

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Gruppo di lavoro

"ATTUAZIONE DEGLI STATUTI REGIONALI"

20-21 settembre 2007

CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

1. Composizione
2. Modalità di elezione e durata in carica
3. Funzioni e competenze
4. Esito delle pronunce
5. Autonomia organizzativa

A cura di: Maria Trani

Nell'integrare con un **ultimo comma l'articolo 123 della Costituzione**, che delinea la nuova autonomia statutaria delle Regioni a statuto ordinario, **la legge costituzionale n. 3 del 2001** ha previsto un nuovo contenuto necessario per gli Statuti regionali, chiamati a disciplinare anche il Consiglio delle Autonomie locali quale "organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali".

Tutti gli Statuti delle dieci Regioni che sono entrati in vigore dopo la modifica dell'articolo 123 Cost., **contengono quindi norme che disciplinano i Consigli delle Autonomie locali anche se il livello della disciplina non è stato, tra gli stessi, omogeneo.**

Per valutare il livello di disciplina e per esaminare gli elementi condivisi e quelli differenziati a livello statutario, si rinvia al lavoro curato da **A. Chellini** nella pubblicazione dell'OLI "*I nuovi statuti regionali. Lo stato dell'arte*" dell'aprile 2005.

Sento il dovere e il piacere di sottolineare l'attualità di tale lavoro a distanza di oltre due anni.

Infatti, in ragione della scelta che operammo, di prendere cioè in esame gli Statuti che erano stati approvati almeno in prima lettura dai Consigli regionali, anche le norme dello Statuto della Regione Abruzzo che è entrato in vigore successivamente (a seguito di successiva riapprovazione in doppia lettura) furono prese in esame, così come furono esaminate le norme della Regione Campania che aveva anch'essa approvato, nella scorsa legislatura lo Statuto in prima lettura.

Per tutte le Regioni, ad eccezione della Toscana e dell'Umbria che l'avevano **anticipato, per via legislativa** - durante il periodo di attuazione delle leggi e dei decreti cd. Bassanini - e anche sperimentato, **si è trattato di un organo del tutto nuovo.** Esso rappresenta un elemento di raccordo istituzionale di sistema, a carattere permanente e a competenza generale, con l'insieme degli enti locali, realizzando a livello delle Regioni quella nuova *governance interistituzionale* auspicata in generale dal nuovo Titolo V e in particolare dall'articolo 114 della Costituzione.

Tra le Regioni che lo hanno disciplinato dopo la riforma degli Statuti, **solo la Liguria** ha tale **organo insediato ed operante.**

Come già detto in precedenza le **discipline statutarie** sono talvolta essenziali, altre volte molto più analitiche, ampliando e riducendo la discrezionalità del legislatore, ma tutte comunque **rinviano ad una legge regionale.**

La presente relazione prende in esame i seguenti aspetti:

- Composizione del Consiglio delle Autonomie locali;
- Modalità di elezione e durata in carica;
- Funzioni, competenze;
- Esito delle pronunce;
- Autonomia organizzativa,

così come disciplinati dalle leggi regionali delle Regioni **Calabria** (l.r. n. 1/2007), **Lazio** (l.r. n. 1/2007), **Liguria** (l.r. n. 13/2006), **Piemonte** (l.r. n. 30/2006), **Puglia** (l.r. n. 29/2006), **Toscana** (l.r. n. 36/2000) e **Umbria** (l.r. n. 34/1998).

Infatti sono ancora in corso di approvazione e di elaborazione le leggi delle Regioni Emilia-Romagna, Marche ed Abruzzo.

Per le Regioni **Toscana e Umbria** vengono prese in esame le leggi regionali che hanno istituito l'organo **prima della previsione statutaria**.

In Umbria la Commissione Speciale per le riforme statutarie e regolamentari, istituita con legge regionale 29 luglio 2005, n. 23, ha preadottato il 18 luglio 2007, un testo legislativo che, nell'attuare le disposizioni statutarie, rivede complessivamente la disciplina del CAL (il testo viene sottoposto il 21 settembre 2007 ad audizione), mentre il nuovo Regolamento interno del Consiglio regionale, approvato con deliberazione consiliare n. 141 dell'8 maggio 2007, all'articolo 20 ha già introdotto la disciplina relativa alla trasmissione degli atti, non di competenza della Giunta, all'Organo per l'espressione del parere.

1. COMPOSIZIONE

Riguardo alla composizione tutti gli Statuti regionali hanno lasciato un'ampia discrezionalità alla legge regionale fissando, generalmente i principi cui la legge deve ispirarsi. I componenti sono quasi sempre in rappresentanza degli enti locali territoriali o loro forme associative (Comunità montane, Unioni di Comuni, Comunità collinari).

Uniche eccezioni sono rappresentate dai rappresentanti delle associazioni degli enti locali:

- a) ANCI, UPI, UNCEM, LEGA delle Autonomie e AICCRE (*Lazio*);
- b) ANCI, ANPCI, Lega delle Autonomie locali, UNCEM, UPP (*Piemonte*);
- c) ANCI, UPI, UNCEM (*Liguria*).

La Regione Lazio prevede un'ampia partecipazione di altri soggetti alle sedute del CAL, quali:

- a) Rappresentanti delle Camere di Commercio, industria, agricoltura e artigianato;
- b) Rappresentanti delle Università del Lazio;
- c) Il Presidente dell'Associazione regionale università agrarie del Lazio, oltre ai rappresentanti degli organi della Regione, **ma tutti partecipano con diritto di parola, ma senza diritto di voto**.

Il numero dei componenti è quasi sempre fisso (*Puglia, Calabria, Lazio, Toscana, Piemonte*) meno che nelle Regioni Liguria e Umbria. In quest'ultime due Regioni ci sono componenti legati alla classe di appartenenza demografica dei comuni – che può essere, e in Umbria è stata, variabile nel tempo. Si va dai 35 componenti della Calabria ai 60 del Piemonte – Regione nella quale, però, va ricordato, ci sono ben 1206 comuni.

Per la Regione Piemonte le prime elezioni **dei componenti del CAL** che coinvolgeranno circa **18 mila** elettori, la relazione di Antonella Boffano riferisce l'esperienza in corso.

Viene garantita quasi sempre la rappresentanza degli organi assembleari dei Comuni (*Puglia, Calabria, Lazio, Piemonte, Liguria*) e anche delle Province (*Puglia, Lazio, Toscana, Piemonte, Umbria e Liguria*) anche se molto più numerosa è la rappresentanza degli esecutivi, in particolare in Calabria e in Umbria (per l'*Umbria* si rinvia a quanto detto precedentemente).

Si hanno sempre, contemporaneamente, componenti "di diritto" e componenti elettivi di "secondo grado".

E' di norma garantita la presenza di rappresentanti dei comuni di minore dimensione demografica - 5000 abitanti - (*Calabria, Lazio, Piemonte, Umbria, Liguria*).

Nella Regione Calabria è anche assicurata la rappresentanza dei Comuni di minoranza linguistica.

2. MODALITA' DI ELEZIONE E DURATA IN CARICA

Le modalità di elezione dei componenti non di diritto, di questi organi consultivi, dall'esame delle leggi regionali istitutive dei CAL risultano essere sostanzialmente di due tipi:

- a) elezioni di secondo grado, sulla base di assemblee elettorali suddivise per categoria, articolate in collegi regionali (*Lazio, Toscana, Piemonte*) o provinciali (*Puglia e Calabria*);
- b) designazioni dei componenti da parte dell'assemblea della rispettiva categoria.

Per quanto riguarda le Regioni a Statuto ordinario la designazione è attualmente prevista soltanto dalla Regione Umbria con riferimento ai sindaci rappresentanti dei comuni con popolazione inferiore ai 15 mila abitanti, che sono designati dall'ANCI regionale e ai Presidenti delle Comunità montane che sono designati dall'UNCEM regionale. Anche nella Regione Umbria il progetto di legge preadottato dalla Commissione Speciale supera il meccanismo delle designazioni.

Mi piace segnalare che **nelle leggi delle Regioni Lazio e Piemonte** viene previsto che **le liste elettorali devono comprendere a pena di inammissibilità entrambi i sessi**, nella Regione Piemonte nella percentuale minima di un terzo.

Ai fini dell'elezione a parità di voti risulta eletto **più anziano di età** nelle Regioni Puglia e Toscana, mentre nella Regione Lazio **il più giovane di età**.

Riguardo alla **durata in carica**, tranne l'Umbria nella quale attualmente l'organo è permanente (mentre nel testo preadottato dalla Commissione Speciale viene rinnovato quando vanno ad elezione oltre il 50% dei comuni e delle province (in tutte le altre regioni (*Puglia, Calabria, Lazio, Toscana, Piemonte, Liguria*) essa è per l'intera legislatura regionale.

3. FUNZIONI E COMPETENZE

Va sottolineato preliminarmente che tutti i nuovi **Statuti hanno attribuito al CAL funzioni ulteriori** rispetto a quella esclusivamente consultiva espressamente prevista dall'articolo 123 della Costituzione (quali: partecipazione, rappresentanza, proposta, iniziativa legislativa).

Ciò è stato possibile in quanto l'articolo contiene quello che la dottrina ha definito contenuto minimo necessario che ciascuno Statuto è tenuto a garantire, ma non ha escluso la possibilità che le Regioni conferiscano agli stessi altre funzioni.

Così vari Statuti (*Calabria, Lazio, Liguria, Marche, Toscana e Umbria*) stabiliscono che il CAL è titolare di iniziativa legislativa.

Importante è la possibilità accordata al CAL da diversi Statuti (*Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Toscana*) di **proporre alle Regioni l'impugnativa davanti alla Corte Costituzionale di leggi statali o di altre Regioni**, possibilità comunque già attribuita ai Consigli delle Autonomie Locali dalla legge 131/2003 c.d. "Legge La Loggia".

La legge della Regione **Lazio** riconosce al CAL anche la possibilità di proporre ricorso per conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte Costituzionale, nonché ricorso alla Corte di Giustizia della Comunità Europea.

Alcune Regioni (*Lazio, Piemonte, Toscana*) tra quelle che hanno previsto l'istituzione di **un organismo di garanzia statutaria**, hanno previsto la possibilità per il CAL di **ricorrervi**, al fine di garantire il ruolo e le prerogative degli enti locali.

Con riferimento alla funzione direttamente riconosciuta dalla norma costituzionale, che è quella consultiva, si evidenzia che l'organo lo svolge sempre nei confronti sia del Consiglio, sia della Giunta (*Puglia, Calabria, Lazio, Piemonte, Umbria, Liguria, Toscana*). Le leggi attualmente vigenti della Toscana e dell'Umbria limitavano invece, rispettivamente, al Consiglio o alla Giunta, ma i rispettivi Statuti lo definiscono Organo di consultazione di entrambi gli Organi regionali. In Umbria, il nuovo Regolamento interno del Consiglio regionale approvato con deliberazione 8 maggio 2007, n. 141, ha già anticipato alcuni profili relativi alla consultazione del CAL da parte del Consiglio regionale.

4. ESITO DELLE PRONUNCE

In relazione alla **funzione** direttamente individuata dalla norma costituzionale, cioè quella **consultiva**, si rileva che quasi **tutti gli Statuti** qui presi in esame, ad **eccezione** di quelli del **Piemonte** e della **Puglia**, **valorizzano il peso politico** delle pronunce di questo organo **prevedendo un aggravamento delle procedure** per le decisioni del Consiglio regionale. Infatti, qualora il Consiglio regionale non intenda uniformarsi alle osservazioni formulate dal CAL, occorrerà per la validità delle deliberazioni il **voto favorevole della maggioranza dei Consiglieri**. Lo Statuto toscano prevede, invece, **l'obbligo della motivazione espressa da parte dell'organo regionale competente** per poter superare un "parere contrario o condizionato all'accoglienza di modifiche", **mentre l'Umbria** prevede l'obbligo di voto a **maggioranza qualificata** qualora l'atto sia di **competenza del Consiglio** o **l'obbligo delle motivazioni ove invece compete alla Giunta**.

Nel caso dello Statuto della Regione Lazio, il Consiglio regionale può procedere all'approvazione delle leggi di conferimento di funzioni agli enti locali e di modifica del riparto di competenza tra Regione ed enti locali con la maggioranza dei componenti, ma il CAL deve esprimere il parere negativo a maggioranza dei due terzi.

Tutte le successive leggi regionali ad eccezione di quella della Puglia, confermano il significativo valore ai pareri resi dal CAL.

Anche la Regione Piemonte, che non ha una specifica norma in Statuto, nella legge istitutiva del CAL prevede che l'organo competente possa procedere all'approvazione dell'atto sul quale il CAL ha espresso parere negativo o condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche, con motivazione espressa.

Motivazione espressa è analogamente necessaria per la Giunta regionale della Calabria per superare il parere negativo ovvero condizionato dall'accoglimento di specifiche modifiche.

Si può invece prescindere della maggioranza assoluta dei Componenti del Consiglio regionale della Regione Liguria, pur in presenza di un parere negativo o condizionato del CAL, nel caso di approvazione degli atti di programmazione generale delle leggi di bilancio e degli altri atti ad esse collegati.

Discorso a parte meritano, come già detto, le leggi della Regione Toscana e Umbria che sono state approvate precedentemente al nuovo Statuto e per le quali si rendono necessarie le modifiche di adeguamento delle nuove disposizioni statutarie.

In tutte le leggi regionali prese in esame, ad eccezione di quelle della Regione Toscana, **l'inutile decorrenza del termine previsto per l'espressione del parere** (che varia da 15 giorni - *Puglia, Lazio, Calabria* - a 30 giorni - *Piemonte, Liguria, Umbria*) **viene inteso espresso in senso favorevole**. Nella Regione Puglia il termine, eccezionalmente può essere ridotto a 5 giorni, ovvero prorogato, sempre eccezionalmente, a 30 giorni; anche nella Regione Lazio può essere prorogato di 15 giorni; mentre nella Regione Piemonte viene interrotto il periodo che va dal 1 al 31 agosto di ogni anno. La legge della **Toscana stabilisce che è il Regolamento interno del Consiglio regionale a stabilire i termini** che possono essere elevati su richiesta motivata del Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali, ovvero ridotti per ragioni di urgenza.

5. AUTONOMIA ORGANIZZATIVA

Quasi tutte le Regioni, ad eccezione della Liguria, del Piemonte e della Puglia, che nulla stabiliscono al riguardo, **hanno sancito nello Statuto l'autonomia** del CAL, che è assicurata attraverso il riconoscimento di una **potestà regolamentare** interna e dalla **previsione di una dotazione di risorse umane e strumentali** a carico della Regione.

Riguardo all'organizzazione del CAL tutte le leggi regionali vigenti, ad eccezione dell'Umbria, che contempla il solo Presidente, prevedono oltre al Presidente uno o due Vicepresidenti (*Liguria, Puglia*) anche un Ufficio di Presidenza (*Calabria, Lazio, Toscana, Piemonte*) fino anche alla previsione della costituzione di Commissioni istruttorie. In tal modo viene notevolmente ridotta l'autonomia organizzativa del CAL. Solo il Piemonte rimette al regolamento interno la composizione a regime dell'ufficio di presidenza.

Le leggi regionali si spingono talvolta a stabilire:

1. il *quorum* per la validità delle deliberazioni (*Calabria, Piemonte* - in questa Regione la norma è cedevole nei confronti del regolamento interno);
2. che ciascun componente esprime un voto (*Toscana*);
3. che le sedute sono pubbliche con le modalità previste dal regolamento del Consiglio regionale (*Puglia*).

La gran parte delle Regioni prevede una sorta di "controllo preventivo" dei regolamenti interni dei CAL da parte dei Consigli Regionali, motivato da esigenze di "raccordo procedurale e funzionale" (*Calabria, Toscana, Piemonte, Puglia*).

Il *quorum* previsto per l'approvazione dei regolamenti interni è sempre qualificato. Si va dalla maggioranza dei componenti (*Calabria, Toscana, Piemonte, Puglia, Liguria, Umbria*) alla maggioranza dei due terzi dei componenti (*Lazio*).

Per valutare, invece, l'adeguatezza delle dotazioni di risorse umane e strumentali, si rende necessario attendere le effettive costituzioni dei CAL.

Sarà importante continuare a monitorare l'attuazione degli Statuti con riferimento a questo profilo, sia per le medesime Regioni sia per le altre Regioni che devono ancora approvare o riapprovare una propria legge, perché esso, da una parte dà immediatamente attuazione ad una norma Costituzionale (articolo 123 ultimo comma) ma soprattutto dà attuazione al più complessivo nuovo assetto dei rapporti che il Titolo V novellato, auspica si realizzi nell'Ordinamento del nostro Paese nel rispetto del principio di unità e di indivisibilità della Repubblica, affermato nell'articolo 5 della Costituzione.