

RIVISTA AMMINISTRATIVA DELLA REGIONE TOSCANA

DIRETTORI

Avv. DOMENICO IARIA

Avv. CORRADO MAUCERI

Avv. NICOLÒ PAOLETTI

CONSIGLIO DI REDAZIONE

Avv. LUIGI ANDRONIO
Avv. LUCIA BORA
Avv. FRANCESCO BRIZZI
Dott. ALBERTO CHELLINI
Avv. Prof. MARCELLO CLARICH
Avv. ALESSANDRO COLZI
Avv. GIAN DOMENICO COMPORTI
Avv. ANDREA CUCCURULLO
Avv. GUIDO GIOVANNELLI

Avv. Prof. STEFANO GRASSI
Avv. LUCA MARCHI
Avv. Prof. CARLO MARZUOLI
Avv. ATTILIO MAUCERI
Dott. MAURIZIO NICOLOSI
Avv. SIMONE NOCENTINI
Dott. CARLO PAOLINI
Avv. ROBERTO RIGHI
Dott. SAVERIO ROMANO

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Avv. ISETTA BARSANTI

Avv. GINEVRA PAOLETTI

Supplemento

alla

RIVISTA AMMINISTRATIVA
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

FONDATA NELL'ANNO 1850

MARCO MANCINI

IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI: TRA LUCI, OMBRE ED UN NOTEVOLE PASSO INDIETRO

SOMMARIO: 1. **Premessa.** – 1.1. *Gli strumenti di raccordo tra i livelli territoriali di governo prima della riforma del 2001.* 1.2. *Le fonti di disciplina del CAL.* – 2. **Struttura e composizione del CAL.** – 2.1. *La disciplina costituzionale e statutaria.* – 2.2. *Gli «enti locali» chiamati a comporre il CAL.* – 2.3. *I criteri selettivi dei rappresentanti degli «enti locali».* – 2.4. *Durata e scioglimento anticipato.* – 3. **Le competenze del CAL.** – 3.1. *La disciplina costituzionale e statutaria.* – 3.2.1. *L'attività consultiva nei confronti del Consiglio regionale: A) materie.* – 3.2.2. *B) Atti e loro effetti.* – 3.3. *L'attività consultiva nei confronti della Giunta regionale.* – 3.4. *Altre competenze.* – 4. **Gli istituti di garanzia.** – 5. **Cenni conclusivi.**

1. Premessa.

Lo Statuto della Regione Toscana, approvato in seconda lettura nella seduta del 19 luglio del 2004, inserisce la disciplina del Consiglio delle autonomie locali (d'ora in avanti, per brevità, denominato semplicemente CAL) all'interno del Titolo VI (il sistema delle autonomie), dedicandogli specificamente due articoli (il 66 e il 67).

Prima di procedere all'analisi di tale disciplina è opportuno premettere alcune considerazioni di carattere generale.

Da un lato, con la costituzionalizzazione del CAL tramite l'aggiunta di un ulteriore comma, il quarto, all'art. 123 Cost., ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001, si è operata un'integrazione della riforma che aveva già investito l'autonomia statutaria regionale con la legge costituzionale n. 1 del 1999 (1). Al riguardo, occorre rilevare che lo stato di avanzamento del processo di revisione statutaria, a distanza ormai di quasi cinque anni dalla riforma, è assai ridotto, e in ogni caso è ben distante dagli esiti di una «seconda rivoluzione statutaria» che, con eccessiva enfasi, i primi commentatori si erano spinti a prefigurare. Al

(1) Riguardo al dibattito sul nuovo Statuto della Toscana e sull'istituzione del CAL nel periodo di transizione tra la riforma del 1999 e quella del 2001 cfr. AA.VV., *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, atti del seminario di Pisa del 14 Giugno 2001, a cura di E. Libone, Torino, Giappichelli, 2002.

momento, infatti, sono soltanto quattro le Regioni che, assieme alla Toscana (2), hanno approvato un nuovo Statuto (3), e si tratta, curiosamente, di due tra le Regioni che, nel corso della prima «stagione statutaria» degli anni '70 avevano evidenziato i maggiori ritardi (4).

Dall'altro lato, occorre fin d'ora individuare quelle che si possono considerare le due problematiche di fondo sottese al tema che ci riguarda, e che rappresenteranno pertanto le linee guida, i fili conduttori lungo i quali si svilupperà l'analisi.

1.1. *Gli strumenti di raccordo tra i livelli territoriali di governo prima della riforma del 2001.*

La prima linea guida dalla quale partire attiene al sistema degli strumenti di raccordo tra i tre livelli territoriali di governo che costituiscono la Repubblica (Stato, Regioni, enti locali), e dei modelli generali in cui tali sistemi di raccordo si sono sostanziati negli anni precedenti la riforma del 2001 (5).

I rapporti Stato-Regioni, da un lato, e Regioni-enti locali, dall'altro, che nella Carta del 1948 erano ispirati ad una logica di tipo «duale», caratterizzata da una rigida separazione delle rispettive competenze, si

(2) Il fatto che lo Statuto toscano sia stato impugnato dal Consiglio dei Ministri di fronte alla Corte costituzionale non vale ad inficiare in alcun modo gli aspetti che ci riguardano, perché gli articoli in oggetto non hanno formato oggetto di impugnativa.

(3) Si tratta della Calabria, il cui Consiglio ha per primo provveduto ad approvare in via definitiva il proprio Statuto in seconda lettura con una deliberazione in data 31 Luglio 2003 (Statuto, peraltro, dichiarato illegittimo ad opera della Corte costituzionale con la sentenza n. 2/04, limitatamente alla parte relativa alla forma di governo), della Puglia, il cui Consiglio ha invece approvato il proprio Statuto in seconda lettura nelle sedute del 3, 4 e 5 Febbraio del 2004; dell'Umbria, il cui Statuto è stato approvato con seconda deliberazione nella seduta del 29 Luglio 2004; del Lazio, il cui Statuto è stato approvato in seconda deliberazione, dopo un primo stop dovuto al fatto che nella seduta del 29 Luglio 2004 non era stata raggiunta la maggioranza costituzionalmente prescritta, nella seduta del 31 Luglio 2004.

(4) Riguardo al lento processo di adozione dei nuovi Statuti e alle conseguenti ricadute sui modelli relazionali-organizzativi precedenti, sostanzialmente confermati, e sull'istituzione dei CAL nelle diverse Regioni, cfr. A. FERRARA, *L'attuazione della riforma*, in *Primo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, a cura di A. D'Atena, Milano, Giuffrè, 2003, 36-37.

(5) Si rimanda, per un approfondimento sulla tematica *de qua*, ai recenti studi di F. MERLONI, *Gli strumenti di raccordo tra Regioni ed enti locali*, in *Verso una fase costituente delle Regioni?*, a cura di A. Ferrara, Milano, Giuffrè, 2000, 52-53; G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali e i suoi riflessi sul sistema dei rapporti Regioni enti-locali*, in *Problemi del federalismo*, a cura di G. Marchetti, Milano, Giuffrè, 2001, 371-374; L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, 2002, 992-993.

sono gradualmente evoluti, a livello di legislazione ordinaria attuativa del disegno costituzionale, in due direzioni. Nella prima direzione, si sono sviluppate delle forme di contatto diretto dello Stato sia con le Regioni sia con gli enti locali, definite di tipo «triangolare» (6) e culminate con l'istituzione del sistema delle Conferenze; nella seconda direzione, invece, si sono progressivamente affermate delle forme di relazione diretta tra Regioni ed enti locali, secondo i c.d. «moduli seriali» (7), che hanno di fatto relegato gli enti locali nel ruolo di mere parti del sistema regionale favorendo nel contempo la valorizzazione della Regione quale «centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali» (8). Entrambe le direzioni imboccate hanno comunque segnato il definitivo superamento della logica «dualista» a vantaggio di quel principio di «leale cooperazione» tra i diversi livelli territoriali di governo che, dopo una prima esplicitazione ad opera della giurisprudenza costituzionale (9), si è estrinsecato nella creazione di organi permanenti di raccordo e concertazione.

Proprio nell'ottica dei rapporti improntati a «moduli seriali» e a seguito alle numerose riforme del sistema amministrativo a Costituzione invariata realizzate nel corso degli anni '90 (10), alla fine del decennio scorso si è assistito alla istituzione, da parte dei legislatori regionali, di organi permanenti di raccordo tra Regioni ed enti locali variamente denominati e diversamente configurati quanto a composizione ed attribuzioni (11). La dottrina ha individuato due modelli principali di tali organi:

(6) Cfr. G. MARCHETTI, *op. cit.*, p. 372.

(7) La locuzione appartiene a M. CAMMELLI, *La Conferenza Stato-Città: partenze false e problemi veri*, in *Le Regioni*, 1996, 421.

(8) Secondo la formula utilizzata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 343 del 1991.

(9) Basti ricordare, tra tutte, le sentenze nn. 79 del 1996 e 83 del 1997.

(10) Il riferimento principale è rappresentato dall'art. 3 del d.lgs. n. 112/98, poi integralmente trasposto nell'art. 4 del d.lgs. n. 267/00, che, in attuazione del principio di cui all'art. 3, comma 1, lettera c, della l.n. 59/97, prevedeva l'adozione da parte della legge regionale di «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». La norma «istituzionalizzava», per così dire, gli organi permanenti di raccordo tra Regioni ed enti locali, che le Regioni erano comunque già in precedenza facoltizzate ad istituire alla luce delle previsioni contenute nell'art. 11 del D.P.R. n. 616/77 e nell'art. 3 della l. n. 142/90.

(11) Per una panoramica di tali organi, con particolare riferimento alle loro caratteristiche strutturali e funzionali, cfr. M. COSULICH, *Le altre Conferenze. L'esperienza delle Conferenze permanenti Regione-autonomie locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, 67 ss.; G. DI COSIMO, *Gli organi di raccordo fra Regioni ed enti locali*, in *Le Regioni*, 2000, 1031ss.; M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali. Conferenza o Consiglio?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 227-237; G. MARCHETTI, *op. cit.*, 382-396; A. CHELLINI, *L'esperienza attuale dei Consigli delle autonomie locali e delle Conferenze Regione-enti locali nelle Regioni italiane*, in

a) un organo «misto» (12), perché composto di rappresentanti sia delle Regioni che degli enti locali, incardinato presso la Giunta regionale con funzioni consultive di essa, configurato quale sede di raccordo e concertazione tra gli esecutivi ai fine dell'emanazione dei provvedimenti amministrativi regionali di maggiore importanza, al quale di solito il legislatore regionale attribuiva il *nomen iuris* di «Conferenza regionale delle autonomie locali»;

b) un organo composto di soli rappresentanti degli enti locali (13), incardinato presso il Consiglio regionale, con funzioni partecipative-consultive anche al procedimento legislativo regionale e perciò configurato quasi come una sorta di «seconda Camera regionale», di solito denominato «Consiglio delle autonomie» (14).

Questi due modelli potevano essere ricavati solo in via di approssimazione, atteso che non erano infrequenti le «contaminazioni» (15) tra le rispettive caratteristiche strutturali e funzionali. Proprio l'organo istituito dalla Regione Toscana con legge n. 36 del 2000 (denominato «Consiglio delle autonomie locali»), ad esempio, pur possedendo molte delle caratteristiche proprie del secondo dei modelli indicati, presentava però rispetto ad esso delle peculiarità talmente marcate da indurre una parte della dottrina (16) a configurarlo come un sottomodello o, addirittura, come un terzo, autonomo modello (17). Il Consiglio toscano, infatti, aveva carattere elettivo, era un organo interno del Consiglio regionale, suo unico interlocutore, ed era chiamato ad esprimere un parere obbligatorio, che interveniva come fase ulteriore del procedimento legislativo regionale, su una serie di proposte di atti di pertinenza dell'Assemblea regionale, tra i quali quelli sulla determinazione o modificazione delle competenze degli enti locali, sul riparto delle competenze Regioni-enti locali, sul bilancio regionale e sugli strumenti generali di programmazione. Con una disposizione unica nel panorama della legislazione regionale (18) dell'epoca, inoltre, erano disciplinati gli effetti delle pronunce dell'organismo: in caso di parere negativo da parte del CAL, si

Nuova Rassegna, 2002, 865-870; F. GALILEI, *Proposte per la disciplina dei Consigli delle autonomie locali negli Statuti regionali ai sensi dell'art. 123 della Costituzione*, ivi, 897.

(12) Definito anche «dualista» da G. DI COSIMO, *op. cit.*, 1039.

(13) Definito anche «monista» da G. DI COSIMO, *op. cit.*, 1040.

(14) Avanzava pesanti critiche a questo modello F. MERLONI, *op. cit.*, 57-58.

(15) In ordine a tali «contaminazioni» cfr. M. COSULICH, *op. ult. cit.*, 228-230.

(16) Si tratterebbe di un terzo modello per T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle autonomie locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 1068-1069.

(17) Sul modello toscano, cfr. A. CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana*, in *Le Regioni*, 2001, 587 ss.; Id., *Analisi degli strumenti e procedure di raccordo e concertazione tra le Regioni e gli enti locali*, in *Il ruolo delle assemblee elettive*, a cura di M. Carli, Giappichelli, Torino, 2001, 13 ss.

(18) Art. 14, comma 2, legge regionale Toscana n. 36 del 2000.

prevedeva che il Consiglio potesse procedere all'approvazione dell'atto soltanto a maggioranza assoluta dei componenti. Tale avanzatissima previsione, tuttavia, subordinava la propria efficacia al momento dell'entrata in vigore del nuovo Statuto. Qualora si fosse resa necessaria un'interlocuzione degli enti locali con la Giunta regionale, anziché con il Consiglio, interveniva un altro organismo, denominato Tavolo, istituito presso la Giunta stessa e composto dai delegati delle associazioni rappresentative degli enti locali (UPI, ANCI, UNCEM), il quale deteneva in via esclusiva la titolarità della funzione concertativa.

Questo *excursus* sulle caratteristiche dei diversi modelli di organi di raccordo tra Regioni ed enti locali nella legislazione regionale precedente alla riforma risulterà utile per valutare se l'art. 123, comma 4, Cost. abbia optato, in modo esplicito o implicito, per uno di tali modelli (19), se e quale margine di scelta sul punto abbia lasciato all'autonomia statutaria regionale o se, come sostiene taluno (20), si sia semplicemente limitato a trasporre sul piano costituzionale una realtà preesistente (21).

1.2. Le fonti di disciplina del CAL

La seconda linea guida che, come vedremo, si interseca in parte con

(19) Cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, 360, secondo il quale l'art. 123, comma 4, Cost. non si è espresso a favore di nessuno dei due modelli «base» precedenti, ed anzi contiene indicazioni contrastanti: il *nomen* «Consiglio» attribuito all'organo parrebbe infatti richiamare il secondo modello, mentre le funzioni di mera consultazione farebbero trasparire una preferenza per il modello «Conferenza». Dello stesso avviso è anche G. MARCHETTI, *op. cit.*, 396-397, la quale, dopo avere rimarcato che l'art. 123, comma 4, Cost. ha avuto il merito di costituzionalizzare i modelli di rapporti centro-periferia di tipo «seriale», «superando la tradizionale concezione secondo cui gli enti locali possono interloquire solo con lo Stato», al fine di evitare una sorta di «neocentralismo», alla fine riconosce che il legislatore costituzionale non ha manifestato alcuna preferenza in quanto ha attribuito al CAL delle funzioni meramente consultive e ne ha indebolito il ruolo complessivo lasciando nell'esclusiva disponibilità del legislatore statale la disciplina dell'ordinamento istituzionale degli enti locali (art. 117, comma 2, lettera p), Cost.). In senso conforme anche T. GROPPI, *op. cit.*, 1071.

(20) Cfr. T. GROPPI, *op. cit.*, 1059, ad avviso della quale si tratterebbe di una «disposizione bilancio», volta a «recepire a livello costituzionale riforme già realizzate in via legislativa».

(21) Si deve ritenere ormai superato, a causa dell'esplicita costituzionalizzazione del CAL ad opera della l. cost. n. 3/01, il dibattito che si era sviluppato in dottrina a seguito della l. cost. n. 1/99 circa la possibile riconduzione della previsione di un organo di rappresentanza degli enti locali all'interno dello Statuto, tramite la sua inclusione nei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione» o nella «forma di governo regionale». Riguardo alle diverse posizioni della dottrina sul punto, cfr. M. COSULICH, *op. ult. cit.*, 217-223; F. GALILEI, *op. cit.*, 897; L. VIOLINI, *op. cit.*, 993-995.

la prima, riguarda l'individuazione delle diverse fonti abilitate a disciplinare il CAL che si ritiene siano tre: oltre allo Statuto regionale, del quale la previsione del CAL costituisce un contenuto necessario, anche la legge regionale ed, eventualmente, un regolamento interno dello stesso CAL. Il punto cruciale è rappresentato senza dubbio dai rapporti tra queste fonti, o meglio, dal *quantum* di disciplina che a ciascuna di queste fonti è riservato. Al riguardo, i problemi che emergono sono tre.

Il primo attiene al livello costituzionale della disciplina. La dottrina è concorde nel ritenere che le indicazioni contenute nel testo dall'art. 123, comma 4, Cost. siano scarse, di scarsa importanza ai fini della complessiva configurazione dell'organo e comunque suscettibili di interpretazioni flessibili. Gli unici dati certi che si possono trarre sono infatti che: *a*) un organo di raccordo tra Regioni ed enti locali deve essere istituito in ogni Regione; *b*) la sua previsione e una parte della sua disciplina devono essere obbligatoriamente contenute nello Statuto regionale (22); *c*) al CAL deve essere attribuita quantomeno una funzione consultiva (23). Oltre questi (ridotti) dati, le relative scelte di attuazione e sviluppo sembrano essere interamente rimesse al livello regionale di disciplina (24).

Proprio all'interno del livello regionale di disciplina trovano collocazione il secondo e il terzo problema, che (pur essendo riconducibili al solo problema del *quantum* della disciplina statutaria), attengono rispettivamente alla ripartizione della disciplina tra la Costituzione e lo Statuto (e quindi ai limiti che discendono dall'alto alla fonte statutaria) da un lato, e tra lo Statuto e la legge regionale (e quindi ai limiti che dallo Statuto discendono verso il basso, in direzione della fonte legislativa) dall'altro.

Dall'alto, anzitutto, discendono per lo Statuto alcuni limiti derivanti dalla corretta interpretazione delle espressioni adoperate dall'art. 123,

(22) Secondo G. MARCHETTI, *op. cit.*, 397-399, la previsione obbligatoria del CAL indebolisce l'autonomia statutaria regionale, perché impedisce di prevedere forme e strumenti diversi di raccordo e coordinamento tra la Regione e gli enti locali o, addirittura, di non prevederne affatto, rimettendone interamente la disciplina alla legge regionale.

(23) Secondo alcuni, dal testo dell'art. 123, comma 4, Cost. si desumerebbe anche l'unicità dell'organo di rappresentanza degli enti locali, senza possibilità perciò di creare più organi distinti in base al tipo di enti interessati, al territorio o alle materie di competenza. Cfr. al riguardo M. COSULICH, *op. ult. cit.*, 224-225; F. GALILEI, *op. cit.*, 898.

(24) Evidenziano la necessità di individuare una disciplina costituzionale comune, in modo da evitare che le diverse previsioni regionali comportino la costituzionalizzazione di organi profondamente diversi tra loro, A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, in *Diritto Pubblico*, 2003, 910-911; G.U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2003, 248, il quale vede, nella possibile diversificazione delle discipline regionali, un rischio di violazione del principio di uguaglianza.

comma 5, Cost. (25). Si tratterà pertanto di verificare se le previsioni statutarie siano o meno rispettose di tali limiti e quindi costituzionalmente legittime, per poi passare a valutarne, sotto un altro e diverso punto di vista, l'opportunità e la congruità rispetto allo scopo che si dovrebbero prefiggere, che è quello di creare un organo in grado di rappresentare efficacemente gli enti locali. Proprio sotto quest'ultimo punto di vista, inoltre, occorre ricordare che la previsione costituzionale del CAL comporta dei limiti per tutte le fonti che sono chiamate a dettarne una quota di disciplina, che devono rispettare le prerogative e il ruolo complessivo dell'organo.

Verso il basso, la ripartizione della disciplina tra Statuto e legge regionale si presta a considerazioni sia di ordine giuridico, sia di ordine *lato sensu* politico. Sotto il primo profilo, la riserva [seppur relativa (26)] di Statuto contenuta nell'art. 123, comma 5, Cost., impone di individuare con estrema precisione quale sia quel *minimum* di disciplina del CAL che lo Statuto deve obbligatoriamente contenere (e che non si può limitare a rinviare alla legge regionale) per non incorrere in un'omissione di contenuto necessario (27). Sotto altro profilo, la scelta circa gli aspetti della disciplina che – non essendo riservati né al livello costituzionale né al livello statutario – lo Statuto è facoltizzato ad attribuire alla legge regionale ha evidenti risvolti «politici». Posto, infatti, che il legislatore statutario potrebbe anche decidere di riservare a sé l'intera disciplina del CAL senza rinviare ad una legge regionale attuativa (28), le conseguenze di una scelta di questo tipo sarebbero evidenti. La fonte statutaria possiede infatti un maggiore grado di «rigidità» rispetto alla legge regionale, dotata al contrario di una minore capacità di resistenza alla modifica da parte delle mutevoli e contingenti maggioranze politiche consiliari. Appare condivisibile, al riguardo, la tesi di chi (29) ritiene che alla fonte statutaria dovrebbe spettare la disciplina degli aspetti fondamentali dell'organizzazione e del funzionamento del CAL (quali indipendenza, composizione, poteri ed effetti derivanti dal loro esercizio),

(25) Secondo G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 223-224, si dovrebbe utilizzare, nella valutazione circa la legittimità delle previsioni statutarie, anche un'interpretazione sistematica che verifichi il rispetto dei seguenti principi: 1) autonomia statutaria delle Regioni, per cui tutto ciò che non è vietato o imposto dalla Costituzione dovrebbe essere rimesso all'autonoma scelta del Consiglio regionale; 2) pari dignità degli enti previsti dall'art. 114 Cost.; 3) principio di sussidiarietà; 4) principio di leale collaborazione; 5) principio di uguaglianza tra enti rappresentativi dei cittadini.

(26) Cfr., sul punto, M. OLIVETTI, *op. cit.*, 367.

(27) Riguardo alla difficile «giustiziabilità» di tale tipo di omissione, cfr. T. GROPPI, *op. cit.*, 1070-1071.

(28) Altro discorso essendo quello relativo all'opportunità che lo Statuto contenga delle disposizioni che, riguardo ad alcuni profili di disciplina del CAL, sarebbero dettagliate ed inevitabilmente lunghe...

(29) Cfr. G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 234-235.

mentre potrebbero essere lasciate alla legge regionale le modalità attuative di tali regole e l'attribuzione di ulteriori competenze rispetto a quelle minime da garantire nello Statuto. Conclusivamente sul punto, il *quantum* di disciplina statutaria rappresenta un indizio di rilievo per comprendere quale sia il ruolo e l'importanza che ogni legislatore statutario regionale intende attribuire al CAL all'interno della complessiva forma di governo regionale.

2. Struttura e composizione del CAL.

2.1. La disciplina costituzionale e statutaria.

Passiamo ora ad esaminare i profili specifici di disciplina del CAL contenuti nello Statuto toscano, a partire da quello relativo alla struttura.

Le indicazioni vincolanti che si possono trarre dal disposto costituzionale al riguardo sono scarse e attengono all'interpretazione della locuzione «enti locali». L'unica certezza che si può ricavare è che devono necessariamente fare parte del CAL almeno i rappresentanti di Comuni, Province e Città Metropolitane, cioè degli enti locali «propriamente detti» – vale a dire quelli elencati e garantiti nelle loro prerogative dall'art. 114 Cost. – rispetto ai quali la partecipazione all'attività consultiva non può essere preclusa, a pena di illegittimità costituzionale, dalla fonte statutaria. Oltre questo aspetto vincolato si apre lo scenario delle soluzioni statutariamente possibili.

Lo Statuto della Toscana, sul punto, appare assai parco di previsioni. L'unica indicazione di un certo rilievo contenuta nell'art. 66 è quella relativa all'istituzione del CAL presso il Consiglio regionale. Ciò non comporta la configurazione quale organo accessorio-ausiliario del solo Consiglio e non anche della Giunta o del suo Presidente (30). Come è stato, infatti, sottolineato (31), non esiste alcun vincolo costituzionale che imponga di affiancare il CAL ad uno degli organi regionali necessari, potendosi trattare di un organismo del tutto autonomo. E che fosse quest'ultima l'*intentio* del legislatore statutario toscano parrebbe confermato dal fatto che, nei commi successivi, il CAL viene dotato di autonomia finanziaria e di un proprio regolamento interno che ne disciplini le procedure di funzionamento. A prescindere da interpretazioni del primo comma *magis ut valeat*, il CAL potrebbe perciò esercitare le proprie competenze consultive tanto nei confronti del Consiglio, e quindi rispetto alla funzione legislativa, quanto nei confronti della Giunta, e quindi rispetto alla funzione amministrativa.

(30) Circa la natura del CAL quale organo della Regione e non quale organo misto, cfr. M. OLIVETTI, *op. cit.*, 358, secondo il quale l'art. 7 della l. cost. n. 3 del 2001 avrebbe comportato un'abrogazione tacita parziale dell'art. 121, comma 1, Cost., con l'effetto di allargare il novero degli organi regionali necessari anche al CAL. *Contra*, F. GALILEI, *op. cit.*, 898, ad avviso del quale non sarebbe né organo regionale né organo dei soli enti locali, bensì «organismo» in senso atecnico.

(31) Cfr. L. VIOLINI, *op. cit.*, 1005.

Per il resto, l'art. 66 rimette interamente alla legge regionale la disciplina della composizione, dei criteri di rappresentanza territoriale e delle modalità di costituzione del CAL. Tale scelta di disimpegno si colloca, ad avviso di chi scrive, ai margini estremi della legittimità costituzionale, perché comporta una riduzione del *quantum* della disciplina statutaria al di sotto della soglia minima necessaria per garantire un'adeguata ed equilibrata rappresentanza degli enti locali e, conseguentemente, un efficace esercizio della propria funzione consultiva da parte del CAL. Viene infatti affidata alla fonte legislativa la risoluzione di alcuni problemi relativi alla composizione del CAL che, per la carica di «politicità» che li connota e per i dubbi profili di legittimità costituzionale che presentano, sarebbe stato necessario rimettere alla fonte statutaria.

2.2. Gli «enti locali» chiamati a comporre il CAL.

In primis, sarebbe stata opportuna, da parte dello Statuto, un'elencazione precisa e tassativa degli enti locali chiamati a comporre il CAL, in modo da sgombrare immediatamente il campo dai numerosi equivoci che sono sorti e si sono sviluppati attorno ai soggetti da ricomprendere in tale locuzione (32).

Anzitutto, il problema si pone riguardo ad alcuni enti locali territoriali (ad es. quelli disciplinati nel d.lgs. n. 267 del 2000, come le Comunità montane, le Unioni di Comuni, ecc.) che, pur non rientrando tra quelli garantiti nelle loro prerogative dall'art. 114 Cost., qualora fossero presenti sul territorio regionale, potrebbero reclamare a buon diritto una loro quota di rappresentanza all'interno del CAL. Il vincolo costituzionale relativo alla obbligatoria rappresentanza degli enti locali di cui all'art. 114 Cost., infatti, non preclude al legislatore regionale la possibilità di integrare la composizione dell'organo anche con i rappresentanti di altri enti presenti sul territorio regionale (33). La scelta di includere o meno nel CAL enti rappresentativi di porzioni anche ampie del territorio, caratterizzate da peculiarità di carattere geografico o economico, e di permettere loro in tal modo di partecipare ad alcune decisioni regionali di

(32) Un esempio in tal senso si può trarre dallo Statuto della Puglia che, all'art. 45, comma 2, prevede che vadano a comporre il CAL i rappresentanti di Comuni, Province, Città metropolitane e Comunità montane.

(33) Di contrario avviso è A. GENTILINI, *op. cit.*, 922-923, ad avviso del quale gli unici enti locali chiamati a comporre il CAL sarebbero quelli garantiti in forma esplicita dall'art. 114 Cost. e dal complessivo contesto costituzionale quale risulta a seguito della l. cost. n. 3 del 2001. *Contra*, cfr. T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2002, 254, secondo i quali dovrebbero trovare spazio all'interno del CAL anche gli enti locali qualificati come tali dal d.lgs. n. 267/00 (T.U. degli enti locali), come le Comunità montane, le Comunità isolate, le Unioni di Comuni.

particolare rilievo e che li possono direttamente riguardare, dovrebbe spettare alla fonte statutaria (34).

Allo stesso modo, l'elenco degli enti chiamati a comporre il CAL avrebbe risolto alla radice anche il problema relativo all'eventuale inclusione delle associazioni rappresentative degli enti locali territoriali, delle c.d. «autonomie funzionali e sociali» e dei rappresentanti della Regione.

Quanto alle associazioni rappresentative degli enti locali territoriali (quali l'ANCI, l'UPI e l'UNCCEM), una loro partecipazione al CAL (e forse anche la stessa designazione, da parte loro, di una quota dei componenti) sarebbe di dubbia legittimità costituzionale, in quanto comporterebbe una sostanziale equiparazione tra enti territoriali costituzionalmente previsti e garantiti (quelli citati dall'art. 114 Cost.), i cui meccanismi di scelta rappresentativi sono stabiliti dalla legge, e mere associazioni volontarie di diritto privato, i cui meccanismi di scelta rappresentativi sono invece affidati a degli statuti privati (35).

Per quanto attiene ai rappresentanti della Regione, la volontà statutaria di escluderli si può implicitamente desumere dalla definizione del CAL quale «organo di rappresentanza del sistema degli enti locali della Toscana». In linea generale, la Costituzione non impone ma neppure preclude la presenza di rappresentanti della Regione all'interno dell'organo. Tra la tesi di coloro che sono favorevoli ad un modello «misto» (36), che consenta una consultazione «dentro l'organo», e quella di coloro (37) che, al contrario, prediligono un modello di tipo «monista», che favorisca la consultazione «attraverso l'organo» (38), la seconda sembra quella maggiormente aderente alla lettera e allo spirito della Carta. Due gli argomenti decisivi al riguardo, uno di carattere letterale, l'altro di carattere fattuale. Quanto al primo, appare pregnante la considerazione (39) secondo la quale il termine «consultazione», se correttamente

(34) L'inserimento dei rappresentanti di questi enti territoriali all'interno del CAL sarebbe opportuno anche alla luce dell'art. 62 dello Statuto, che impone alla Regione di valorizzare il ruolo delle Comunità montane e dei circondari esistenti sul territorio toscano.

(35) Al riguardo, cfr. G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 236-237, secondo il quale la partecipazione di tali associazioni incontrerebbe un ulteriore ostacolo nella *ratio* dell'art. 123, comma 4, Cost. che sarebbe quella di sostituire, a dei modi di rappresentanza degli enti locali non istituzionalizzati e solo accettati dalla legge, dei moduli istituzionali previsti esplicitamente dalla legge.

(36) Cfr. A. GENTILINI, *op. cit.*, 918-921, ad avviso del quale la consultazione «dentro l'organo», attraverso la corresponsabilità e la condivisione delle scelte, permetterebbe di raggiungere risultati più efficaci e conferirebbe al CAL una maggiore forza istituzionale e politica.

(37) Cfr. L. VIOLINI, *op. cit.*, 998-1000; G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 232.

(38) Le espressioni virgolettate appartengono a A. GENTILINI, *op. cit.*, 918.

(39) Cfr. L. VIOLINI, *op. cit.*, 998, secondo la quale «...l'atto del consultare implichi quello di rivolgersi ad un "altro da sé", nella logica di una norma che intende dare spazio ad una rappresentanza degli Enti locali, la cui autonomia verrebbe senz'altro compressa... se nel suo ambito si dovesse dare spazio a rappresentanti degli organi "consultanti"».

te interpretato, implica necessariamente una contrapposizione dialettica tra consultato e consultante, e non una loro collaborazione, che finirebbe con il trasformare la «consultazione» in «concertazione». Quanto al secondo, si rileva che sarebbe priva di senso una partecipazione al CAL di rappresentanti regionali con diritto di voto, in quanto tale organo non ha poteri decisionali definitivi, ma esprime meri pareri che possono essere disattesi proprio da un organo regionale. Nessun ostacolo sembra frapporsi invece ad una loro partecipazione occasionale (e obbligatoria, se richiesta) alle sedute del CAL senza diritto di voto.

Riguardo al sistema complessivo delle «autonomie sociali e funzionali» (Università, Camere di commercio, ecc.) lo Statuto ha invece compiuto una scelta esplicita. Circa la loro inclusione nel CAL esistevano infatti delle perplessità di ordine costituzionale (40). Come nel caso delle associazioni rappresentative di enti locali, infatti, risulterebbe di dubbia legittimità costituzionale l'equiparazione tra enti a fini generali, rappresentativi dell'intera popolazione presente sul loro territorio, ed enti a fini particolari e settoriali (41). Nell'ottica di una valorizzazione della dimensione «orizzontale» del principio di sussidiarietà (42), gli Statuti potrebbero istituire degli organismi diversi rispetto al CAL che – sulla falsariga del CNEL a livello statale – si ponessero quali sedi concertative-rappresentative dei principali interessi economici, sociali e funzionali della Regione (43). Lo Statuto toscano ha optato per una soluzione di

(40) Lo Statuto del Lazio, all'art. 66, comma 4, facoltizza la legge regionale a prevedere la partecipazione al CAL, senza diritto di voto, di rappresentanti delle autonomie funzionali, in particolare delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e delle Università.

(41) Cfr. anche F. GALILEI, *op. cit.*, 898-899, secondo il quale c'è la regola, secondo la quale chi trae legittimazione diretta dal popolo è il solo abilitato alla cura generale degli interessi pubblici, e c'è l'eccezione, secondo la quale esistono altri soggetti pubblici preposti alla cura di interessi particolari o settoriali tramite l'esercizio di funzioni tecnico-amministrative. L'eccezione non si potrebbe tramutare in regola, anche per evitare una doppia rappresentanza, a titolo generale e a titolo particolare, per determinate categorie di soggetti.

(42) A. GENTILINI, *op. cit.*, 924-926, si serve del fatto che le autonomie «funzionali» e «sociali» sono le principali beneficiarie dell'attribuzione di funzioni in applicazione della sussidiarietà «orizzontale» per escluderne la presenza nel CAL. A suo avviso, infatti, la dimensione «orizzontale» della sussidiarietà si troverebbe in una posizione di marcata subordinazione rispetto a quella «verticale», mentre l'affiancamento delle autonomie «funzionali» e «sociali» – enti della sussidiarietà «orizzontale» – alle istituzioni territoriali – enti della sussidiarietà «verticale» – all'interno del CAL determinerebbe una loro illegittima parificazione.

(43) Suggerisce una soluzione di questo tipo M. OLIVETTI, *op. cit.*, 366-367. Lo Statuto del Lazio disciplina, all'art. 71, un Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, del quale sono chiamati a far parte gli esperti e rappresentanti delle categorie produttive, delle formazioni sociali e delle organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori, configurato quale organo consultivo del Consiglio e della Giunta per l'elaborazione della normativa e della programmazione di carattere economico-sociale della Regione.

questo tipo, prevedendo (art. 61) l'istituzione di una Conferenza permanente delle autonomie sociali, configurata quale organismo consultivo del Consiglio regionale, rispetto al quale è chiamata ad esprimere pareri e proposte in ordine agli atti della programmazione economica, sociale e territoriale, e alla quale viene garantita anche l'indispensabile autonomia finanziaria. Quanto alle «autonomie funzionali», invece, lo statuyente si è limitato (art. 60) ad impegnare la Regione a valorizzarle e a favorirne la partecipazione all'attività propria degli enti locali.

2.3. I criteri selettivi dei rappresentanti degli «enti locali».

Passando ora dal problema del gruppo tipologico di autonomie locali chiamate a comporre il CAL a quello dell'individuazione dei rispettivi rappresentanti, occorre anzitutto evidenziare il silenzio serbato dal legislatore statutario circa il numero massimo di componenti l'organo (44). Questa carenza di previsione rappresenta un'omissione di particolare gravità se si considera che attiene ad un aspetto connesso alla corretta funzionalità e continuità dell'organo e che perciò non è corretto né opportuno lasciare alla legge regionale.

Anche per quanto attiene ai criteri di rappresentanza territoriale, la scelta di rimetterne interamente la disciplina alla legge regionale non può andare esente da critiche. È necessario, anzitutto, prendere le mosse dai principi contenuti negli articoli 3 e 114 Cost., alla luce dei quali sarebbe costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di uguaglianza fra enti dello stesso tipo, privilegiare, nella scelta dei criteri di rappresentanza, un singolo ente rispetto ad un altro appartenente al medesimo gruppo tipologico (45), tanto più che ciascuno viene chiamato a discutere, all'interno del CAL, dell'ampiezza delle proprie competenze.

Proprio per evitare di incorrere in una violazione di questo tipo, lo Statuto avrebbe dovuto stabilire alcune modalità relative alla rappresentanza degli enti territoriali (46).

(44) L'art. 48, comma 2, dello Statuto della Calabria rimette alla legge la determinazione del numero dei componenti, indicando però il numero massimo di 35. Lo Statuto pugliese, invece (art. 45, comma 2), prevede un numero di componenti del CAL uguale a quello dei consiglieri regionali. Lo Statuto laziale (art. 66, comma 3) affida alla legge regionale il compito di individuare il numero dei componenti, precisando comunque che non può essere superiore a quaranta.

(45) A. GENTILINI, *op. cit.*, 943, individua due profili di possibile discriminazione: uno «soggettivo» (un ente è rappresentato, un altro appartenente al medesimo gruppo tipologico no) e uno «oggettivo» (un'istanza è rappresentata, un'altra no).

(46) Basterebbe al riguardo, la pregnante considerazione dello stesso A. GENTILINI, *op. cit.*, 945, il quale sottolinea che, poiché il ruolo più importante che il CAL è chiamato a svolgere è quelli di pronunciarsi sulle leggi regionali di allocazione delle funzioni amministrative, la disciplina fondamentale della pro-

Rispetto alle Province, ai Comuni capoluogo e, ove (e quando) istituite, alle Città Metropolitane, visto il loro numero ridotto all'interno di ogni Regione, sarebbe stato opportuno prevedere a livello statutario la partecipazione di diritto al CAL dei loro rappresentanti (47). Si sarebbe così evitato il rischio che il legislatore regionale si spinga ad escogitare meccanismi rappresentativi di tali enti che provochino una disparità di rappresentanza (ad es. accordi tra enti dello stesso tipo per nominare od eleggere rappresentanti comuni).

Per quanto riguarda i Comuni, invece, visto il loro numero elevato all'interno di ogni Regione, si dovrebbe mediare tra due esigenze contrapposte. Da un lato, l'impossibilità per ognuno di partecipare al CAL con un proprio rappresentante, perché ciò determinerebbe la creazione di un organo pletorico ed incapace di funzionare; dall'altro, la necessità, costituzionalmente imposta, che ognuno partecipi alla designazione dei propri rappresentanti in condizioni di parità rispetto agli altri. Ciò comporta l'individuazione di criteri di selezione rappresentativa di tali enti del tutto peculiari. Si potrebbe utilizzare, almeno in parte, anche per i Comuni, un meccanismo analogo a quello sopra descritto, prevedendo la partecipazione di diritto dei rappresentanti di quelli che superano una certa soglia di abitanti. Per i Comuni con popolazione al di sotto di quella soglia, invece, come suggerisce la dottrina più attenta (48), sarebbero opportune soluzioni ispirate il più possibile a criteri di uniformità-omogeneità sia di tipo territoriale sia di altro tipo (si potrebbero, ad es., dividere i Comuni in gruppi in base alla vicinanza territoriale fino al raggiungimento della soglia del numero di abitanti minimo per avere un proprio rappresentante, oppure sulla base della comunanza di interessi di tipo economico, turistico, artistico, ecc.) (49). Meccanismi di questo genere, fondati su situazioni di tipo contingente e mutevole e su criteri di tipo socio-economico, si prestano ad essere meglio disciplinati dalla più elastica fonte legislativa regionale che non dalla «rigida» fonte statutaria.

pria configurazione dovrebbe essere riservata allo Statuto, in quanto fonte gerarchicamente sovraordinata rispetto a tali leggi. Lo Statuto del Lazio, pur affidando alla legge regionale la determinazione delle modalità di nomina dei rappresentanti degli enti locali, indica (art. 66, comma 3) alcuni criteri generali, quali «il pluralismo politico e di rappresentanza provinciale garantendo che gli enti locali siano rappresentati indipendentemente dalla loro classe di grandezza».

(47) Provvede in tal senso lo Statuto del Lazio (art. 66, comma 2), che indica quali componenti di diritto il Sindaco di Roma, i Sindaci dei Comuni capoluogo e i Presidenti delle Province.

(48) Cfr. G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 240; A. GENTILINI, *op. cit.*, pp. 943-944, secondo il quale sarebbe possibile in questo modo anche valorizzare quelle forme di unioni tra enti locali quali le Unioni di Comuni, i Circondari, le Comunità Montane, ecc.

(49) Soluzioni di questo tipo erano già suggerite da R. TARCHI, *Il sistema regionale delle fonti*, in *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, *op. cit.*, 145; A. PISANESCHI, *I rapporti tra politica e amministrazione nella disciplina statutaria*, *ivi*, 153.

Al contrario, sarebbe spettato allo Statuto individuare qual'è l'organo interno degli enti locali legittimato a sedere nel CAL quale loro rappresentante. Sul punto non esiste alcuna soluzione costituzionalmente imposta, atteso che ognuna delle possibili varianti (Sindaco/Presidente della Provincia-consiglieri comunali/consiglieri provinciali) sarebbe in grado di assicurare un sufficiente grado di rappresentatività dei territori e dei rispettivi abitanti, che eleggono direttamente gli uni e gli altri. D'altro canto, a seguito delle riforme elettorali degli anni '90, con le quali è stata introdotta l'elezione diretta degli organi monocratici di vertice degli enti locali, i soggetti autenticamente rappresentativi di tali enti territoriali, e che con questi finiscono per identificarsi, sono, rispettivamente, il Sindaco e il Presidente di Provincia (50), e non certo i componenti dei rispettivi organi collegiali (51). Tale rapporto di identificazione costituisce un vero e proprio «principio fondante», una sorta di *tête de chapitre* della forma di governo locale, che, in quanto tale, ai fini che ci interessano, dovrebbe ricevere un esplicito riconoscimento ad opera della fonte statutaria (52).

La soluzione opposta, già sperimentata da alcune leggi regionali anteriormente al 2001, prevedeva anche una forma di rappresentanza dei consiglieri comunali e provinciali, che venivano equamente ripartiti tra quelli di maggioranza e quelli di opposizione in modo da scongiurare il rischio, da più parti paventato, che l'organo di raccordo Regione-enti locali si trasformasse in una sorta di gabinetto «monocolore» – composto da Sindaci e Presidenti di Provincia appartenenti alle medesime forze politiche e, pertanto, portatori di interessi uniformi e non dialettici – a scapito della propria naturale destinazione di garante dell'assetto complessivo delle autonomie locali. Tale rischio potrebbe essere evitato agendo sulla quota di rappresentanti dei Comuni di minori dimensioni. Alla luce delle soluzioni poc'anzi prospettate circa i criteri di selezione dei loro rappresentanti all'interno del CAL, infatti, si potrebbero operare dei raggruppamenti anche di tipo politico, in modo da garantire comunque una piccola quota di rappresentanza anche alle opposizioni. Il silenzio sul punto, da parte dello Statuto, potrebbe avere conseguenze impreviste. Tramite la revisione della legge regionale attuativa – per sua natura modificabile ad ogni mutamento della maggioranza politica –,

(50) Cfr. G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 241, ad avviso del quale il Sindaco potrebbe comunque nominare un proprio delegato seduta per seduta.

(51) Cfr. L. VIOLINI, *op. cit.*, 1001, ad avviso della quale tale soluzione permetterebbe, visto il ruolo forte di tali figure a livello locale, di bilanciare l'attribuzione al CAL di poteri relativamente deboli. A sua volta, inoltre, la forza dell'esecutivo locale potrebbe essere bilanciata da vincoli di mandato o da obblighi di comunicazione o richiesta di parere all'Assemblea dell'ente locale di appartenenza, secondo le rispettive norme statutarie.

(52) Una soluzione assai peculiare è perciò quella prescelta dallo Statuto della Puglia che, all'art. 45, comma 2, prevede che partecipino al CAL i rappresentanti dei Consigli comunali e provinciali.

infatti, il CAL potrebbe diventare lo strumento attraverso il quale favorire la ripresa di deprecabili pratiche consociative. Qualora all'interno del Consiglio ci fossero maggioranze politiche esigue, oppure nell'ipotesi dell'insorgenza di improvvise difficoltà politiche all'interno della maggioranza che sostiene la Giunta, così come in casi di intensa conflittualità tra enti, potrebbe essere forte la tentazione di risolvere i problemi modificando la legge sul CAL, in modo da consentire un'«informata» di consiglieri comunali e/o provinciali di diversa provenienza politica. Il CAL si trasformerebbe così in una vera e propria «camera di compensazione», utile soltanto a «saziare» le mire spartitorie dei diversi schieramenti politici.

2.4. Durata e scioglimento anticipato.

Da ultimo, occorre soffermarsi su un aspetto di non secondaria importanza ai fini del funzionamento dell'organo riguardo al quale lo Statuto toscano ha preferito tacere: quello relativo alla sua durata e al suo eventuale scioglimento anticipato. La tesi, sostenuta da autorevole dottrina (53), secondo la quale la relativa disciplina spetterebbe allo Statuto e solo ad esso, con esclusione di ogni altra fonte, non può essere pienamente condivisa. Da una lato, infatti, appare indispensabile la previsione di un termine massimo di durata in carica dell'organo, che potrebbe anche coincidere con quello della legislatura regionale (54), e che spetterebbe senza dubbio allo Statuto indicare (55). Dall'altro, viceversa, il problema della durata dell'organo è strettamente connesso con quello dei criteri di designazione dei rappresentanti degli enti locali territoriali chiamati a comporlo e, conseguentemente, la durata dell'organo coincide, almeno in parte, con la durata in carica dei suoi membri. Così, se i rappresentanti degli enti locali di maggiori dimensioni (Province, Città Metropolitane, Comuni con una popolazione al di sopra di una soglia predeterminata) fossero chiamati a sedere nel CAL quali componenti di diritto, ognuno di loro cesserebbe automaticamente dalla carica di membro dell'organo al momento stesso in cui decadesse dal proprio incarico istituzionale (per il termine del mandato oppure per ogni altra ipotesi, quale morte, dimissioni, sfiducia, ecc.). Quindi, la durata in carica dei membri del CAL non sarebbe determinata dallo Statuto, bensì da quelle

(53) Cfr. G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 235.

(54) Così lo Statuto del Lazio (art. 66, comma 6), che si spinge oltre (art. 66, comma 7), prevedendo l'insediamento del CAL entro quarantacinque giorni da quello del Consiglio regionale.

(55) La durata in carica del CAL non ricade infatti nella previsione dell'art. 122, comma 1, Cost., in base al quale la competenza legislativa a determinare la durata degli organi elettivi regionali è di tipo concorrente. La norma, infatti, si riferisce esplicitamente agli organi di governo regionali, che sono tassativamente quelli citati nell'art. 121 Cost., vale a dire il Consiglio, la Giunta e il suo Presidente.

leggi (statali) che disciplinano le vicende connesse alla cariche di organi di vertice dei rispettivi esecutivi da essi rivestita. Al contrario, per i membri-rappresentanti degli enti locali di minori dimensioni, qualora venissero selezionati all'interno di raggruppamenti formati sulla base di alcune caratteristiche comuni, la legge regionale chiamata ad individuare i criteri di raggruppamento dovrebbe prevedere anche dei termini per la loro durata in carica, scaduti i quali si dovrebbe procedere al ricambio necessario.

Sotto un diverso punto di vista, riguardo allo scioglimento anticipato dell'organo, l'unica ipotesi plausibile sarebbe quella di uno scioglimento di tipo «sanzionatorio», dovuto ad esempio all'impossibilità di funzionamento. In tal caso lo scioglimento, che pur sarebbe totalmente privo di effetti rispetto ai membri di diritto (essi, infatti, tornerebbero comunque a far parte del CAL, se non fossero nel frattempo cessati dalla carica istituzionale ricoperta), costituirebbe al contrario un efficace deterrente nei riguardi degli enti di minori dimensioni, i cui rappresentanti potrebbero essere indotti ad abbandonare il loro eventuale atteggiamento ostruzionistico che impedisse all'organo di funzionare efficacemente.

3. Le competenze del CAL.

3.1. *La disciplina costituzionale e statutaria.*

Sotto il profilo delle competenze attribuite al CAL, la disciplina dello Statuto della Toscana si presta ad una valutazione complessivamente positiva.

Il legislatore statutario ha in gran parte recepito il contenuto della legge regionale n. 36 del 2000, ma, trasponendolo dalla fonte legislativa alla *lex fundamentalis* regionale, lo ha «irrigidito», dimostrando così la chiara volontà di valorizzare l'importanza e il ruolo del CAL all'interno della forma di governo regionale. Si registra, al contrario, un netto arretramento, rispetto all'avanzatissima previsione contenuta nella legge regionale previgente, quanto agli effetti giuridici degli atti di competenza del CAL.

L'unica indicazione costituzionale relativa ai compiti è che il CAL è un organo consultivo. Il termine «consultazione», che assieme alla locuzione «enti locali» costituisce uno dei cardini sui quali si regge l'art. 123, comma 4, Cost., fornisce una certezza ma provoca anche molte incertezze. Sotto il primo profilo è certo che, trattandosi di un organo consultivo, il CAL può assumere solo decisioni non definitive, vale a dire subordinate alle deliberazioni definitive degli organi rispetto ai quali viene esercitata l'attività di consulenza. Il CAL non possiede perciò poteri di tipo deliberativo, attraverso i quali sostituirsi agli organi regionali costituzionalmente previsti, vale a dire il Consiglio, la Giunta e il suo

Presidente (56). Quanto alle incertezze, sono provocate dal fatto che il termine «consultazione» è suscettibile di diverse interpretazioni. Secondo l'interpretazione restrittiva (57), forse maggiormente aderente non solo alla lettera ma anche alla *ratio* del disposto costituzionale, il CAL svolgerebbe la propria funzione consultiva rispetto ad un novero limitato di oggetti e con la possibilità di adottare atti di ridotta efficacia (proposte, pareri, anche obbligatori, ma non vincolanti). Al contrario, l'interpretazione estensiva permetterebbe di allargare sia l'ambito di intervento del CAL sia la tipologia di atti adottabili (intese) (58).

Fermo il rispetto del vincolo costituzionale quale sopra delineato, rientra nella riserva relativa di Statuto la disciplina relativa sia agli oggetti, sia agli effetti giuridici della «consultazione». Viene pertanto rimessa alla fonte statutaria la scelta relativa all'interpretazione estensiva o restrittiva del termine. Inoltre, sia lo Statuto sia la legge regionale possono attribuire al CAL funzioni ulteriori rispetto a quelle strettamente consultive, a patto che non comportino una *deminutio* di quelle spettanti agli organi regionali di vertice (59).

I commi 3, 4 e 5 dell'art. 66, esplicitando quanto già si poteva implicitamente desumere dal comma 1, configurano il CAL quale organo consultivo di tutti gli organi regionali: del Consiglio, rispetto al quale

(56) Secondo R. Tosi, *Il Consiglio delle autonomie locali*, in *Diritto regionale. Dopo le riforme*, a cura di S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, Il Mulino, 2003, 124, tale considerazione dovrebbe valere soltanto per quelle funzioni che definisce «indisponibili», cioè quelle attribuite alla Regione direttamente dalla Costituzione o da leggi costituzionali, quali la funzione legislativa, il potere di ricorrere alla Corte costituzionale, ecc., rispetto alle quali il CAL potrebbe esprimere solamente un parere.

(57) Alla quale aderisce G. MARCHETTI, *op. cit.*, 399-402, ad avviso della quale un'interpretazione estensiva trasformerebbe il CAL da organo di consultazione a vero e proprio organo di codecisione, in contrasto con la *ratio* della previsione costituzionale.

(58) Aderisce ad un'interpretazione estensiva del termine F. GALILEI, *op. cit.*, 899-900, secondo il quale la consultazione non dovrebbe essere intesa quale mero «limite esterno» della funzione, come reciproco obbligo di confronto, perché ciò «darebbe vita ad un organismo di mediocre profilo», bensì come contenuto essenziale della funzione, «con articolazioni ed esiti aperti ad una pluralità di soluzioni». Anche L. VIOLINI, *op. cit.*, 996, la quale in un primo momento afferma che «la concisione della norma male si presta a interpretazioni letterali estensive della portata del dettato costituzionale», perviene alla fine ad un'interpretazione estensiva. Nel dettato costituzionale individua infatti un elemento limitativo, che riduce gli ambiti di attività del CAL a tutti quelli che non comportano una determinazione definitiva della volontà dell'ente, ma anche un elemento ampliativo, giungendo infine ad ammettere che «senza limitazioni per i settori di intervento del Consiglio... si può affermare che tutta l'attività regionale sia potenzialmente ricompresa nel disposto costituzionale».

(59) Vale al riguardo la considerazione di G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 247, secondo il quale dove la Costituzione non vieta o non obbliga c'è spazio per l'autonomia statutaria.

viene chiamato ad esprimere parere obbligatorio su alcune proposte di legge relative ad oggetti di particolare interesse per gli enti locali (comma 3); della Giunta che, alla luce dell'art. 42 dello Statuto, è competente ad emanare alcuni tipi di regolamenti rispetto ai quali il CAL esprime parere obbligatorio (comma 3); del Presidente della Giunta, che il CAL può sollecitare a promuovere il giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione ai sensi dell'art. 127, comma 2, Cost. (comma 5).

3.2.1. *L'attività consultiva nei confronti del Consiglio regionale: A) materie.*

La funzione di maggior rilievo attribuita al CAL è quella di consulenza nei confronti del Consiglio regionale: viene infatti chiamato a partecipare a pieno titolo, tramite l'espressione di un parere obbligatorio, all'attività legislativa regionale. Si tratta di vedere rispetto a quali oggetti, in quale fase, attraverso quali atti e con quali effetti si estrinseca tale intervento.

Quanto agli oggetti, l'art. 66, comma 3 prevede che il CAL esprima il proprio parere sul bilancio regionale, sugli atti di programmazione generale e sulle proposte di legge e regolamento riguardanti l'attribuzione e l'esercizio delle competenze degli enti locali. Anzitutto questa disposizione (proprio nella parte in cui parla di atti riguardanti l'attribuzione e l'esercizio delle competenze degli enti locali) permette al CAL di partecipare al processo allocativo delle funzioni amministrative attualmente di titolarità della Regione. Tale partecipazione, che per taluni rappresenta addirittura la ragion d'essere dell'istituzione dell'organo (60), costituisce sicuramente l'oggetto minimo di attività del CAL, tanto da potersi ritenere costituzionalmente necessaria, perché in sua mancanza non si vede come si potrebbero realizzare quelle forme di leale collaborazione tra Regione ed enti locali che debbono presiedere (anche alla luce delle considerazioni svolte dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303/03) al procedimento distributivo delle funzioni amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo delineato dall'art. 118 Cost.

Lo Statuto prevede la sottoposizione al parere del CAL anche di alcuni atti che, pur non essendo direttamente collegati al procedimento allocativo delle competenze amministrative, possono però avere una forte incidenza su di esso, quali il bilancio regionale e gli atti di programmazione generale. È chiaro infatti che gli enti locali non sarebbero in grado di esercitare le funzioni loro assegnate se l'allocazione non fosse accom-

(60) Riguardo allo strettissimo rapporto che intercorre tra il principio di sussidiarietà e il CAL, quale strumento indispensabile alla sua efficace applicazione, cfr. A. GENTILINI, *op. cit.*, 927-942. In questo caso, il parere del CAL sarebbe addirittura costituzionalmente necessario per G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 243, perché tale organo sarebbe quello più idoneo ad esprimere il punto di vista degli enti locali in ordine alle scelte sulla distribuzione in sussidiarietà delle funzioni amministrative.

pagnata dal reperimento e dall'attribuzione di adeguate risorse finanziarie (61).

La partecipazione all'attività formativa di tali atti tipici dell'indirizzo politico non vale però ad inserire il CAL nel relativo circuito, che rimane saldamente nelle mani del duumvirato Consiglio-Presidente della Giunta (62).

Per quanto riguarda la fase del procedimento legislativo regionale nella quale il parere obbligatorio del CAL (63) dovrebbe intervenire, lo Statuto, nell'articolo in cui pone la relativa disciplina (art. 40), nulla dispone, per cui si ritiene che la relativa indicazione sarà con ogni probabilità contenuta nel regolamento interno del Consiglio regionale.

Lo Statuto ha taciuto anche riguardo ad un altro aspetto procedimentale di particolare importanza, quello relativo all'iniziativa legislativa, la cui titolarità non è stata assegnata al CAL (64), precludendogli così la possibilità di intervenire nella fase prodromica, quella di avvio del procedimento legislativo. Questa attribuzione di competenza non si potrebbe realizzare, ad avviso di chi scrive, ad opera della legge regionale attuativa. In analogia a quanto prevede, riguardo al procedimento legislativo statale, l'art. 71 Cost., che elenca i soggetti titolari del potere di iniziativa prevedendo la possibilità di individuarne altri soltanto attraverso una legge costituzionale (riserva di legge costituzionale), anche a livello di procedimento legislativo regionale l'identificazione esplicita dei titolari dell'iniziativa dovrebbe formare oggetto della riserva di Statuto.

(61) Secondo A. GENTILINI, *op. cit.*, 947-950, sarebbero tre le categorie di atti regionali da sottoporre al vaglio del CAL: quelli interessanti in qualsiasi forma le attribuzioni di Comuni, Province e Città Metropolitane; quelli a contenuto economico-finanziario incidenti sulle attribuzioni dei medesimi enti (che l'A. interpreta in senso assai esteso, ricomprendendovi ogni provvedimento che comporti una movimentazione finanziaria, e non solo i due più importanti, vale a dire il bilancio e il DPEF regionale); quelli attinenti alle competenze e al regime di funzionamento dell'organo.

(62) Secondo A. GENTILINI, *op. cit.*, 952, «nessuna intrusione sembra possibile...nella dinamica della sovranità regionale» tra Consiglio, Giunta e Presidente. A conferma di ciò, secondo M. OLIVETTI, *op. cit.*, c'è anche il fatto che il rapporto di fiducia intercorrere solo tra Presidente e Consiglio, per cui il CAL non potrebbe presentare una mozione di sfiducia e non sarebbe colpito dallo scioglimento automatico nei casi di cui all'art. 126, comma 3, Cost.

(63) Secondo T. GROPPI, *op. cit.*, 1075, il disegno di legge dovrebbe essere trasmesso al CAL o al momento della presentazione o dopo l'esame in sede di commissione referente.

(64) La titolarità dell'iniziativa legislativa regionale viene attribuita al CAL dallo Statuto della Calabria (art. 33, comma 1), che prevede per i relativi progetti di legge anche una «corsia preferenziale accelerata» (art. 40, comma 2), e dallo Statuto del Lazio, che la limita alle leggi sulle funzioni degli enti locali, sui rapporti enti locali-Regioni e sulla revisione statutaria, e che prevede che queste proposte di legge devono essere discusse in ogni caso dal Consiglio regionale entro sei mesi dalla loro presentazione.

3.2.2. B) Atti e loro effetti.

Veniamo ai tipi di atti attraverso i quali il CAL è chiamato ad esercitare la propria funzione consultiva ed alla loro efficacia nei confronti dell'organo consultante. Alla luce dei commi 3 e 4 dell'art. 66, il CAL viene chiamato ad esprimere un parere obbligatorio (65) che il Consiglio regionale può disattendere con motivazione espressa. La soluzione prescelta dal legislatore statutario toscano appare rispettosa del dettato costituzionale ma anche fortemente limitativa, sotto il profilo dell'efficacia del parere, del ruolo del CAL, in quanto ispirata ad una concezione troppo riduttiva della funzione consultiva.

Da un lato, riguardo alla conformità al dettato costituzionale, la fonte statutaria non avrebbe potuto prevedere l'espressione di pareri vincolanti pena la palese trasformazione del CAL in vero e proprio organo deliberante, partecipante al procedimento legislativo in posizione di parità rispetto al Consiglio regionale, con funzione di codecisione e non di mera consultazione, configurandolo così quale vera e propria «seconda Camera» regionale, in aperta violazione dell'art. 121 Cost., che attribuisce l'esclusiva titolarità della funzione legislativa regionale all'Assemblea elettiva regionale. Gli Statuti, però, sono pienamente legittimati a prevedere l'espressione, da parte del CAL, di pareri obbligatori, il cui superamento ad opera dell'organo consultante sia possibile a costo di taluni aggravii di carattere procedimentale. In questo caso, infatti, la configurazione del CAL quale organo di consultazione e non di codecisione rimane inalterata, vista la sua posizione di subordinazione rispetto all'organo consultante, che detiene il potere di dire l'ultima parola. Pertanto, anche a voler parlare, come si affanna a fare una parte della dottrina, di bicameralismo regionale (66), si tratterebbe comunque di un bicameralismo «imperfetto».

(65) Sulla classificazione dei diversi tipi di parere e sulla relativa efficacia, cfr. G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo. Principi generali*, Giuffrè, Milano, 1958, 276-278; L. GALATERIA-M. STIPO, *Manuale di diritto amministrativo. Principi generali*, UTET, Torino, 1995, 349-350; F. TRIMARCHI, *Parere* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, Vol. XXII, 1990.

(66) Avversa recisamente un'ipotesi di questo tipo A. GENTILINI, *op. cit.*, 953, secondo il quale la creazione di una «seconda Camera» regionale comporterebbe «un'alterazione surrettizia della volontà del revisore costituzionale». A favore di un bicameralismo «imperfetto», nel quale il CAL operi da «camera di raffreddamento» rispetto al Consiglio regionale, cfr. M. OLIVETTI, *op. cit.*, 363. Alla possibile configurazione di un bicameralismo regionale «perfetto», secondo T. GROPPI, *op. cit.*, 1074, osterebbe il testo costituzionale, ed in particolare gli artt. 121, 122, 126 e 127 Cost. Secondo G. MARCHETTI, *op. cit.*, 401-402, sarebbe possibile introdurre forme di bicameralismo regionale soltanto attraverso la revisione dell'art. 121 Cost. Riguardo a tale prospettiva, un indizio significativo circa l'apertura dello Statuto toscano in tal senso si potrebbe scorgere nell'art. 67, che prevede una seduta congiunta di cadenza almeno annuale tra il CAL e il Consiglio regionale per esaminare problemi di comune interesse. Sarà la prassi che si svilupperà

Dall'altro lato, il tipo di aggravio procedimentale previsto dallo Statuto toscano appare dotato di scarsa efficacia, e comporta pertanto una forte riduzione del peso effettivo del CAL, per almeno due ordini di ragioni. In primo luogo, desta enormi perplessità la previsione della motivazione espressa, perché non si capisce se questa debba intervenire nel corso del procedimento legislativo, nella fase immediatamente successiva a quella in cui il parere è stato reso, oppure al termine di esso. Se intervenisse al termine del procedimento, ci troveremmo di fronte ad un atto legislativo motivato che presterebbe il fianco alle numerose critiche che hanno sempre accompagnato un'ipotesi del genere (67); se intervenisse all'interno del procedimento, il parere del CAL, anche se obbligatorio, perderebbe qualsivoglia efficacia, perché le conseguenze a carico dell'organo che lo disattendesse consisterebbero esclusivamente nell'assunzione della relativa responsabilità politica di fronte all'opinione pubblica (68) regionale e locale. In secondo luogo, la soluzione prescelta rappresenta un indubbio passo indietro rispetto a quella che la Toscana aveva adottato, unica tra tutte le Regioni italiane, già con la legge regionale n. 36 del 2000, che prevedeva, all'art. 14, comma 2, che il Consiglio regionale potesse vincere il parere contrario del CAL soltanto adottando una nuova deliberazione a maggioranza assoluta dei componenti (69). Un meccanismo del genere, se fosse stato mantenuto, avrebbe avuto sì lo svantaggio di indebolire il potere di governo delle maggioranze regionali, ma avrebbe nel contempo conferito piena efficacia ed incisività al ruolo del CAL, disvelando inoltre la volontà di piena adesio-

rà attorno a questa seduta comune a dirci se si tratta di una sorta di Parlamento in seduta in comune oppure di una mera «camera di compensazione e di raffreddamento» dove ci si incontra in via del tutto informale per discutere di problemi di scarso rilievo.

(67) Circa le relative perplessità, cfr. T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *op. cit.*, 235.

(68) Si esprime in senso favorevole all'obbligo di motivazione G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 244, il quale pare però trascurare che una soluzione del genere equivale, di fatto, alla mancanza di qualsiasi previsione statutaria sulle conseguenze del parere, che lo stesso A. giudica costituzionalmente illegittima in quanto «non si obbligano gli statuti a disciplinare il CAL se poi questo obbligo viene eluso e ridicolizzato non attribuendo alcun valore giuridico alla consultazione».

(69) T. GROPPi, *op. cit.*, 1075-1076, avanza il suggerimento di affidare il compito di comporre il dissenso tra CAL e Consiglio regionale ad un Comitato di conciliazione composto in misura paritetica da rappresentanti dei due organi confliggenti. Condivide tale suggerimento anche G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 246. Tale tesi appare suggestiva ma difficilmente praticabile. Come ha esattamente osservato L. VIOLINI, *op. cit.*, 1003-1004, infatti, negli ordinamenti federali la conciliazione è possibile in caso di dissenso tra organi entrambi decidenti, e non tra organi decidenti e organi consultivi. Lo stesso G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 246, ritiene che la soluzione più efficace sarebbe quella che il CAL attivasse un *referendum* abrogativo, rimettendo al corpo elettorale la decisione relativa ad una legge approvata dal Consiglio regionale nonostante il parere contrario.

ne ai valori di fondo che hanno ispirato la riforma costituzionale, vale a dire i principi di sussidiarietà e di democrazia partecipativa-collaborativa. Il passo indietro è enorme ed inspiegabile, tanto più che il legislatore statuario avrebbe avuto la possibilità di «irrigidire» una previsione di enorme portata ai fini dell'incisività dell'organo, e che incontra ancora oggi il favore della dottrina (70). L'aggravio procedimentale della deliberazione a maggioranza assoluta (71), infatti, non si spingerebbe oltre il limite costituzionale della configurazione del CAL quale organo meramente consultivo e non deliberante (72), a differenza di quanto avverrebbe invece con la previsione di una maggioranza qualificata particolarmente elevata, in grado di provocare, in certi casi, un'effettiva paralisi decisionale del Consiglio regionale.

3.3. *L'attività consultiva nei confronti della Giunta regionale.*

L'art. 66 prevede implicitamente che il CAL svolga la propria attività consultiva anche nei confronti della Giunta (73), sempre attraverso l'espressione di un parere obbligatorio, laddove include tra gli oggetti del possibile intervento consultivo anche le proposte di regolamento. Premesso che valgono le medesime considerazioni già svolte in riferimento alla funzione legislativa riguardo agli ambiti materiali del possibile intervento, alla tipologia di atti emanabili e ai relativi effetti giuridici, occorre soffermarsi brevemente su alcuni aspetti che differenziano parzialmente l'attività del CAL rispetto alla Giunta.

Poiché l'art. 42 dello Statuto attribuisce alla Giunta la competenza ad approvare i regolamenti di attuazione delle leggi regionali, e poiché

(70) G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 245-246, manifesta alcune perplessità in ordine alla possibilità di prevedere, per la validità delle deliberazioni del Consiglio regionale, dei *quorum* strutturali diversi dalla maggioranza semplice, che è quella costituzionalmente prevista. Secondo A. GENTILINI, *op. cit.*, 954, tale soluzione sarebbe corretta per quelle Regioni che adottassero una legge elettorale proporzionale, mentre sarebbe più indicata una maggioranza qualificata nel caso di legge elettorale maggioritaria. La soluzione della maggioranza assoluta è stata adottata anche dallo Statuto calabrese (art. 48, comma 7).

(71) Peculiare la soluzione adottata dal legislatore statuario laziale, il quale (art. 67, comma 4) ha previsto un doppio aggravio procedimentale: affinché il Consiglio regionale debba procedere ad una nuova approvazione della legge regionale a maggioranza assoluta, infatti, è necessario che il CAL abbia deliberato il proprio parere negativo a maggioranza dei due terzi.

(72) Cfr. L. VIOLINI, *op. cit.*, 1003; A. GENTILINI, *op. cit.*, 953, ad avviso del quale «questa soluzione non incide sulla titolarità del potere legislativo, imponendo soltanto maggiore determinazione, compattezza e responsabilità del legislatore e delle forze politiche regionali in ordine a scelte riguardanti le competenze degli Enti locali prese contro la volontà di questi ultimi»; R. TOSI, *op. cit.*, 125.

(73) Contraria ad un'ipotesi di questo tipo T. GROPPI, *op. cit.*, 1076-1078, ad avviso della quale sarebbe opportuna la riproposizione del «modello toscano» delineato dalla legge regionale n. 36 del 2000, che aveva istituito un altro organo, diverso dal CAL, chiamato ad interloquire direttamente con la Giunta.

in materia di riallocazione delle funzioni amministrative non sussiste una riserva assoluta di legge regionale, è chiaro che il CAL sarà chiamato ad esprimere il proprio parere anche nei confronti di tali regolamenti. Pienamente condivisibile è la tesi di chi (74) ritiene che le forme e gli effetti dell'intervento del CAL potrebbero essere disciplinati, e opportunamente dosati, all'interno delle leggi regionali di allocazione delle funzioni amministrative, al cui procedimento di formazione l'organo partecipa e che devono comunque contenere i principi fondamentali di ogni singolo conferimento di competenze (75).

Sul piano della partecipazione del CAL all'attività non normativa, ma propriamente amministrativa della Giunta, lo Statuto non ha fornito alcuna indicazione. Sarebbe opportuno consentire al CAL, anche ad opera della legge regionale attuativa, di addivenire a delle vere e proprie intese con la Giunta, in modo che le determinazioni amministrative che rivestono un certo rilievo anche per gli enti locali risultino davvero dall'incontro delle volontà delle istituzioni regionali competenti e dell'organo rappresentativo delle autonomie locali. Si dovrebbe naturalmente trattare di intese c.d. «deboli», tali cioè da consentire all'organo regionale competente di procedere anche in loro assenza qualora non siano state concluse entro un determinato termine, fornendo comunque una motivazione intorno al loro mancato raggiungimento. Nel caso di intese c.d. «forti» -in assenza del raggiungimento delle quali l'organo competente non potrebbe procedere- riprenderebbe infatti vigore l'obiezione relativa al vincolo costituzionale che impedisce di trasformare il CAL da organo consultivo in organo codecidente (76).

3.4. Altre competenze.

Altra previsione di rilievo è quella contenuta nel comma 5 dell'art. 66, che attribuisce al CAL il potere di proporre al Presidente della Giun-

(74) Cfr. A. GENTILINI, *op. cit.*, 956-958, che individua anche le diverse forme possibili di adempimenti procedurali e di effetti disciplinabili entro la legge regionale di allocazione delle funzioni amministrative.

(75) Secondo A. GENTILINI, *op. cit.*, 958, una soluzione di questo genere renderebbe del tutto superfluo l'intervento del CAL nel procedimento di formazione degli atti amministrativi di carattere generale, che devono essere adottati nel rispetto degli atti normativi primari e secondari.

(76) Esula dalla presente trattazione il tema relativo agli eventuali margini di intervento del CAL nei procedimenti sostitutivi. Tale tema ha ripreso vigore a seguito della recentissima giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 43, 69, 70, 71, 72, 73 e 112 del 2004), che ha riconosciuto la piena legittimità degli interventi sostitutivi regionali nei confronti degli enti locali, ponendo al contempo tra le condizioni fondamentali per un corretto esercizio del potere quella delle garanzie procedurali conformi al principio di leale collaborazione. Si rende necessaria pertanto la previsione di un procedimento nel quale l'ente sostituito sia messo in grado di interloquire e di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento. Ciò potrebbe anche determinare una valorizzazione del ruolo del CAL.

ta, previa informazione del Consiglio, il ricorso alla Corte costituzionale contro le leggi e gli atti aventi forza di legge dello Stato (77). Questa norma ha il grande pregio di inserire il CAL nelle procedure del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni relative al giudizio in via d'azione, permettendogli di garantire con un minimo di efficacia le prerogative costituzionali degli enti locali rappresentati. In questo modo potrebbe ricevere parziale soluzione il problema, da più parti evidenziato (78), degli strumenti di garanzia degli enti locali nei confronti di leggi statali e regionali distributive delle competenze amministrative ritenute invasive delle loro attribuzioni costituzionali, perché ad es. non rispettose dei criteri di sussidiarietà verticale, differenziazione ed adeguatezza che devono guidare il procedimento allocativo. Il ruolo del CAL però si limita alla mera sollecitazione del Presidente della Giunta, il quale potrebbe non tenere conto del parere con conseguenze di carattere esclusivamente politico. Non sembra ormai ulteriormente procrastinabile, pertanto, una riforma costituzionale che consenta agli enti locali, ormai dotati di piena dignità costituzionale e titolari di prerogative costituzionalmente determinate, di accedere alla Corte costituzionale, tanto in sede di giudizio di legittimità costituzionale quanto in sede di conflitti di attribuzione (79). Poiché non sarebbe possibile garantire l'accesso diretto di tutti gli enti locali (visto il loro numero elevatissimo, ciò determinerebbe sicuramente un ingolfamento della Corte, che potrebbe essere sommersa di ricorsi...), si potrebbe pensare ad un accesso «mediato», ad opera di un organo rappresentativo del complessivo sistema degli enti locali di ogni Regione quale è il CAL.

Quanto alla partecipazione del CAL al procedimento di modifica o di formazione dello Statuto (80), l'art. 79 si limita a prevedere una fun-

(77) Erano stati avanzati dubbi sulla legittimità di norme statutarie di questo tipo da parte di A. GENTILINI, *op. cit.*, 959, il quale sottolineava come non fossero sufficienti, per tali previsioni, delle norme regionali, essendo necessarie piuttosto delle leggi statali. Il problema si può ritenere ormai superato dal fatto che la previsione statutaria riproduce l'art. 9, comma 2, della l. n. 131 del 2003, e quindi ha ricevuto «copertura» ad opera di una norma statale. Superata è anche l'osservazione di R. Tosi, *op. cit.*, 125, secondo la quale la previsione di una regola di questo tipo all'interno degli Statuti non le avrebbe permesso di estendere la propria efficacia al di fuori dell'ordinamento regionale, con la conseguenza ulteriore che l'inosservanza di tale adempimento procedimentale non sarebbe potuto assurgere a ragione di inammissibilità del ricorso. Una previsione analoga è contenuta nello Statuto calabrese (art. 45, comma 1) che indica però, quale giudice delle leggi regionali ritenute lesive delle prerogative locali, il Consiglio regionale (art. 45, comma 2).

(78) Cfr., per tutti, T. MARTINES- A. RUGGERI- C. SALAZAR, *op. cit.*, 235-236, i quali ribadiscono la necessità di allargare la platea dei soggetti legittimati ad agire in via d'azione anche agli enti locali costituzionalmente garantiti; F. GALILEI, *op. cit.*, 904.

(79) Circa i dubbi sul possibile intervento del CAL nei diversi tipi di conflitti di attribuzione, in quanto portatore non di attribuzioni proprie, bensì degli enti locali, cfr. A. GENTILINI, *op. cit.*, 959.

(80) Circa le ragioni a favore di tale partecipazione, cfr. G. MARCHETTI, *op. cit.*, 402-404.

zione meramente consultiva, le cui procedure esecutive vengono peraltro affidate alla disciplina del regolamento del Consiglio regionale. Ferma restando l'illegittimità costituzionale di previsioni integrative del procedimento costituzionale di emanazione dello Statuto (81), il legislatore statutario toscano avrebbe potuto quantomeno sancire il carattere obbligatorio del parere richiesto al CAL (82). In assenza della consultazione obbligatoria degli enti locali lo Statuto perderebbe buona parte del suo valore di *lex fundamentalis* regionale, perché il suo contenuto non avrebbe la piena condivisione di un rilevante numero di soggetti che compongono la comunità regionale.

4. Gli istituti di garanzia.

Ultimo aspetto di rilievo che occorre esaminare è quello degli istituti apprestati dallo Statuto allo scopo di garantire la piena indipendenza del CAL.

In primo luogo, il comma 7 dell'art. 66 assegna alla legge regionale il compito di assicurare al CAL le risorse necessarie allo svolgimento dei propri compiti. Si cerca così di assicurare al CAL un certo margine (seppur ridotto) di autonomia finanziaria, attribuendogli una certa quantità di risorse finanziarie mediante le quali possa efficacemente svolgere le proprie funzioni e rispetto alle quali possieda quantomeno autonoma capacità di spesa. Ciò dovrebbe consentire al CAL di possedere una relativa certezza circa la quantità di risorse destinate ad affluire ogni anno nel proprio bilancio. La previsione statutaria, peraltro, rischia di rimanere lettera morta qualora non si riescano ad individuare con esattezza, anno per anno e dopo avere sentito il parere del CAL, quali siano il bilancio o i bilanci (regionale, locale) (83) sui quali debba gravare il reperimento delle risorse finanziarie. Su tutto ciò, per di più, incide anche la pesante situazione di *deficit* in cui versano i conti pubblici, che rischia di ripercuotersi anche sul CAL, provocandone la procrastinazione *sine die* dell'effettiva istituzione.

Secondo istituto posto a garanzia dell'indipendenza dell'organo è quello previsto dal comma 8, vale a dire il regolamento interno che il CAL può adottare (84) per disciplinare le modalità del proprio funzio-

(81) Sul punto cfr. L. VIOLINI, *op. cit.*, 996-997.

(82) L'art. 48, comma 4, dello Statuto calabrese prevede genericamente l'espressione di un parere sulle proposte di modifica statutaria. L'obbligatorietà del parere sulle proposte di legge regionale di revisione statutaria è prevista dall'art. 67, comma 2, dello Statuto del Lazio.

(83) Ad avviso di L. VIOLINI, *op. cit.*, 1005, potrebbe essere chiamata a contribuire al reperimento delle risorse necessarie per il funzionamento del CAL anche la finanza locale. Secondo F. GALILEI, *op. cit.*, 901, invece, la dotazione finanziaria dovrebbe gravare sulla fiscalità regionale generale.

(84) A maggioranza qualificata, come suggerisce F. GALILEI, *op. cit.*, 900.

namento. Quali contenuti tipici di tale regolamento lo Statuto individua, a titolo meramente esemplificativo, i requisiti di validità delle sedute e delle deliberazioni, ma gli oggetti da trattare potrebbero essere molteplici, pur sotto il comune denominatore della loro finalizzazione alla disciplina dell'organizzazione e delle procedure interne (solo per fare un esempio si potrebbe pensare, in analogia ai regolamenti delle assemblee rappresentative statali, regionali e locali, ad un'articolazione interna del CAL tramite la suddivisione in sotto-organismi) (85).

Pur nel quadro di un sistema di garanzie complessivamente soddisfacente, il legislatore statutario ha trascurato due aspetti intimamente connessi all'indipendenza del CAL.

Da un lato, infatti, in un contesto particolarmente povero di indicazioni sulla composizione, nulla si dice circa la Presidenza dell'organo (86). Sarebbe stato opportuno, per garantire una reale indipendenza del CAL e soprattutto per marcare la differenza rispetto alle vecchie esperienze degli organi «misti» (in cui la Presidenza spettava di diritto al Presidente della Giunta regionale), attribuirle in modo esplicito ad un membro del CAL, come tale esponente degli enti locali, eletto o designato all'interno dal CAL, perciò dai soli rappresentanti degli enti locali (87).

Dall'altro lato, lo Statuto non accenna minimamente, neppure per rinviarne la disciplina alla legge regionale, alle strutture o apparati serventi del CAL (88). Tali strutture potranno in ogni caso ricevere un'adeguata disciplina proprio ad opera della fonte legislativa regionale (89).

5. Cenni conclusivi.

Al termine dell'analisi, i dati che si possono ricavare dalla disciplina statutaria sono del tutto insufficienti per cercare di ricostruire, attraverso un'opera di interpretazione sistematica delle principali caratteristiche dell'organo, una sorta di modello al quale ricondurre il CAL della Toscana. A tal fine, è necessario attendere l'emanazione della legge regionale attuativa. In ogni caso, il giudizio complessivo è tutto sommato positivo. Sono infatti certamente più numerose le luci delle ombre.

(85) L. VIOLINI, *op. cit.*, 1005-1006, ritiene che dovrebbe trovare posto in questa sede anche la disciplina dei rapporti tra maggioranza e opposizione.

(86) Circa l'influenza che le capacità personali e il prestigio politico del Presidente del CAL potranno esercitare sulla maggiore o minore forza dell'organo, cfr. A. GENTILINI, *op. cit.*, 958.

(87) Secondo G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 241, sarebbe stato opportuna la previsione statutaria anche dei *quorum* per l'elezione del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza.

(88) Suggestisce, quale modello preferibile, quello di una struttura tecnica snella con a capo un responsabile tecnico (Segretario o Direttore generale), F. GALILEI, *op. cit.*, 901.

(89) Si tratterebbe di una legge regionale attuativa di un principio statutario vincolante secondo G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 242.

Partendo dalle ombre, queste attengono in larga misura ai profili strutturali del CAL. L'assoluta mancanza di indicazioni al riguardo (quanto agli enti locali chiamati a comporlo, ai relativi organi interni chiamati a rappresentarli, ai criteri di selezione degli esponenti degli enti appartenenti al medesimo gruppo tipologico, al numero dei componenti, alla durata in carica, alla Presidenza) impedisce di comprendere con chiarezza se ed in che misura il CAL sia in grado di rappresentare in modo equilibrato le varie componenti del sistema regionale delle autonomie locali.

Tra gli aspetti certamente positivi, a tacere della relativa celerità con la quale, rispetto alle altre Regioni, la Toscana ha provveduto ad emanare il proprio Statuto – con ciò provocando l'istituzionalizzazione obbligatoria e permanente di un organo in precedenza solo facoltativo – rientrano quelli relativi alle funzioni e alle garanzie di indipendenza del CAL. Al riguardo, si ribadisce che il CAL è stato configurato quale organismo consultivo che svolge la propria funzione rispetto a tutti gli organi regionali e che viene chiamato ad esprimere il proprio parere obbligatorio su tutti i più importanti atti legislativi ed amministrativi regionali che interessino il sistema delle autonomie locali. In tal modo si consente al CAL di svolgere efficacemente il proprio ruolo di struttura di raccordo tra la Regione e gli enti locali, con questi ultimi che vedono effettivamente rappresentate le proprie istanze nei più importanti processi decisionali che si sviluppano a livello regionale. Per garantire un efficace ed indipendente svolgimento di tali funzioni appaiono più che sufficienti le due garanzie apprestate dallo Statuto, vale a dire la facoltà di approvare un regolamento interno e la concessione di un certo margine di autonomia finanziaria.

Il giudizio complessivo non può però non risentire della presenza di un'ombra più evidente rispetto alle altre. Si allude all'efficacia dei pareri del CAL, che è assai ridotta, visto che si permette all'organo consultante di disattenderli semplicemente con un atto motivato. Come detto, ciò costituisce un notevole passo indietro rispetto all'«avanzatissima» soluzione prefigurata dall'art. 14, comma 2, della legge regionale n. 36 del 2000, che imponeva una nuova deliberazione a maggioranza assoluta, pur procrastinando gli effetti di tale disposizione al momento dell'entrata in vigore della corrispondente norma statutaria. Proprio questo è il «punto dolente». Posto di fronte alla possibilità di dare copertura statutaria, e pertanto di «irrigidire», una disposizione che avrebbe senza dubbio permesso al CAL di ricoprire un ruolo di rilievo all'interno del circuito decisionale regionale, il legislatore statutario ha preferito fare un deciso passo indietro, in direzione di una soluzione recessiva che rischia di avere effetti dirompenti, riducendo enormemente il peso complessivo del CAL e privando di qualsiasi efficacia (se non quella politica...) le sue decisioni.

L'impressione che rimane è quella di un'occasione mancata.