al “rispetto di una presenza equilibrata di donne e uomini”.

la Conferenza permanente Regione-autonomie locali. Con la creazione del CAL, può quindi sembrare che il fronte del dialogo tra Giunta ed enti locali rimanga “sguarnito”. A ben vedere i legislatori regionali, statutari e ordinari, hanno tenuto conto di questo aspetto e si sono premurati di inserire alcune norme che ovviassero a questo “vuoto” istituzionale: è la posizione di assoluta centralità assunta dall’esecutivo nel quadro regionale a determinare, infatti, la necessità di realizzare un raccordo anche fra Giunta ed enti locali, oltre che tra questi ed Assemblea.

Ecco che allora in differenti statuti ritroviamo alcuni meccanismi d’interazione fra CAL e Giunta regionale. In diversi casi è previsto in capo a quest’ultima l’obbligo di sentire il CAL prima dell’esercizio dei poteri sostitutivi⁽³⁵⁾. Inoltre, è attribuita al CAL la facoltà di proporre all’esecutivo regionale, a norma dell’art. 127 Cost., l’impugnazione di leggi statali, come prevede ad esempio all’art. 23, comma 7 lo statuto Emilia-Romagna⁽³⁶⁾, ma, anche in alcuni casi, di leggi di altre Regioni⁽³⁷⁾. Stessa facoltà di proposta è contemplata per le ipotesi di conflitti di attribuzione dagli statuti delle Regioni Emilia-Romagna e Lazio. In particolare, quest’ultima sviluppa il raccordo enti locali-Giunta anche in relazione al livello comunitario, prevedendo la facoltà per il CAL di proporre al presidente della Regione di ricorrere alla Corte di Giustizia delle Comunità europee (art. 41, comma 4), nonché stabilendo che lo stesso Consiglio sia sentito dal presidente della Regione “prima della partecipazione di quest’ultimo ai procedimenti diretti a regolare rapporti fra l’Unione, la Regione e gli enti locali” (art. 41, comma 6).

(35) Statuto Lazio art. 49, comma 3, statuto Marche art. 28, comma 2, statuto Umbria art. 27, comma 2.

(36) Statuto Lazio art. 41, comma 4, statuto Liguria art. 66, comma 3, statuto Lombardia art. 54, comma 6, statuto Toscana art. 66, comma 5.

(37) Statuto Calabria art. 48, comma 8, e statuto Liguria art. 66, comma 3.

8. La “possibile” autonomia del CAL

Sottolineato il legame particolare tra CAL e Assemblea, e visti ora i momenti di raccordo con la Giunta, è necessario valutare il grado di indipendenza riservato a questo organismo. Nonostante negli statuti non si parli espressamente di “indipendenza” del CAL, è chiaro tuttavia che una certa “autonomia” faccia da presupposto essenziale per il suo buon funzionamento. Al riguardo, se alcune Regioni, tra cui l’Emilia-Romagna (art. 23, comma 8, statuto), prevedono che il CAL adotti un proprio regolamento interno, altre affidano alla legge il compito di disciplinarne, oltre che la composizione – come peraltro già visto – anche l’organizzazione ed il funzionamento⁽³⁸⁾. Comunque sia, ad eccezione delle Marche, nessuna Regione parla propriamente di “autonomia regolamentare” del CAL. Non va dimenticato, inoltre, quanto detto prima circa il regolamento interno del Consiglio regionale, al quale appunto alcuni statuti riservano uno spazio di competenza.

Venendo ora all’analisi delle leggi regionali, nella procedura di adozione del regolamento interno è previsto anche un passaggio “preventivo” in Consiglio regionale, il quale appunto può formulare eventuali osservazioni attinenti il raccordo procedurale tra i due organi. Fanno eccezione la Campania, il Lazio, la Liguria, la Lombardia e l’Emilia-Romagna le cui leggi non contemplano una tale disposizione, nonché la Puglia, nel senso che, al contrario, sembra “comprimere” in questo passaggio l’autonomia del CAL parlando espressamente di “parere vincolante” dell’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale (art. 4, comma 5).

Circa il presidente e l’Ufficio di presidenza, gli unici statuti a pronunciarsi al riguardo sono quello calabrese (art. 48, comma 3, lett. *b*), quello campano (art. 22, comma 4) e quello

(38) Statuto Calabria art. 48, comma 3, lett. *b*), statuto Liguria art. 65, comma 4, statuto Lombardia art. 54, comma 1, statuto Marche art. 37, comma 3, lett. *c*) e 38, comma 4, statuto Piemonte art. 89, comma 3, statuto Puglia art. 45, comma 3.

lombardo (art. 54, comma 10) mentre, per le altre Regioni, è la legge a prevedere apposite disposizioni. È chiaro che, essendo il CAL organo espressione del sistema locale e non essendoci al proprio interno rappresentanti regionali, il suo presidente non potrà che essere di derivazione locale. In specifico, nella scelta del presidente, come pure degli altri componenti dell'Ufficio di presidenza (vicepresidenti e segretari), se in generale, nelle leggi regionali, si prevede *tout court* la loro elezione tra gli stessi membri del CAL, i legislatori del Lazio (art. 5, comma 3) e delle Marche (art. 6, commi 2, 5 e 6) si distinguono riservando opportune garanzie di rappresentanza a determinate categorie di enti locali. Ad esempio, la legge marchigiana dispone che "In occasione del rinnovo delle cariche è previsto l'avvicendamento, nelle rispettive funzioni, di rappresentanti di tipologie di enti locali diverse da quelle del precedente mandato". Anzi, la stessa è l'unica legge che prevede una durata degli incarichi limitata a trenta mesi proprio per garantire un ricambio più frequente ai vertici che tenga conto di tutto il sistema locale. Merita nota la legge lombarda, che al riguardo riporta un'apposita disciplina per l'elezione del presidente (art. 6).

Da sottolineare che le leggi Marche (art. 6, comma 7) e Piemonte (art. 9, comma 2) riservano al regolamento interno del CAL ulteriori possibilità di intervento, anche modificative rispetto alle norme da esse stesse previste. Sempre a questo atto, poi, occorre fare riferimento per le funzioni del presidente e dell'Ufficio di presidenza, come pure per la pubblicità delle sedute. Al riguardo solo la legge piemontese (art. 9, comma 4) e quella pugliese stabiliscono direttamente esse stesse che le sedute del CAL sono pubbliche, disponendo peraltro quest'ultima in maniera "anomala" che sia il regolamento interno del Consiglio regionale a stabilirne le modalità di riunione, a tutto discapito dell'autonomia dell'organo (art. 4, comma 8).

Per quanto riguarda l'Emilia-Romagna va detto che la sua legge è molto incisiva sul profilo organizzativo, anche in rapporto al contenuto dispositivo del regolamento interno. Infatti, si prevede che questo atto disciplini la nomina e la composizio-

ne di un “Comitato di presidenza” che coadiuvi il presidente del CAL nell’organizzare i lavori (art. 4, comma 2). Disponendo poi la legge stessa che il CAL si articoli in “commissioni permanenti per materia” vengono sempre affidate al regolamento interno le relative potestà e attività, come pure il *quorum* strutturale e funzionale. Il Comitato di presidenza stabilisce i casi nei quali il parere è rilasciato direttamente dalla singola commissione. Altre previsioni organizzative contenute nella legge riguardano la convocazione del CAL (dal suo presidente, anche su richiesta di un quinto dei componenti), la validità delle sedute (necessaria presenza della maggioranza dei componenti in carica), le deliberazioni (a maggioranza dei presenti). Si prevede inoltre che i componenti di diritto (sindaco o presidente di Provincia) possono delegare un assessore della propria Giunta.

L’analisi, inoltre, degli strumenti posti a presidio del CAL costituisce un ulteriore momento di valutazione della reale portata della sua autonomia. Si è già visto in precedenza che gli statuti attribuiscono al CAL la facoltà di proporre all’esecutivo regionale, a norma dell’art. 127 Cost., l’impugnazione di leggi statali (e non solo). Quello che è certo, comunque, è che il CAL non può agire direttamente per la tutela delle sue prerogative, e più in generale a difesa degli enti locali, i quali, d’altronde, come ben sappiamo, a differenza delle Regioni, non hanno facoltà di adire la Corte costituzionale. Tralasciando in questa sede i motivi per cui ad un Comune, o ad un qualsiasi altro ente locale, non venga riconosciuta questa facoltà, che sarebbe invece perfettamente aderente con una Repubblica quale quella delineata nell’art. 114, comma 1, Cost., gli enti locali possono sembrare “schiacciati” dal potere regionale. Ma così non è.

Cosa può fare quindi il CAL di fronte ad una legge, approvata dalla rispettiva Regione, lesiva dell’autonomia degli enti locali? Per rispondere a questa domanda, e come già anticipato, occorre guardare ai nuovi organi di garanzia statutaria. Rispetto a questi, infatti, il legislatore statutario ha creato apposite forme di raccordo con il CAL, che lasciano ben sperare per un sistema endoregionale “virtuoso”. Lo statuto dell’Emilia-Romagna, al

riguardo, prevede la nomina da parte del CAL di due dei cinque componenti della Consulta di garanzia statutaria (art. 69, comma 3) e il potere in capo a quest'ultima di esprimere "parere su conflitti di competenza tra gli organi previsti dal presente statuto, anche in relazione all'obbligo istituzionale di tenere comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione" (art. 69, comma 1, lett. d).

9. *Il potere consultivo del CAL: limiti ed incidenza*

Ultimo aspetto di questa analisi è riservato ai poteri del CAL e in generale alla reale incidenza di questo nuovo organismo nel sistema regionale. Secondo il dettato costituzionale, il CAL è "organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali". La Regione Emilia-Romagna nella propria legge di disciplina lo definisce anche organo "di rappresentanza delle autonomie locali" e di "coordinamento" con la Regione (art. 1, comma 1). Al di là del dato letterale, soltanto con l'esame degli effetti dei suoi pareri è possibile rappresentarsi il grado di efficacia della sua azione.

Sulla base della lettura dei soli statuti, il suo intervento consultivo riguarda generalmente proposte inerenti le seguenti materie: il conferimento di funzioni agli enti locali, il bilancio, il sistema tributario e finanziario, la programmazione e la pianificazione regionale. Al riguardo, da un lato, è chiaro che i singoli statuti si distinguono prevedendo un raggio d'azione del CAL inferiore o, comunque, in qualche modo differente, dall'altro va riportato che le leggi regionali offrono una specificazione dei suoi poteri, prevedendone, come d'altronde contemplato con "norme di chiusura" dagli stessi statuti, anche di ulteriori. Se si analizzano le leggi regionali, quindi, è possibile constatare un ampliamento delle competenze del CAL⁽³⁹⁾. L'Emilia-Romagna

(39) L'Abruzzo, distinguendo fra attività consultiva (art. 10) e attività propositiva (art. 11), rispettivamente da un lato prevede l'intervento del CAL, oltre che in rapporto

si limita a fare un richiamo all'art. 23, comma 3, dello statuto, la cui disposizione riguarda le materie in cui il CAL si pronuncia con i suoi pareri, non ampliando quindi il raggio d'azione del potere consultivo di questo organo. Anzi si sottolinea che il parere è emanato su richiesta dell'Assemblea o della Giunta (art. 6). È prevista poi una generica funzione propositiva nei

alle ipotesi sopra menzionate, anche in relazione al potere sostitutivo regionale e alla formazione e all'attuazione della normativa comunitaria, dall'altro conferisce allo stesso, ad esempio, la facoltà di proposta su "questioni di interesse degli enti locali". Da evidenziare, inoltre, che la legge abruzzese attribuisce al CAL importanti poteri di nomina: non soltanto, infatti, come già visto, al CAL spetta indicare uno dei membri dell'organo di garanzia statutaria, ma sempre ad esso compete anche la nomina diretta di un componente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Più in generale, poi, l'art. 11, comma 1, lett. e), prevede che il CAL nomini e designi "i rappresentanti del sistema degli enti locali nei casi previsti dalla legge regionale". Infine, la stessa legge contiene delle "norme di chiusura" che sembrano conferire al CAL una potenziale competenza su qualsiasi materia. Queste norme, infatti, permettono al Consiglio e alla Giunta regionale di consultare preventivamente il CAL in tutti i casi in cui lo ritengano opportuno e allo stesso organo di esprimere pareri "su ogni altra questione ad esso demandata dalla Costituzione, dallo statuto e dalle leggi statali e regionali" – art. 10, comma 1, lett. d) e e). La Calabria, nella propria legge di disciplina del CAL, prevede il parere obbligatorio di questo organo anche sulle proposte di atti all'esame del Consiglio regionale che attengono "all'istituzione di enti ed agenzie regionali", nonché "alla delegificazione e semplificazione amministrativa" (art. 14, comma 1). Si è già visto in precedenza che la legge calabrese, abrogando, come la maggior parte delle Regioni, la Conferenza Regione-enti locali, ridisegna i rapporti tra questi ultimi e la Giunta regionale. Nell'art. 17 della legge 1/2007 è possibile dunque vedere come si espliciti l'attività consultiva del CAL in relazione all'esecutivo regionale. Il Lazio con la propria legge, a parte configurare in capo al CAL una generica facoltà di proposta nei confronti del Consiglio e della Giunta (art. 10, comma 5), contempla un'attività consultiva che si concretizza nell'emanazione di pareri obbligatori su atti che riguardano le materie già viste in precedenza, nonché di "pareri facoltativi su tutte le altre questioni ad esso demandate dallo statuto e dalla legge regionale, nonché a seguito di richiesta da parte del presidente della Regione o di almeno un quarto dei componenti del Consiglio regionale sugli atti di loro rispettiva competenza" (art. 11, comma 2, lett. c). Da menzionare inoltre il potere del CAL di "invitare il presidente della Regione e gli assessori a riferire su azioni, progetti e problemi di particolare interesse per le autonomie locali" (art. 11, comma 1). La legge della Lombardia fa dei richiami allo statuto prevedendo in via ulteriore che il CAL possa esprimere pareri sui regolamenti attuativi o esecutivi delle leggi sulle quali lo stesso organo è chiamato ad esprimere parere obbligatorio. Il parere del CAL va trasmesso alla Giunta congiuntamente a quello della commissione consiliare (art. 10, comma 1, lett. b).

confronti degli organi di vertice regionali, come pure la facoltà di richiedere “specifici incontri”. Infine, in via residuale, si parla per il CAL di funzioni “assegnate da altre leggi regionali” (art. 8).

Ma, come già detto, solo verificando quali effetti produca l’emissione del parere da parte del CAL è possibile avere un quadro completo del funzionamento di questo organo nel sistema regionale. È interessante soprattutto constatare gli effetti dei pareri in questione sul procedimento legislativo, che non è pleonastico qui ricordare essere costituzionalmente attribuito al Consiglio regionale. Quasi tutti gli statuti prevedono quindi che, nel caso in cui il CAL, esaminato un progetto di legge di sua competenza, esprima parere contrario, l’Assemblea legislativa deliberi a maggioranza assoluta dei componenti. Dato questo quadro generale, le specificità non mancano.

L’intervento del CAL è, come visto, “bi-direzionale”: può interessare il Consiglio oppure la Giunta. Tutte le leggi regionali prima analizzate hanno questo tipo d’impostazione; ma sul punto si tornerà successivamente, per precisare alcuni aspetti. Quello che interessa ora sottolineare, invece, è che tutti gli statuti, ad eccezione di quello umbro (art. 29, comma 2) e di quello lombardo (art. 54, comma 8, anche se solo su alcune materie) contemplano gli effetti del parere contrario espresso dal CAL in rapporto alle deliberazioni dell’organo legislativo e non a quelle della Giunta. Anzi alcune Regioni sono ancora più precise, e quindi limitative, dal momento che parlano soltanto dei progetti di legge, quando, come ben sappiamo, invece, le deliberazioni del Consiglio, ad esempio nel campo della pianificazione regionale, possono anche non riguardare leggi, ma atti amministrativi.

Lo statuto della Regione Emilia-Romagna riporta questo tipo d’impostazione. I commi 4 e 5 dell’art. 23 disciplinano gli effetti del parere contrario espresso dal CAL in rapporto unicamente ai progetti di legge: in specifico, la regola già menzionata, e che ritroviamo in tutti gli statuti, della maggioranza assoluta è limitata alle deliberazioni su progetti di legge

riguardanti la regolamentazione del CAL e il conferimento di funzioni agli enti locali, mentre negli altri casi d'intervento del CAL l'approvazione di progetti di legge in difformità del parere espresso da quest'ultimo va accompagnato con un ordine del giorno, anch'esso approvato, da trasmettere al CAL stesso.

Lo statuto della Regione Abruzzo, che a differenza dell'Emilia-Romagna non si riferisce espressamente ai progetti di legge, contempla soltanto la regola della maggioranza assoluta, peraltro limitata al conferimento di funzioni amministrative e di riparto di competenze tra Regione ed enti locali (art. 72, comma 3). Lo statuto della Regione Calabria, indicando in maniera esplicita i progetti di legge, è ambiguo dal momento che parla genericamente di "maggioranza dei consiglieri" ma è da supporre che anche in questo caso sia necessaria la maggioranza assoluta (art. 48, comma 7). Lo statuto campano riporta semplicemente la regola dell'approvazione a maggioranza assoluta (art. 23, comma 2).

Lo statuto della Regione Lazio, che parla di "deliberazioni" di competenza del Consiglio, in riferimento a quest'ultimo recita: "tiene conto del parere espresso dal CAL". Per le leggi di conferimento di funzioni o di modifica del riparto delle competenze Regione-enti locali, però, prevede non soltanto la regola della maggioranza assoluta, ma anche la deliberazione del parere negativo da parte del CAL con la maggioranza dei due terzi dei componenti dello stesso (art. 67, comma 4).

Lo statuto della Regione Liguria, che usa il termine "atto" non limitandosi quindi ai progetti di legge, prevede anch'esso la regola della deliberazione a maggioranza assoluta da parte dell'organo legislativo, anche se la esclude, non imponendo quindi alcun aggravamento della procedura di approvazione, nei casi di atti di programmazione generale e di leggi di bilancio e di altri atti ad esse collegati (art. 67, commi 2 e 3). Lo statuto della Regione Marche, invece, impone la regola della maggioranza assoluta unicamente agli atti concernenti il conferimento di funzioni o la modifica del riparto Regione-enti locali (art. 3,

comma 2). Lo statuto lombardo prevede in generale la regola dell'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti (art. 54, comma 4) e, per alcune materie, una semplice motivazione espressa, che vale non solo per il Consiglio regionale ma anche per la Giunta circa i rispettivi atti su cui è intervenuto il parere del CAL (art. 54, comma 8).

Gli statuti delle Regioni Piemonte e Puglia non prevedono nulla al riguardo, e sarà quindi necessario verificare cosa disciplinano le leggi di disciplina del CAL. Lo statuto della Regione Toscana non prevede la regola della maggioranza assoluta, ma una semplice motivazione espressa del perché si disattenda il parere espresso dal CAL; la norma si riferisce, peraltro, non al Consiglio regionale, ma più in generale agli "organi regionali" (art. 66, comma 4) e quindi implicitamente, è da supporre, anche alla Giunta (dal momento peraltro che, *ex art. 66, comma 3*, i pareri del CAL interessano anche i regolamenti). Lo statuto della Regione Umbria contempla invece, come quasi tutti gli altri, la regola della maggioranza assoluta, ma la limita agli "atti che riguardano l'attribuzione e l'esercizio delle competenze dei Comuni e delle Province". Lo statuto di questa Regione, inoltre, è l'unico, assieme, come visto, a quello lombardo, che regola l'intervento del CAL espressamente anche in rapporto alla Giunta, la quale infatti "per gli atti di propria competenza è tenuta a motivare il rigetto del parere richiesto al Consiglio delle autonomie locali, dandone comunicazione al Consiglio regionale" (art. 29, comma 2).

Analizzate le Carte statutarie, passiamo ora a considerare il contenuto delle leggi regionali (art. 12 legge Abruzzo, artt. 16 e 17 legge Calabria, art. 11, commi 3, 4 e 5, legge Lazio, art. 7 legge Liguria, art. 12 legge Marche, art. 12 legge Piemonte, artt. 5 e 7 legge Puglia, art. 3 legge Umbria), premettendo subito che esse riconfermano in generale quanto già previsto negli statuti, e prima di tutto la regola della maggioranza assoluta. La legge calabrese specifica che la Commissione consiliare competente si pronunci sul parere negativo espresso dal CAL indicando se

intenda o no adeguarsi allo stesso⁽⁴⁰⁾. La legge ligure fa un importante rinvio al regolamento interno del Consiglio regionale, il quale appunto – recita l'art. 7, comma 4 – “disciplina le procedure e le modalità di valutazione dei pareri del Consiglio delle autonomie locali da parte delle Commissioni e del Consiglio regionale”⁽⁴¹⁾.

Nonostante, generalmente, sia imposto un dato termine per l'espressione del parere, decorrente dalla data della richiesta, l'Emilia-Romagna al riguardo non prevede nulla⁽⁴²⁾.

Tutte le leggi regionali, tranne alcune, tra cui quella emiliano-romagnola, sottolineano che il parere può essere negativo, e quindi completamente contrario alla proposta, ovvero “condizionato” all'accoglimento di specifiche modifiche. Per quanto

(40) Al riguardo il regolamento interno del Consiglio regionale della Calabria sancisce anche l'obbligo di motivazione (art. 78 reg. int.).

(41) L'art. 132 reg. int. prevede innanzitutto che le Commissioni consiliari si pronuncino espressamente sui pareri resi dal CAL e che in caso di dissenso l'approvazione finale del provvedimento avvenga “con il voto favorevole di un numero di Commissari in grado di esprimere la metà più uno dei Consiglieri regionali”. Tale maggioranza non è richiesta tuttavia per l'approvazione di atti di programmazione generale, delle leggi di bilancio e degli altri atti ad esse collegate (come già previsto nello statuto e confermato dalla legge regionale). Con una disposizione ambigua si prevede poi che “Qualora, nei casi previsti, neppure in Consiglio l'atto venga approvato con la maggioranza assoluta dei propri componenti, si applica il disposto dell'art. 81”. Quest'ultimo riguarda i progetti di legge respinti, i quali non possono essere ripresentati se non sono trascorsi quattro mesi “dalla data di reiezione”. L'art. 132 reg. int. termina con la previsione della possibilità per le Commissioni o il Consiglio di richiedere un nuovo parere al CAL, prima dell'approvazione finale, se il testo esaminando “risulti sostanzialmente modificato rispetto a quello sottoposto al parere obbligatorio del Consiglio delle autonomie locali”.

(42) Trenta giorni per l'Abruzzo (o dieci per i pareri in materia comunitaria), la Campania (o venti in alcuni casi), la Liguria, la Lombardia, il Piemonte e l'Umbria, quindici giorni per le restanti, tranne la Calabria che riserva la previsione al regolamento interno del Consiglio regionale (art. 15). Sono contemplate comunque proroghe o riduzioni dei termini. Le stesse leggi, inoltre, si preoccupano di sottolineare che, decorso inutilmente il termine senza che il CAL si sia pronunciato, la procedura deliberativa non subisce influenza alcuna, ma prosegue il suo regolare corso. Più in specifico, la legge toscana e quella pugliese introducono una forma di “silenzio-assenso”, come pure ancora più “a monte” fanno gli statuti di Campania e Lombardia: ossia il mancato pronunciamento del CAL equivale ad un parere favorevole.

riguarda l'Emilia-Romagna, come pure la Lombardia, più in generale va detto che nella legge non vi sono riferimenti agli effetti dei pareri del CAL e dunque la disciplina al riguardo va individuata solo nei rispettivi testi statutari⁽⁴³⁾.

È necessario inoltre constatare quali conseguenze i suoi pareri producano sul potere deliberativo della Giunta. Solo lo statuto umbro e quello lombardo (e forse implicitamente anche quello toscano) si preoccupano di specificare questo passaggio, che pure è molto importante. Infatti, va ricordato ancora una volta che, con l'istituzione del CAL, molte Regioni hanno soppresso la Conferenza Regione-enti locali, incidendo negativamente sul rapporto tra questi ultimi e la Giunta regionale. La legge dell'Emilia-Romagna sul punto non pare pronunciarsi, al pari delle leggi delle Regioni Abruzzo, Lazio⁽⁴⁴⁾, Liguria e Puglia.

(43) La legge della Regione Umbria, il cui statuto è già molto specifico sul punto in esame, differenzia, puntualizzandoli, il parere espresso dal CAL sugli atti del Consiglio regionale da quello sugli atti di Giunta. Nel primo caso, al momento dell'assegnazione dell'atto alla competente commissione consiliare, lo stesso viene trasmesso al CAL; se la commissione apporta modifiche dopo l'emissione del parere, l'atto va ritrasmesso al presidente del CAL per un nuovo esame, con invito ad esprimersi entro 15 giorni. Nel secondo caso, invece, la Giunta prima dell'adozione definitiva dell'atto chiede il parere del CAL, che andrà poi trasmesso dalla Giunta medesima al Consiglio regionale, con relative proposte ed osservazioni, contestualmente agli atti definitivamente adottati. Non vi è dunque una "forzatura" della procedura di approvazione o di adozione, ma soltanto un "aggravamento". Tuttavia, come dispone il testo statutario umbro (art. 29, comma 2) se si tratta di atti riguardanti "il conferimento e l'esercizio delle funzioni e competenze dei Comuni, delle Province e delle loro forme associative", il Consiglio regionale, se decide di non attenersi al parere obbligatorio reso dal CAL, deve deliberare a maggioranza assoluta dei suoi componenti, mentre la Giunta deve motivare il dissenso. Da notare poi che il regolamento interno del Consiglio regionale umbro non aggiunge nulla di nuovo sul punto (art. 20), confermando esattamente quanto dispongono già statuto e legge regionale.

(44) La legge della Regione Lazio si preoccupa comunque di non tralasciare i rapporti con la Giunta. Infatti l'art. 12 prevede: "Il Consiglio delle autonomie locali elegge al proprio interno una delegazione con il compito di svolgere attività di concertazione con la Giunta regionale. La delegazione (...) è convocata dal presidente della Regione o dall'assessore regionale delegato anche su richiesta motivata del presidente del CAL".

Circa invece le leggi delle Regioni Calabria e Marche, questo aspetto non è affatto tralasciato. Infatti, il legislatore calabrese si preoccupa, una volta soppressa la Conferenza permanente Regione-enti locali, di mantenere comunque un raccordo istituzionale tra questi ultimi e la Giunta regionale, regolando gli effetti dei pareri espressi dal CAL sull'organo esecutivo (art. 17) e novellando le procedure per il raggiungimento delle intese a livello endoregionale (art. 18). Il legislatore marchigiano, molto più modestamente, si limita a sottolineare che la Giunta regionale può adottare l'atto su cui si è espresso negativamente il CAL prescindendo dal relativo parere (art. 12, comma 9). In questo quadro un rilievo a parte merita la legge della Regione Piemonte, la quale si afferma che il parere negativo del CAL possa essere disatteso dagli organi regionali competenti (quindi anche dalla Giunta), ma, non sopprimendo la Conferenza permanente Regione-enti locali, garantisce la presenza di una forte sede di raccordo istituzionale tra questi ultimi e l'organo esecutivo, a differenza di tutti gli altri sistemi regionali.

10. Conclusioni

Si ribadisce infine che le osservazioni contenute in questo elaborato sono il frutto di un'analisi che non può che riguardare soltanto il dato normativo che si ricava dagli statuti, dalle leggi di disciplina e dalle fonti regolamentari, in quanto, nonostante la sua previsione in Costituzione fin dal 2001, solo oggi il CAL vede la sua concretizzazione. L'Emilia-Romagna ha adottato la propria legge di disciplina sul finire del 2009 e, da poco insediandosi il primo Consiglio delle autonomie locali, dopo l'elezione dei membri non di diritto, ha già iniziato ad operare dotandosi nella seduta del 27 gennaio 2010 di un proprio regolamento interno. Questo atto, tra le altre cose, specifica le funzioni del "Comitato di presidenza" (art. 5), delle "commissioni per materia", in cui si articola il CAL emiliano-romagnolo e operanti, come visto, in sede istruttoria o deliberante (art. 6

e 7), istituisce un “Ufficio tecnico di presidenza” (art. 14) di cui fanno parte anche i direttori di diverse associazioni delle autonomie locali della Regione, così valorizzando anche il contributo di queste realtà nel funzionamento del CAL, come d'altronde prevede la legge di disciplina all'art. 9, comma 2.

