

*Commento allo Statuto  
della Regione del Veneto*

a cura di  
Luigi Benvenuti  
Giuseppe Piperata  
Luciano Vandelli

CAFO  
SCAR  
INA

Commento allo Statuto  
della Regione del Veneto

a cura di

Luigi Benvenuti  
Giuseppe Piperata  
Luciano Vandelli

CAFO  
SCAR  
INA -

*Commento allo Statuto della Regione del Veneto*  
a cura di Luigi Benvenuti, Giuseppe Piperata,  
Luciano Vandelli

© 2012 Libreria Editrice Cafoscarina  
ISBN 978-88-7543-319-2

Tutti i diritti riservati

Libreria Editrice Cafoscarina srl  
Dorsosuro 3259, 30123 Venezia  
[www.cafoscarina.it](http://www.cafoscarina.it)

Si ringrazia la dottoressa Wanda Lo Nigro  
per l'attività redazionale

*Prima edizione aprile 2012*

## Indice

<i>Presentazione</i> - Carlo Alberto TESSERIN	9
<i>Lo Statuto del Veneto, e oltre</i> - Luigi BENVENUTI	11
<i>Profili dello Statuto veneto: diritti, legami con il territorio, sistema di governo, autonomie locali</i> - Luciano VANDELLI	19

### Commenti

#### TITOLO I – Il Veneto

##### CAPO I – Principi

Art. 1	La Regione del Veneto - Fulvio CORTESE	36
Art. 2	Autogoverno del popolo veneto - Giulio ERNESTI e Giuseppe PIPERATA	45
Art. 3	Autonomia della Regione del Veneto e degli enti locali - Gianluca GARDINI	58
Art. 4	La Regione del Veneto e l'Unione europea - Francesco PALERMO	63
Art. 5	Principi fondamentali - Alessandro ROTA	66
Art. 6	Diritti e obiettivi delle politiche regionali - Giuseppe PIPERATA	72
Art. 7	Principio di responsabilità - Tiziano TESSARO	80
Art. 8	Patrimonio culturale e ambientale - Marco OLIVI	89
Art. 9	Partecipazione - Cristina DE BENETTI	96
Art. 10	Principio di libera iniziativa economica - Justin Orlando FROSINI	101

##### CAPO II – Il sistema Veneto

Art. 11	Funzioni amministrative ed autonomie locali - Claudia TUBERTINI	105
Art. 12	Esercizio associato delle funzioni - Claudia TUBERTINI	111
Art. 13	Livelli minimi regionali di efficienza delle funzioni amministrative - Claudia TUBERTINI	116
Art. 14	Funzioni metropolitane - Annarita Silvia DI GIROLAMO	119
Art. 15	Specificità delle singole comunità, dei territori montani e della Provincia di Belluno - Marta MATTIUZZI	123
Art. 16	Consiglio delle autonomie locali - Marco MANCINI	130
Art. 17	Potere sostitutivo - Marco OLIVI	139

### **Art. 16 – Consiglio delle autonomie locali**

1. *Il Consiglio delle autonomie locali è organo di rappresentanza degli enti locali, di consultazione e cooperazione tra gli stessi e gli organi della Regione.*
2. *La legge regionale disciplina la composizione del Consiglio, secondo criteri di rappresentanza territoriale, e ne stabilisce la durata, assicurandone la piena autonomia regolamentare, organizzativa, finanziaria e funzionale. Il numero dei membri non può comunque essere superiore a trenta.*
3. *La legge regionale può prevedere la partecipazione, senza diritto di voto, di rappresentanti delle autonomie funzionali e, in particolare, delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura e delle università venete.*
4. *Il Consiglio opera secondo criteri di snellezza, flessibilità ed efficacia, anche con composizione variabile, in modo da rappresentare le competenze e le aree territoriali concretamente interessate ai provvedimenti in discussione.*
5. *Il Consiglio, secondo le modalità e con gli effetti stabiliti dalla legge regionale, esprime parere obbligatorio:*
  - a) *sui progetti di modifica dello Statuto;*
  - b) *sui progetti di legge concernenti le funzioni degli enti locali e, in particolare, sui progetti di attuazione degli articoli 11, 12, 13 e 17;*
  - c) *sul documento di programmazione economica e finanziaria;*
  - d) *sui progetti di legge di bilancio e di programma regionale di sviluppo;*
  - e) *sugli atti di sostituzione adottati dalla Regione nei casi di inerzia o di inadempimento di obblighi stabiliti dalla legge da parte degli enti locali;*
  - f) *su ogni altra questione ad esso demandata dallo Statuto, dalle leggi e dai regolamenti regionali.*
6. *Trascorsi trenta giorni dal ricevimento della richiesta senza che il Consiglio delle autonomie locali abbia reso il parere o presentato istanza motivata di proroga per un ulteriore termine non superiore a quindici giorni, la Regione può comunque procedere all'approvazione della proposta. Il parere è reso entro quindici giorni per le proposte di provvedimenti legislativi e amministrativi di natura finanziaria.*
7. *In caso di parere contrario la Regione può comunque procedere all'approvazione della proposta con motivazione espressa.*

8. Il Consiglio delle autonomie locali esprime intese:

- a) sui progetti di legge che prevedono conferimenti di funzioni amministrative da parte della Regione agli enti locali;
- b) sugli atti regionali di coordinamento della finanza pubblica alle specifiche esigenze del Veneto;
- c) in ogni altro caso previsto dallo Statuto, dalle leggi e dai regolamenti regionali.

9. Nel caso in cui, trascorsi trenta giorni dall'avvio del procedimento, l'intesa non sia raggiunta, la Regione procede motivando l'atto.

10. La Regione e gli enti locali, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono concludere accordi in sede di Consiglio delle autonomie locali, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune.

11. Il Regolamento del Consiglio regionale, di seguito denominato Regolamento, disciplina i rapporti tra il Consiglio stesso e il Consiglio delle autonomie locali.

12. Il Consiglio delle autonomie locali può presentare progetti di legge regionale; può proporre alla Giunta regionale la promozione dei ricorsi o la costituzione in giudizio innanzi alla Corte costituzionale; può formulare proposte od osservazioni sulle leggi, sui regolamenti e sugli altri provvedimenti di competenza del Consiglio regionale e della Giunta.

1. *Premessa.* – Il primo comma dell'articolo in commento definisce il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) «organo di rappresentanza degli enti locali e di consultazione e cooperazione tra gli stessi e gli organi della Regione». Al CAL viene pertanto attribuita, oltre alla configurazione costituzionalmente imposta *ex art.* 123, c. 4, di organismo di coordinamento e raccordo tra regioni ed enti locali anche quella, ulteriore, di organo di rappresentanza degli enti locali e dei loro interessi [Corte cost., n. 370/2006]. La funzione precipua che l'organo è chiamato a svolgere è quella di favorire, attraverso il coinvolgimento degli enti locali nei processi decisionali regionali, il superamento del tradizionale modello gerarchico di conformazione dei rapporti reciproci a vantaggio del diverso modello cooperativo-collaborativo.

La transizione dall'uno all'altro modello risulta del resto in qualche misura imposta e comunque conforme al principio di pari dignità istituzionale di regioni ed enti locali desumibile dall'art. 114 Cost. e assicura compiuta realizzazione ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione, espressamente indicati dalla Costituzione novellata e dalla giurisprudenza costituzionale quali criteri ispiratori dei rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo che costituiscono la Repubblica. La disciplina del CAL risulta dal concorso di una pluralità di fonti normative. A fronte delle scarse indicazioni contenute nella Carta costituzionale, rivestono un ruolo di primario rilievo le fonti regionali, in particolare lo Statuto, a favore del quale l'art. 123, c. 4, Cost. introduce una riserva di disciplina. Trattandosi comunque di una riserva relativa, la disciplina statutaria risulta suscettibile di integrazione-attuazione ad opera della legge regionale. Le scelte compiute a livello regionale riguardo al riparto della disciplina tra Statuto e legge non sono prive di significato anche in ordine all'importanza che si intende attribuire al CAL nel quadro del sistema integrato delle autonomie. Sarebbe infatti opportuno riservare allo Statuto le scelte qualificanti relative alla struttura e composizione, alle attribuzioni e all'efficacia degli atti dell'organo, sì da irrigidirle in una fonte rinforzata e da renderne più difficoltosa la modifica – possibile soltanto attraverso una procedura aggravata – da parte delle mutevoli maggioranze consiliari.

2. *Composizione, organizzazione interna e modalità di funzionamento.* – Sotto questo profilo l'articolo in commento, laddove parla di «organo di rappresentanza degli enti locali», compie implicitamente una scelta qualificante a favore di un organo di tipo «monista», composto cioè dai soli rappresentanti degli enti locali e non anche da quelli della Regione, in conformità peraltro alla vincolante indicazione in tal senso che parte della dottrina [A. D'ATENA, *Diritto Regionale*, Torino, Giappichelli, 2010, 293]. desume dall'utilizzazione del *nomen* «Consiglio» da parte dell'art. 123, c. 4, Cost. Il CAL assume pertanto la configurazione di un'assemblea rappresentativa

degli enti locali, di una sorta di seconda Camera regionale, sprovvista però dei poteri della prima, in particolare di quello legislativo.

Non è previsto esplicitamente il radicamento del CAL presso il Consiglio regionale, anche se il c. 11 assegna al regolamento consiliare il compito di disciplinare i rapporti tra i due organi. Resta pertanto impregiudicata la possibilità di prevedere, come accade in altre regioni, la partecipazione di alcuni membri del CAL alle sedute del Consiglio e/o lo svolgimento di sedute comuni tra i due organi.

Lo Statuto si limita poi ad indicare il numero massimo dei componenti (trenta) e il criterio di selezione degli stessi (la rappresentanza territoriale) e rimette alla legge regionale attuativa lo sviluppo degli ulteriori, relativi profili di disciplina. In particolare, quanto ai criteri di selezione, vengono riservate alla legge regionale alcune scelte qualificanti relative alle modalità di scelta (designazione; elezione) dei rappresentanti degli enti locali, ivi inclusa la possibile presenza di membri di diritto in rappresentanza degli enti di maggiori dimensioni ed importanza (Presidenti di Provincia, Sindaci dei Comuni capoluogo); alla rappresentatività dei soli enti locali costituzionalmente previsti, vale a dire comuni e province (in attesa dell'istituzione delle città metropolitane), oppure anche degli enti locali sprovvisti di copertura costituzionale quali le Unioni di Comuni, le Comunità Montane, ecc.; alla partecipazione di rappresentanti degli organi esecutivi (Giunte) o assembleari (Consigli) degli enti locali o di entrambi.

Lo Statuto veneto, al pari di quelli delle altre regioni, prevede la presenza all'interno del CAL dei rappresentanti dei soli enti territoriali a carattere politico-rappresentativo, portatori di fini ed interessi generali. Risultano invece esclusi i rappresentanti delle c.d. autonomie funzionali (camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; università), portatori di finalità ed interessi particolari-settoriali. Le istanze della sussidiarietà orizzontale non vengono però del tutto disattese ed espunte dai processi decisionali regionali. Da un lato, infatti, il c. 3 rimette alla legge regionale la facoltà di prevedere la mera partecipazione alle sedute del CAL, senza diritto di



voto, dei rappresentanti delle autonomie funzionali. Dall'altro, l'art. 22 prevede il coinvolgimento delle organizzazioni dell'economia e del lavoro nei procedimenti di elaborazione e definizione delle politiche di settore attraverso la presentazione di proposte e osservazioni.

Al c. 4, vi è poi la peculiare previsione per cui il CAL opera in composizione variabile, "in modo da rappresentare le competenze e le aree territoriali concretamente interessate ai provvedimenti in discussione", secondo criteri di snellezza, flessibilità ed efficacia. Questa disposizione sembra preludere alla possibilità che alle singole sedute dell'organo partecipino soltanto alcuni dei suoi componenti, laddove siano in discussione provvedimenti che interessino soltanto alcune categorie degli enti locali rappresentanti oppure soltanto determinate aree territoriali.

Si rimette poi alla legge regionale ogni ulteriore profilo di disciplina, sia in ordine alla durata dell'organo (che potrà o meno coincidere con la durata "naturale" del Consiglio e degli altri organi regionali necessari) che in ordine alle regole di funzionamento interno. Sotto quest'ultimo profilo il c. 2, laddove prescrive alla legge di assicurare la "piena autonomia regolamentare, organizzativa, finanziaria e funzionale" dell'organo, lascia chiaramente presagire il possibile intervento di regolamenti interni del CAL.

3. *Attribuzioni e efficacia degli atti.* – Quanto alle attribuzioni, la disposizione in commento compie due scelte qualificanti, volte a favorire la partecipazione del CAL ai principali processi decisionali regionali. *In primis*, infatti, dal catalogo delle attribuzioni e dalla definizione di organo di consultazione e cooperazione «con gli organi della Regione» si evince che il CAL è chiamato ad interloquire con tutti gli organi regionali necessari, vale a dire Consiglio, Giunta e Presidente. In secondo luogo il legislatore statutario veneto, al pari di quelli di altre Regioni, in ossequio alla migliore dottrina [L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli Enti locali presso la Regione*, in *Regioni.*, 2002, 996 ss]. ha interpretato e applicato estensivamente la locuzione «consultazio-

ne» adoperata dalla Costituzione per indicare le funzioni del CAL, cui risulta attribuito l'esercizio di tre diverse tipologie di attività.

Anzitutto, nel rispetto del contenuto prescrittivo minimo imposto dalla Carta, l'organo risulta provvisto di funzioni di tipo consultivo. Il CAL, infatti, ai sensi del c. 5, esprime parere obbligatorio in ordine ai più importanti atti di indirizzo politico regionale, quali i progetti di revisione statutaria; i progetti di legge concernenti le funzioni degli enti locali, con particolare riguardo a quelli attuativi degli artt. 11 (riparto delle funzioni tra regioni ed enti locali), 12 (esercizio associato delle funzioni), 13 (determinazione dei livelli minimi regionali di efficienza) e 17 (poteri sostitutivi regionali in caso di inerzia o inadempimento degli organi degli enti locali); il documento di programmazione economica e finanziaria; i progetti di legge di bilancio e di programma regionale di sviluppo; i singoli e concreti atti sostitutivi adottati dalla Regione in caso di inerzia o inottemperanza agli obblighi di legge da parte degli organi degli enti locali, conformemente alle previsioni dell'art. 8, legge 5 giugno 2003, n. 131. Con formula residuale di chiusura, inoltre, si prevede la formulazione del parere obbligatorio del CAL anche in ordine alle altre questioni che gli sono demandate dallo Statuto, dalle leggi e dai regolamenti regionali. Resta peraltro impregiudicata la possibilità, per le fonti regionali, di prevedere in alcuni casi la possibilità per il CAL di esprimere pareri facoltativi, di sua iniziativa o dietro richiesta.

In secondo luogo, il CAL svolge attività «concertative», dirette a favorire la codeterminazione paritaria con gli organi regionali del contenuto di alcuni atti di spettanza di questi ultimi ritenuti idonei ad incidere sulle attribuzioni costituzionali degli enti locali. La «concertazione» può svolgersi secondo due diverse modalità procedurali. Da un lato, infatti, il c. 8 prevede che il CAL esprima un'intesa sui progetti di legge relativi al conferimento di funzioni amministrative dalle regioni agli enti locali, sugli atti regionali di coordinamento della finanza pubblica alle specifiche esigenze del Veneto e — ancora una volta con formula residuale di chiusura — in

ogni altro caso previsto dallo Statuto, dalle leggi e dai regolamenti regionali. Dall'altro il c. 10 prevede la possibilità, per le regioni e gli enti locali, di concludere accordi all'interno del CAL, "al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune", "in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa".

In terzo ed ultimo luogo, il CAL ha facoltà di esercitare attività propositive di vario genere ai sensi del c. 12. È infatti titolare dell'iniziativa legislativa regionale senza alcuna limitazione di materia; può sollecitare la Giunta a promuovere i ricorsi in via principale o a costituirsi in giudizio avanti alla Corte costituzionale avverso atti statali lesivi di competenze regionali indirettamente incidenti anche sulle prerogative costituzionali degli enti locali; può formulare proposte e osservazioni riguardo alle leggi, ai regolamenti e agli altri provvedimenti di competenza del Consiglio o della Giunta; ai sensi dell'art. 62, c. 2, lett. b), infine, può richiedere alla Commissione di garanzia statutaria un parere su una questione interpretativa relativa allo Statuto o ad altra fonte normativa regionale.

Il CAL, pertanto, in virtù della vastità e complessità delle attribuzioni di cui risulta titolare, partecipa attivamente ai più importanti processi decisionali regionali. Gli ambiti entro i quali è chiamato ad operare e le modalità e gli strumenti a mezzo dei quali agisce appaiono idonei a garantire sia l'adeguata conformazione su basi paritarie-collaborative dei rapporti con gli organi regionali, sia l'efficace protezione delle attribuzioni costituzionali degli enti locali, con particolare riferimento alla titolarità e all'esercizio delle funzioni amministrative, riguardo alle quali l'organo assume effettivamente la veste di sede di «istituzionalizzazione» dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione [R. BIN, *L'amministrazione coordinata e integrata*, in *Regioni*, 2002, 1009; ID., *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, in *Ist. fed.*, 2004, 600].

A seguito di una più attenta analisi, però, l'ottimismo della speranza cede inevitabilmente il passo al pessimismo della

ragione. In primo luogo, infatti, lo Statuto non indica direttamente le modalità procedurali attraverso le quali si perviene alla formulazione dei pareri e all'espressione delle intese, rimettendone l'individuazione alla legge regionale, che si troverà pertanto ad affrontare lo spinoso problema dei *quorum* deliberativi con la sottesa questione del bilanciamento degli interessi delle diverse categorie di enti locali. Appare assai difficoltosa la ricerca di soluzioni volte a conciliare la necessità di pervenire comunque ad un accordo di maggioranza tra le diverse componenti del CAL, da un lato, con l'esigenza di garantire la tutela e la rappresentanza dei molteplici interessi territoriali coinvolti, dall'altro. In secondo luogo, gli atti emanati dal CAL dispiegano un'efficacia giuridica pressoché nulla. Sul punto lo Statuto veneto, al pari di quelli delle altre regioni, disponeva di margini di scelta assai ridotti, stante l'esistenza al riguardo di ineludibili vincoli costituzionali. Le attività del CAL non possono infatti in alcun caso incidere sulle funzioni espressamente attribuite dalla Carta agli organi regionali necessari con modalità tali da precluderne in via definitiva l'esercizio, come ha avuto modo di chiarire la Corte costituzionale [Corte cost., n. 200/2008], seppur in riferimento agli organi di garanzia statutaria.

La disposizione in commento, pertanto, del tutto correttamente qualifica il parere dell'organo come obbligatorio ma non vincolante. Diversamente, il CAL disporrebbe di un vero e proprio potere di veto nei confronti delle attribuzioni costituzionali di Consiglio e Giunta. Ai fini del superamento del parere contrario, pertanto, il c. 7 pone in capo agli organi consultanti soltanto l'onere della motivazione espressa. Ciò stante, il parere negativo assume un'efficacia meramente politica e lo scostamento dallo stesso non produce alcuna significativa conseguenza sul piano giuridico. Sotto questo profilo, pertanto – a tacere delle «suggestive» ipotesi prospettate da taluni, quali la possibilità di rivolgersi ad un comitato di conciliazione appositamente costituito, come avviene nell'ordinamento tedesco e in quello comunitario [T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il consiglio delle autonomie locali*, in *Ist. fed.*, 2001, 1075.], o di promuovere

un *referendum* abrogativo – sarebbe stato forse più opportuno ricorrere alla soluzione accolta in numerosi altri statuti, laddove per superare il parere negativo si introduce un aggravamento procedurale, *sub specie* di riesame e riapprovazione dell'atto a maggioranza qualificata. Previsioni in tal senso risultano del resto perfettamente legittime, perché riservano comunque agli organi consultanti l'ultima parola in ordine all'approvazione o meno degli atti riguardo ai quali è prescritto il parere obbligatorio del CAL. In aggiunta, al fine di impedire che l'inerzia del CAL nella formulazione del parere possa paralizzare o ritardare l'attività degli organi regionali, il legislatore statutario ha fatto ricorso all'istituto del parere favorevole tacito. Il c. 6 prevede infatti che la Regione può comunque procedere all'approvazione della proposta qualora il CAL non abbia espresso il parere nel termine di trenta giorni dalla richiesta (ridotto a quindici per i provvedimenti legislativi e amministrativi di natura finanziaria), oppure non abbia presentato istanza motivata di proroga per un ulteriore periodo non superiore a quindici giorni.

Analoghe considerazioni valgono anche riguardo agli atti espressivi dell'attività concettativa, le intese, che presentano carattere «debole». Il c. 9 prevede infatti che, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro trenta giorni dall'avvio del procedimento, gli organi regionali possono comunque procedere salvo l'onere, ancora una volta, di motivare l'atto. In conclusione, la ridotta efficacia giuridica di cui risultano provvisti gli atti del CAL espone al concreto rischio dell'ineffettività l'attività di raccordo e collaborazione paritaria tra regioni ed enti locali che l'organo è chiamato a svolgere e che rappresenta la sua stessa ragion d'essere.

Marco MANCINI

