

**Regione autonoma Trentino - Alto Adige**  
**Ripartizione II - Affari istituzionali, competenze ordinamentali e previdenza**

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Napoli, 20 - 21 settembre 2007

L'ATTUAZIONE DELLA PREVISIONE DELL'ART. 123, ULTIMO COMMA  
DELLA COSTITUZIONE NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E  
NELLE PROVINCE AUTONOME DI BOLZANO E DI TRENTO

A cura di: Giuseppe Negri

# Indice

1. Introduzione
2. I casi della Regione Sicilia e della Regione Trentino – Alto Adige
3. Valle d'Aosta
4. Provincia autonoma di Bolzano
5. Sardegna
6. Provincia autonoma di Trento
7. Friuli - Venezia Giulia
8. Conclusioni

Allegato 1 Valle d'Aosta - (Riepilogo pareri)

Allegato 2 Provincia autonoma di Bolzano - (Consiglio dei comuni)

Allegato 3 Provincia autonoma di Trento - (CAL Trento)

Allegato 4 Friuli-Venezia Giulia - (L'assessore regionale per le relazioni internazionali, Comunitarie e autonomie locali)

## **1. Introduzione**

Come è certamente noto agli operatori del diritto e, ritengo, non solo ad essi, l'art. 123 della Costituzione nel testo così come novellato dalle leggi costituzionali 22 novembre 1999, n. 1 (art. 3) e 18 ottobre 2001, n. 3 (art. 78) si riferisce alle Regioni ordinarie, le sole che nel nostro ordinamento pur con tutta una serie di garanzie, sono artefici dirette del proprio statuto che viene adottato con legge regionale approvata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Lo statuto verificatasi l'ipotesi di cui al terzo comma dell'art. 123 della Costituzione può essere oggetto di referendum confermativo.

L'art. 7 della legge costituzionale n. 3/2001 di riforma del titolo V parte seconda della Costituzione aggiungendo un nuovo comma all'art. 123 ha disposto che in ogni Regione lo statuto dovesse disciplinare il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali. Così facendo il legislatore costituzionale sembrerebbe aver introdotto una sorta di riserva di statuto per quanto concerne l'istituzione e la disciplina di tale organo.

L'applicazione concreta di tale disposizione è però avvenuta, come è stato già evidenziato, nella relazione riferita alle Regioni ordinarie, con legge regionale.

Questa applicazione congiuntamente alla lettura della clausola di «maggior favore» contenuta nell'art. 10 della già ricordata legge costituzionale n. 3/2001, ha fatto sì che le Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano abbiano attuato, senza attendere alcun adeguamento o revisione statutaria con legge costituzionale e con le procedure proprie di ciascun Statuto, la previsione contenuta nell'ultimo comma dell'art. 123 della Corte Costituzionale istituendo e disciplinando il Consiglio delle autonomie locali.

Di fatto in concreto, come si vedrà meglio nel proseguo della relazione, hanno adottato una legge regionale o provinciale istitutiva del Consiglio delle autonomie locali, in ordine cronologico, la Valle d'Aosta, la Provincia autonoma di Bolzano, la Sardegna, la Provincia autonoma di Trento ed il Friuli Venezia Giulia. Mancano attualmente all'appello la Sicilia ed il Trentino – Alto Adige.

## **2. I casi della Regione Sicilia e della Regione Trentino – Alto Adige**

Per quanto riguarda la Sicilia, non risulta allo stato attuale (31 luglio 2007) siano depositati disegni o proposte di legge presso l'Assemblea regionale che prevedono la istituzione del Consiglio regionale delle Autonomie locali. La legge regionale 7 marzo 1997, n. 6 ha previsto la Conferenza regione – Autonomie locali che si occupa del coordinamento delle politiche locali nel territorio della regione con compiti di informazione, consultazione e raccordo in relazione agli indirizzi di politica generale del governo regionale che incidono sulle funzioni proprie o delegate di comuni e province. L'art. 10 della successiva L.R. 26 marzo 2002, n. 2 ne ha modificato la composizione, le specifiche competenze ed il funzionamento. In particolare è stato previsto che la Conferenza possa intervenire, con proprie decisioni sulle questioni che ancorché di carattere generale, hanno una specifica incidenza nell'ambito di comuni e province, nonché ogni qualvolta lo ritenga opportuno il Governo regionale.

Per la Regione Trentino – Alto Adige la particolare autonomia tripolare, così come risulta a seguito delle ultime modifiche statutarie, ha fatto sì che le due Province autonome con le leggi provinciali 11 giugno 2003, n. 10, Bolzano e 15 giugno 2005, n. 7, Trento, istituissero rispettivamente il Consiglio dei Comuni ed il Consiglio delle Autonomie locali, dando così attuazione alla previsione dell'ultimo comma dell'art. 123 della Costituzione.

Da parte delle due Associazioni rappresentative dei Comuni, nello specifico il Consorzio dei comuni della provincia di Bolzano ed il Consorzio dei Comuni Trentini, nella primavera 2007 hanno avanzato specifica richiesta che mira ad ottenere un luogo istituzionale di confronto con la Regione, tenuto conto soprattutto che la competenza ordinamentale in materia di ordinamento degli enti locali e delle rispettive circoscrizioni, compresa la disciplina della materia elettorale relativamente alle elezioni comunali ed i principi in materia di ordinamento del personale dei comuni e dei segretari comunali, permane tuttora in capo all'Ente Regione.

La Giunta regionale sta valutando nel corso del mese di luglio una proposta articolata che le strutture della Ripartizione Affari Istituzionali, competenze ordinamentali e previdenza hanno predisposto e sulla quale è già in corso un serrato confronto con i due Consorzi dei comuni al fine di consentire la presentazione in Consiglio regionale un testo condiviso entro l'autunno 2007.

### **3. Valle d'Aosta**

In Valle d'Aosta già con l'art. 60 della legge regionale 7 dicembre 1998, n. 54 si era istituito il Consiglio permanente degli Enti locali «quale organismo di rappresentanza degli Enti locali della Valle d'Aosta, dotato di autonomia funzionale e organizzativa» avente quale fine quello «di favorire la partecipazione degli Enti locali alla politica regionale» ed anche per dare attuazione in particolare alla suddetta L.R. n. 7/1998 concernente il sistema delle autonomie in Valle d'Aosta. Dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001 il Consiglio regionale della Valle d'Aosta ha approvato la legge regionale 31 marzo 2003, n. 8 con la quale modificando ed integrando gli articoli 61, 62, 63, 65, 66, 67 e 68 della L.R. n. 7/1998 ha dato al Consiglio permanente degli Enti locali l'assetto di quel Consiglio delle Autonomie di cui all'ultimo comma dell'art. 123 della Costituzione novellata. In data 7 agosto 2003 è stato approvato ai sensi dell'art. 63 della L.R. n. 54/1998 ss.mm.ii. il regolamento del Consiglio permanente degli Enti locali.

#### **3.1. Composizione**

Il Consiglio è composto dai Sindaci di tutti i Comuni della Valle d'Aosta, dai Presidenti delle Comunità montane (8) e dal Presidente del Consorzio dei Comuni del Bacino Imbrifero Montano della Dora Baltea (B.I.M.) ed è presieduto da uno dei suoi membri scelti a maggioranza dei componenti tra i propri membri (art. 5 Regolamento del Consiglio). Il Consiglio permanente è costituito ed insediato con decreto del Presidente della Regione. In applicazione di quanto previsto dal comma 1 *bis* dell'art. 63 della L.R. n. 54/1998 il regolamento del Consiglio prevede fra gli organi oltre al presidente, due vicepresidenti di cui uno vicario ed il comitato esecutivo al quale all'inizio di ogni mandato, l'Assemblea può delegare funzioni o

compiti propri eccettuato quelle relative alla legge finanziaria e di bilancio, ai pareri sui disegni di legge aventi per oggetto l'ordinamento generale degli enti locali ed il trasferimento di funzioni e servizi regionali e l'individuazione di funzioni comunali da esercitarsi obbligatoriamente in forma associata da parte delle Comunità montane (art. 14 del regolamento del Consiglio).

### **3.2. Funzioni e competenze**

Ai sensi dell'art. 65 della L.R. 54/1998 ss.mm.ii., il Consiglio in particolare:

- a) esamina argomenti di interesse generale per i comuni e gli altri enti locali;
- b) propone qualsiasi iniziativa di interesse generale per gli enti locali, nonché, rivolge alla Regione proposte ed istanza alle quali l'amministrazione regionale deve dare tempestiva risposta;
- c) esprime parere su tutti i progetti di legge presentati al Consiglio regionale che interessino gli enti locali;
- d) esprime parere su proposte di provvedimenti amministrativi a carattere generale e regolamentare che interessino gli enti locali e che gli vengono sottoposti dal Consiglio regionale o dalla Giunta regionale;
- e) provvede alla nomina o designazione di rappresentanti degli enti locali su richiesta della Regione o di altri enti
- f) svolge, in via residuale, altre funzioni ad esso attribuite da specifiche disposizioni legislative.

I pareri del Consiglio sono espressi entro trenta giorni dalla richiesta, fatti salvi diversi termini stabiliti dalle leggi regionali. In caso di decorrenza del termine senza che il parere sia stato comunicato, l'amministrazione richiedente può procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere.

### **3.3. Partecipazione degli enti locali ai processi decisionali dell'Amministrazione regionale - Strumenti**

Il Presidente della Regione, anche su richiesta del Consiglio, convoca delle riunioni al fine di garantire la partecipazione degli enti locali ai processi decisionali ed il concorso del sistema delle autonomie alla formazione dei disegni di legge di riforma in materia di enti locali, agli obiettivi della programmazione regionale ed ai provvedimenti a carattere generale che interessano gli enti locali. Le riunioni sono obbligatorie quando sono depositati il piano regionale economico-finanziario (PREFIN), il disegno di legge finanziario regionale, i disegni di legge concernenti il bilancio comunale e pluriennale della Regione ed i disegni di legge collegati alle linee di pianificazione strategia evidenziate nel PREFIN. In particolare in tali riunioni si determinano i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie che la legge regionale assegna ai comuni ed agli altri enti locali.

Gli strumenti principe per attuare il principio di leale collaborazione che deve sottendere i rapporti fra Regione ed Enti locali, sono individuati nell'art. 67 della più volte citata L.R. n. 54/1998 ss.mm.ii, nelle intese e negli accordi.

Per avere un quadro dell'attività e del finanziamento del Consiglio permanenti degli Enti locali si allegano alla presente relazione alcuni documenti specifici.

#### **4. Provincia autonoma di Bolzano**

Con la legge provinciale 11 giugno 2003, n. 10 la Provincia autonoma di Bolzano ha istituito il Consiglio dei Comuni «quale organo di consultazione tra la Provincia autonoma di Bolzano e i Comuni del territorio provinciale». Ai sensi del comma 2 dell'art. 3 della L.P. n. 10/2003 è stato adottato dal Consiglio dei Comuni un regolamento interno che ne disciplina il suo funzionamento.

##### **4.1. Composizione**

In base al comma 2 dell'art. 1 della L.P. BZ n. 10/2003 il Consiglio dei comuni è composto da sedici membri, eletti dall'assemblea generale dei sindaci della provincia, nel rispetto del criterio della proporzionale linguistica e della rappresentanza del territorio di ciascuna delle comunità comprensoriali (sette più la città di Bolzano). Il presidente del Consiglio è, secondo quanto dispone il comma 3 dell'art. 1 succitato, il presidente dell'organizzazione più rappresentativa dei comuni del territorio provinciale che risulta essere il Consorzio dei comuni della provincia di Bolzano, costituitosi già nel 1954 come società cooperativa che rappresenta tutti i 116 comuni sudtirolesi e che in base agli statuti nazionali di ANCI ed UNCEM risulta essere anche sezione provinciale ANCI e delegazione provinciale UNCEM. In base all'art. 3 del regolamento interno accanto alla figura del Presidente sono previsti due vicepresidenti eletti con la maggioranza dei presenti all'interno del Consiglio di cui almeno uno deve appartenere ad un gruppo linguistico diverso da quello del Presidente.

##### **4.2. Funzioni e competenze**

Il Consiglio esprime pareri sui disegni di legge presentati al Consiglio provinciale nelle materie di competenza propria o delegata dei comuni e sulle proposte di regolamenti e atti amministrativi ad indirizzo generale presentati alla Giunta provinciale. È la segreteria della Presidenza del Consiglio provinciale a trasmettere al Consiglio dei comuni i disegni di legge. Eventuali osservazioni o proposte devono pervenire entro i termini indicati dal comma 2 dell'art. 4 della L.P. BZA n. 10/2003, alla segreteria della Presidenza del Consiglio provinciale che prevede all'invio al proponente, alla Commissione legislativa competente e quindi al Consiglio provinciale in sede di discussione in aula.

I termini ordinari per l'espressione dei pareri sono di 30 giorni dal ricevimento del disegno di legge; sono ridotti a 10 giorni quando si tratta del disegno di legge di approvazione o di assestamento di bilancio o avente carattere di urgenza. Nell'ipotesi in cui la competente Commissione legislativa approvi emendamenti «concernenti questioni di interesse comunale» (cfr. art. 3 L.P. BZ 20 giugno 2005, n. 3) il Consiglio dei comuni può formulare osservazioni o proposte ulteriori che vengono trasmesse direttamente all'Aula consiliare a cura della segreteria della Presidenza del Consiglio provinciale.

La segreteria della Giunta provinciale trasmette al Consiglio dei comuni copia dei regolamenti e degli atti amministrativi ad indirizzo generale; eventuali osservazioni o proposte debbono pervenire alla Giunta provinciale nei termini di trenta e,

rispettivamente venti giorni, nei casi ordinari e nei casi di regolamenti o atti aventi carattere d'urgenza.

Il Consiglio dei comuni ha inoltre facoltà di formulare proposte, pareri o osservazioni al Consiglio o alla Giunta provinciale sulle questioni di interesse comunale o sovracomunale; il presidente del Consiglio dei Comuni od un suo delegato, qualora ne faccia richiesta, e altresì sentito dalla Commissione legislativa competente per la trattazione dei disegni di legge rientranti nell'ambito di quelli che trattano di materie di competenza propria o delegata dei comuni.

#### **4.3. Strumenti**

Come si evince dall'articolato della L.P. BZ n. 10/2003 e da quanto esposto al punto 4.2. della presente relazione, il Consiglio dei comuni operante in provincia di Bolzano essendo un organo consultivo partecipa alla formazione degli atti normativi provinciali, leggi, regolamenti o atti amministrativi ad indirizzo generale attraverso la formulazione di osservazioni, pareri o proposte. Per una verifica ed una maggior conoscenza dell'attività del Consiglio, si allega alla presente relazione un documento sull'attività svolta nel caso del secondo semestre del 2006.

### **5. Sardegna**

Con la legge regionale 17 gennaio 2005, n. 1 la Regione Sardegna ha istituito il Consiglio delle autonomie locali e la Conferenza permanente Regione – enti locali in attuazione «del principio di cooperazione degli enti locali tra loro e con la Regione» e al fine «di garantire la partecipazione degli enti locali ai processi decisionali regionali di loro diretto interesse». La succitata L.R. n. 1/2005 è il risultato di una serie di iniziative sia consiliare che della Giunta regionale che hanno caratterizzato la XII legislatura (cfr. proposta di legge n. 35/A presentata dal consigliere regionale Sanna Salvatore ed altri disegni di legge n. 178/A di iniziativa della Giunta regionale – proposta di legge n. 278/A presentata dal consigliere regionale Pisano ed altri – proposta di legge n. 281/A presentato dal consigliere regionale Scano ed altri – proposta di legge n. 325/A presentata dal consigliere regionale Bianca ed altri) ed ha formato oggetto del ricorso n. 39 presentato dal Governo alla Corte Costituzionale (in G.U. 1 ss., n. 14 del 16 aprile 2005).

Con la sentenza n. 175 del 21 marzo 2006, depositata il 28 aprile 2006 (G.U. 1 del 3 maggio 2006) la Corte Costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità alla questione di legittimità costituzionale della L.R. n. 1/2005 in quanto il Governo pur invocando l'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 non ha preso in considerazione le norme dello Statuto sardo rispetto alle quali operare il confronto con la particolare forma di autonomia ravvisata nell'ultimo comma dell'art. 123 della Costituzione.

#### **5.1. Composizione**

Fanno parte del Consiglio delle autonomie locali ai sensi dell'art. 3 della L.R. n. 1/2005:

- a) i presidenti delle province;

- b) i sindaci dei comuni capoluogo di provincia;
- c) quattro sindaci di comuni con popolazione superiore a 10 mila abitanti non appartenenti tutti alla stessa provincia;
- d) il sindaco di un comune con popolazione compresa fra i 3001 e 10 mila abitanti per ciascuna provincia;
- e) due sindaci di comuni con popolazione pari o inferiore a 3 mila abitanti, per ciascuna delle province sarde.

La rappresentanza degli eletti deve favorire il principio di parità di genere; il genere meno rappresentato, comunque, non può avere in percentuale una rappresentanza inferiore di eletti alla carica di sindaco nell'insieme dei comuni sardi.

La funzione di componente del Consiglio delle autonomie locali non è delegabile.

La nomina dei componenti del Consiglio avviene con le particolari modalità individuate e stabilite dall'art. 4 della L.R. n. 1/2005.

Il Consiglio delle autonomie rimane incarica per tre anni.

I componenti del Consiglio decadono di diritto allorché cessino per qualsiasi causa dalla carica in relazione alla quale sono stati nominati.

In base all'art. 6 della più volte citata L.R. n. 1/2005 prevede che le regole di funzionamento, compresa la nomina del presidente, del vicepresidente e dell'ufficio di presidenza e la costituzione di commissioni istruttorie, sono disciplinate dal regolamento interno adottato dal Consiglio a maggioranza dei suoi componenti. Il regolamento interno disciplina anche l'ordinamento dell'ufficio di segreteria del Consiglio, che svolge attività istruttoria e di supporto al funzionamento del Consiglio medesimo (cfr. art. 8 L.R. n. 1/2005). Tale regolamento non risulta però essere ancora stato adottato.

## **5.2. Funzioni e competenze**

La funzione principe del Consiglio delle autonomie è quella consultiva intesa come partecipazione al procedimento legislativo. Infatti in base all'art. 9 della L.R. n. 1/2005, il Consiglio esprime pareri obbligatori al Consiglio regionale in relazione:

- a) proposte di modifiche dello Statuto speciale d'iniziativa del Consiglio regionale;
- b) sui disegni e le proposte di legge in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni;
- c) sui disegni e le proposte di legge che attengono alla determinazione o modificazione delle competenze degli enti locali;
- d) sulle proposte di atti di programmazione soggetti all'approvazione del Consiglio regionale.

I disegni e le proposte di legge sono comunicati al Consiglio delle autonomie locali nel testo approvato dalla competente commissione consiliare, prima della votazione finale. Il parere deve essere espresso entro quindici giorni dalla richiesta decorsi i quali la Commissione può procedere comune alla votazione finale. Il



Consiglio è anche obbligatoriamente chiamato ad esprimersi sul testo del proponente, con riferimento ai disegni di legge finanziaria e di bilancio e sulla proposta di documento di programmazione economica e finanziaria entro sette giorni dalla richiesta. Il parere deve essere dato per iscritto ed è allegato alla relazione della Commissione del Consiglio regionale competente in materia di bilancio; decorsi i termini senza che il parere sia stato espresso esso si intende favorevole. Già da due anni in ossequio a quanto disposto dall'art. 10 della L.R. n. 1/2005 si svolge prima dell'approvazione del bilancio della Regione, la seduta congiunta del Consiglio regionale e del Consiglio delle autonomie locali per l'esame dello stato del sistema delle autonomie in Sardegna. Nel corso della seconda seduta congiunta si è peraltro lamentato il fatto che i pareri sono sistematicamente disattesi senza che venga adottata alcuna motivazione da parte del Consiglio regionale.

### **5.3. Partecipazione ai processi decisionali e strumenti**

Interessante, ai fini di una partecipazione informata, quanto dispone l'art. 11 della L.R. 1/2005 che prevede che gli Uffici del Consiglio regionale sono tenuti ad assicurare che l'informazione fornita ai componenti del Consiglio delle autonomie «sui testi degli atti presentati al Consiglio regionale, nonché sulle convocazioni e gli ordini del giorno dell'Aula e delle Commissioni sia pari, per completezza e tempestività a quella fornita ai Consiglieri regionali».

La sede della reale partecipazione ai processi decisionali da parte degli enti locali è individuato dall'art. 12 della L.R. 1/2005 nella Conferenza permanente Regione – enti locali individuata quale «sede unitaria e generale di concertazione, di cooperazione e di coordinamento tra l'Amministrazione regionale e gli Enti locali della Sardegna»,.

L'articolo in parola individua le due rappresentanze, quella regionale e quella del sistema delle Autonomie locali, che partecipano alla Conferenza. La rappresentanza degli Enti locali è costituita da dieci rappresentanti eletti dal Consiglio delle autonomie locali garantendo la presenza di due rappresentanti per ciascuna delle categorie di enti che lo compongono, nonché dai presidenti regionali dell'ANCI, dell'UPS, dell'UNCEM, dell'AICCRE, della Lega delle autonomie e dell'ASEL, che costituiscono il coordinamento delle associazioni degli enti locali della Sardegna.

Il funzionamento della Conferenza è disciplinato da un regolamento adottato d'intesa fra le sue componenti, tuttora mancante.

Gli strumenti attraverso i quali la partecipazione ai processi decisionali si concretizza sono le intese fra Regione e enti locali e gli accordi fra gli stessi soggetti (cfr. artt. 13 e 14 L.R. 1/2005). Sono adottati previa intesa in sede di Conferenza gli atti di indirizzo e coordinamento, quando previsti dalla legge, delle funzioni amministrative a qualsiasi titolo conferite agli enti locali; gli atti amministrativi con i quali si definiscono criteri per la ripartizione di risorse finanziarie regionali fra gli enti locali, fatta eccezione per quelli per i quali i criteri siano già stati stabiliti dalla legge nonché tutti gli altri atti per i quali espressamente la legge richiede l'intesa. In caso d'urgenza la Giunta regionale può procedere senza la previa intesa ed i provvedimenti così adottati sono sottoposti entro i

successivi sette giorni all'esame della Conferenza, per il conseguimento dell'intesa.

La Giunta regionale e gli enti locali possono concludere in sede di Conferenza accordi al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e per svolgere attività di interesse comune, dando così attuazione al principio di leale collaborazione e per perseguire obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa.

## **6. Provincia autonoma di Trento**

Con la L.P. TN 15 giugno 2005, n. 7, come da ultimo modificata con la L.P. TN 16 giugno 2006, n. 3, il Consiglio provinciale ha provveduto ad istituire e disciplinare il Consiglio delle autonomie locali in attuazione dell'art. 123 quarto comma della Costituzione e dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 /2001 «per assicurare la partecipazione degli enti locali alle scelte di carattere istituzionale, all'attività legislativa ed amministrativa della Provincia autonoma di Trento».

Il Consiglio ha sede presso il Consiglio provinciale.

Con il ricorso n. 78 (cfr. G.U. 1<sup>a</sup> ss. N. 39 del 28 settembre 2005) il Governo impugnava innanzi alla Corte Costituzionale la suddetta L.P. TN n. 7/2005. Con la sentenza 14 novembre 2006, n. 370 (G.U. 1<sup>a</sup> ss. N. 46 del 22 novembre 2006) la Corte Costituzionale ha respinto alcune questioni sulla costituzionalità della suddetta L.P. n. 7/2005. Due erano le censure prospettate nel ricorso governativo: la prima di portata generale e che, quindi, si riferisce all'intera legge, si fondava sull'assunto che l'istituzione del CAL e dovesse avvenire con «fonte statutaria e con fonte legislativa ordinaria»; la seconda si riferiva ad una presunta attribuzione di un diritto di iniziativa legislativa che contrastava con le previsioni dello Statuto speciale e con l'art. 123, comma 4 della Costituzione che avrebbe impresso al CAL la caratteristica essenziale di organo «meramente consultivo».

La Corte con la sentenza n. 370, escluso che l'art. 10 della legge costituzionale 3/2001 obblighi le Regioni e le Province ad autonomia differenziata ad istituire i CAL, precisa che «rimane, comunque, fermo il potere di detti enti di prevedere, in armonia con le proprie regole statutarie, particolari modalità procedurali volte ad introdurre nel rispettivo sistema forme organizzative stabili di raccordo tra l'ente Regione e gli enti locali ispirate dalla esigenza di assicurare la osservanza del principio di locale collaborazione. Ciò tanto più se si considera che lo statuto speciale del Trentino – Alto Adige attribuisce potestà legislative alla Regione, in materia dell'ordinamento degli enti locali (art. 4, numero 3)» (sic!). Quest'ultima affermazione del giudice delle leggi, ancorché forse non troppo convincente atteso che oggetto del ricorso era una legge provinciale, pare confermare la possibilità che accanto alle due leggi provinciali possa considerarsi anche possibile e costituzionalmente legittima, la presenza di una normativa regionale sui CAL nel Trentino – Alto Adige.

La seconda censura contenuta nel ricorso governativo relativa ad una presunta potestà di iniziativa legislativa diretta in capo alla Conferenza è stata superata attraverso una modifica legislativa introdotta con l'art. 7, comma 1 lett. c) della L.P. TN 16 giugno 2006, n. 3 «Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino» con la quale il legislatore provinciale ha affermato chiaramente che la

Giunta provinciale «ha il potere di valutare il contenuto della proposta ai fini della sua inclusione in un apposito disegno di legge. È evidente, pertanto che soltanto tale procedimento ha il valore formale di iniziativa legislativa avendo l'attività precedente svolta dal Consiglio delle autonomie locali una mera funzione consultiva e propositiva – che non determina alcun vincolo contenutistico – al fine di facilitare forme di raccordo organizzative tra sistema regionale (sic!) e sistema delle autonomie locali».

### **6.1. Composizione**

Per quanto concerne la composizione ed elezione del CAL trentino ci si deve riferire agli artt. 2 e 3 della L.P. TN n. 7/2005. Sono membri del CAL ventiquattro sindaci in rappresentanza delle diverse classi demografiche dei comuni e delle minoranze mochene e cibre, nonché il presidente dell'organismo di carattere associativo maggiormente rappresentativo dei comuni a livello provinciale (Il Consorzio dei Comuni Trentini scarl) e gli undici presidenti dei comprensori, fino all'integrazione del Consiglio delle autonomie locali con i presidenti delle comunità eletti in attuazione della L.P. TN. 3/2006. In tutto trentaquattro membri.

In base al comma 2 dell'art. 3 della L.P. TN n. 7/2005 essendo costituito il Consorzio dei Comuni Trentini che rappresenta tutti i comuni della provincia, i componenti elettivi del Consiglio sono eletti dall'Assemblea del predetto consorzio di specifico regolamento ai sensi degli artt. 42 e 43 dello Statuto sociale. Il CAL trentino è inoltre dotato di un regolamento interno che ne disciplina il funzionamento, l'organizzazione e la contabilità, adottato in data 4 agosto 2006 e modificato in data 4 ottobre 2006.

Alle sedute del CAL hanno facoltà e, ove richiesti, l'obbligo di partecipazione senza diritto di voto il Presidente della Provincia e gli assessori provinciali; hanno facoltà di partecipare senza diritto di voto i consiglieri provinciali. Le sedute plenarie sono pubbliche. Le convocazioni e gli ordini del giorno del CAL e delle Commissioni, ove costituite, sono trasmesse alla Giunta e al Consiglio provinciale nonché a tutti i comuni, che ne danno adeguata pubblicità.

### **6.2. Funzioni e competenze**

L'art. 8 della L.P. TN. N. 7/2005 individua le competenze del CAL, al quale spettano in particolare:

- a) la formulazione di pareri in materia di piani e programmi provinciali di carattere generale aventi per oggetto il territorio, i servizi pubblici, lo sviluppo socio-economico;
- b) la formulazione di pareri in ordine ai disegni di legge di iniziativa della Giunta provinciale e ai regolamenti provinciali, quando riguardano materie nelle quali in tutto o in parte le funzioni sono attribuite o sono da attribuire ai comuni ovvero riguardano i tributi locali o la finanza locale; per i disegni di legge concernenti la manovra finanziaria provinciale, il parere è richiesto, preventivamente all'approvazione dei medesimi, con riguardo alle sole linee di impostazione della manovra di bilancio e ai contenuti del disegno di legge finanziaria riguardanti gli enti locali;

- c) la formulazione di proposte legislative; ove approvate a maggioranza dei due terzi dei componenti, la Giunta provinciale valuta la proposta e formula un disegno di legge tenendo conto dei contenuti della proposta medesima;
- d) la presentazione di proposte di referendum consultivi, secondo quanto disposto dall'articolo 17 della legge provinciale 5 marzo 2003, n. 3 (Disposizioni in materia di referendum propositivo, referendum consultivo, referendum abrogativo e iniziativa popolare delle leggi provinciali);
- e) la formulazione, su richiesta dell'ente locale interessato, di pareri e di proposte su progetti di deliberazioni concernenti lo statuto, gli atti fondamentali di programmazione e di pianificazione territoriale, i regolamenti, i tributi e l'organizzazione dei servizi locali anche a carattere imprenditoriale;
- f) la promozione di intese per la programmazione e l'attuazione di progetti di collaborazione tra enti locali, tra questi e la Provincia, nonché con i loro enti strumentali, anche per assicurare ai cittadini, alle loro forme associative ed alle imprese adeguati livelli di servizio pubblico e lo svolgimento più adeguato e coordinato delle funzioni amministrative nell'ambito del territorio provinciale; laddove le predette intese riguardino la Provincia e gli enti locali, esse sono definite nell'ambito della conferenza permanente prevista dall'articolo 9 della L.P. TN 7/2005;
- g) la formulazione di proposte relative a materie di interesse degli enti locali, da sottoporre al Consiglio provinciale o alla Giunta provinciale;
- h) la partecipazione alla conferenza permanente di cui all'articolo 9 per la definizione delle intese ivi previste;
- i) lo svolgimento delle ulteriori attribuzioni demandate al Consiglio delle autonomie locali dalla legislazione provinciale.

I pareri richiesti ai sensi della lettera b), sono resi dal Consiglio delle autonomie locali entro trenta giorni dalla richiesta; tale termine è dimezzato nel caso di disegni di legge dichiarati urgenti secondo quanto previsto dal regolamento interno del Consiglio provinciale ovvero nei casi previsti dalla lettera b), ultimo periodo; decorsi i predetti termini, si prescinde dal parere.

Il regolamento interno del Consiglio provinciale disciplina modalità, termini e procedure mediante le quali il Consiglio delle autonomie locali partecipa, nel rispetto dello Statuto di autonomia, all'iter di formazione delle leggi presso il Consiglio provinciale.

Il regolamento interno del Consiglio delle autonomie locali disciplina le modalità e i limiti per la partecipazione ai propri lavori dei componenti della Giunta provinciale e dei consiglieri provinciali.

Fermo restando quanto sopra indicato e quanto specificamente previsto dalle leggi provinciali, i termini per l'espressione dei pareri da parte del Consiglio delle autonomie locali e per la definizione delle intese nell'ambito della conferenza permanente, sono stabiliti nel regolamento di esecuzione di questa legge, previa intesa in seno alla conferenza permanente. La Giunta provinciale può prolungare, su richiesta motivata del Consiglio delle autonomie locali, i termini previsti dalle leggi e dai regolamenti per l'espressione di intese e di pareri.

### **6.3. Partecipazione ai processi decisionali e strumenti**

Con l'art. 9 della L.P. TN. 7/2005 si prevede l'istituzione della Conferenza permanente per i rapporti tra la Provincia e le autonomie locali, intesa «quale sede permanente per la definizione delle intese tra il Consiglio delle autonomie locali e la Giunta provinciale».

La conferenza è costituita con la partecipazione del Presidente della Provincia, dei componenti della Giunta provinciale e dei componenti del Consiglio delle autonomie locali.

Le intese sono sottoscritte dal Presidente della Provincia e dal Presidente del Consiglio delle autonomie locali. Le intese sono pubblicate nel Bollettino ufficiale della Regione.

Spetta in particolare alla conferenza la definizione delle intese previste dallo Statuto di autonomia, dalle norme di attuazione e dalle leggi provinciali che concernono in particolare la finanza locale e relativi riparti di finanziamenti o trasferimenti o devoluzioni.

La conferenza si riunisce annualmente in seduta congiunta con il Consiglio provinciale per un esame dello stato del sistema delle autonomie locali nella provincia di Trento. Il regolamento interno del Consiglio provinciale disciplina le modalità per l'attuazione delle sedute congiunte (La prima è già convocata per la prima quindicina del mese di settembre 2007).

Il regolamento di organizzazione e funzionamento della conferenza prevede, in particolare, i casi nei quali le intese indicate al comma 1 possono essere definite con procedura semplificata mediante sottoscrizione da parte del Presidente della Provincia e del Presidente del Consiglio delle autonomie locali, previa approvazione dello schema di intesa a maggioranza assoluta dei componenti rispettivamente della Giunta provinciale e del Consiglio delle autonomie locali.

## **7. Friuli - Venezia Giulia**

Con l'art. 31 della L.R. 9 gennaio 2006, n. 1 «Principi e norme fondamentali del sistema Regione autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia» è stato istituito il Consiglio delle Autonomie locali. Il succitato art. 31 è il primo del titolo terzo della L.R. 1/2006 che viene rubricato «sussidiarietà e concertazione». In precedenza operava un organismo analogo, ovvero l'Assemblea delle autonomie locali. Il CAL viene istituito «quale organo di consultazione e di raccordo fra la Regione e gli enti locali». Il Governo con ricorso n. 47 depositato il 16 marzo 2006 (G.U. 1<sup>a</sup> ss. N. 17 del 26 aprile 2007) impugnava numerose disposizioni della L.R. n. 1/2006 fra cui gli artt. da 31 a 37 che contengono l'intera disciplina riferita al CAL; tali articoli istituendo e disciplinando il CAL, violavano l'art. 123, quarto comma, Cost. dal momento che la disciplina di tale organo sarebbe riservata alla fonte statutaria. Con la sentenza n. 238 di data 18 giugno 2007 la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibile a questione di legittimità costituzionale, analogamente a quanto già dichiarato nei confronti della legge sarda su analogo istituto di cui alla sentenza n. 175/2006, in ragione della genericità delle argomentazioni svolte a sostegno delle censure, «dal momento che il ricorrente ha ommesso di illustrare le ragioni a sostegno della applicabilità ad una Regione ad autonomia speciale ...

dell'art. 123, quarto comma, Cost., in forza dell'art. 10, della legge costituzionale n. 3 del 2001, mediante la valutazione dei parametri costituzionali ricavabili dallo statuto speciale» tuttora vigente e che attribuisce alla potestà legislativa primaria della Regione la competenza in materia di «ordinamento degli enti locali». Infatti, come questa Corte ha già affermato (n.d.r. sentenza n. 370/2006) gli spazi di maggiore autonomia introdotta dalla riforma del titolo V della Costituzione debbono essere apprezzati con esclusivo riguardo alle competenze regionali e non già a quelle relative agli enti locali. Pertanto, il ricorso statale difetta di idonea motivazione circa l'applicabilità alla Regione Friuli - Venezia Giulia del parametro costituzionale evocato.».

### **7.1. Composizione**

In base al comma 2 dell'art. 31 della L.R. 1/2006 il CAL risulta essere costituito da una rappresentanza istituzionale di enti locali così formata:

- a) le province e i comuni capoluogo di provincia, quali membri di diritto;
- b) quindici comuni non capoluogo di provincia, scelti in modo da assicurare una adeguata rappresentanza dei comuni in rapporto al territorio, rinnovati ogni cinque anni.

La norma individua poi le province di appartenenza dei comuni, suddividendoli al loro interno fra quelli interamente montani e gli altri.

La sede del CAL è nella città di Udine, presso la struttura regionale competente in materia di autonomie locali, la quale fornisce il supporto tecnico-operativo e di segreteria.

In base all'art. 33 della L.R. 1/2006 il CAL ha adottato, a maggioranza assoluta dei componenti, un regolamento per il suo funzionamento e organizzazione composto di quindici articoli.

In base all'art. 32 della più volte richiamata L.R. 1/2006 i presidenti delle province ed i sindaci dei comuni presenti all'interno del CAL possono delegare a un componente della Giunta o del consiglio la partecipazione alle attività del CAL.

All'interno del CAL in base gli artt. 4-9 del regolamento è costituito un ufficio di presidenza e possono essere costituite commissioni o gruppi di lavoro. Il Consiglio elegge a proprio interno un presidente ed un vicepresidente (artt. 32, comma 2 della L.R. 1/2006).

La qualità di componente del Consiglio non comporta il diritto a compensi o rimborsi a carico della Regione.

### **7.2. Funzioni e competenze**

In base all'art. 34 della L.R. 1/2006, il CAL esprime il parere in merito agli schemi di disegno di legge finanziaria, di approvazione e di assestamento del bilancio regionale, esprime pareri sulle proposte di provvedimenti della Giunta regionale riguardanti le competenze, i trasferimenti finanziari e gli assetti ordinamentali e funzionali degli enti locali nonché sui provvedimenti attuativi dei programmi e delle iniziative comunitarie e sugli atti generali di programmazione regionale. Da ultimo esprime pareri sulle proposte di legge di iniziativa consiliare che riguardano le

materie dell'ordinamento delle autonomie locali, sulle elezioni degli enti locali, sulle forme di partecipazione alla vita degli enti locali da parte di coloro che risiedono stabilmente e legalmente nel territorio regionale di conferimento di funzioni agli enti locali, sui criteri e le modalità di trasferimenti finanziari agli enti locali ed infine sulla disciplina dell'esercizio, in via sussidiaria, del poter sostitutivo da parte della Regione nei confronti degli enti locali ai sensi dell'art. 18 della L.R. 1/2006.

Il CAL può proporre alla Regione di ricorrere alla Corte Costituzionale sia avverso le leggi e gli atti aventi valore di legge dello Stato o di altre Regioni, sia per conflitto di attribuzioni. Può, inoltre, proporre alla Giunta regionale qualsiasi iniziativa di interesse generale per gli enti locali e provvede alle nomine e alle designazioni dei rappresentanti locali nei casi previsti dalla legge.

I rapporti con l'Amministrazione regionale sono disciplinati con un protocollo d'intesa, quelli con il Consiglio regionale con il regolamento interno, (anche se non in modo puntuale in quanto la revisione del regolamento consiliare è precedente alla L.R. 1/2006.».

L'art. 36, commi 4 e 5 della L.R. 1/2006 disciplina i tempi di espressione dei pareri che possono anche essere condizionati (quindici giorni). In caso di urgenza, su richiesta motivata dalla Giunta regionale il termine è ridotto a dieci giorni e il parere può essere espresso anche dall'Ufficio di presidenza del CAL. Decorsi i termini, si prescinde dal parere.

### **7.3. Partecipazione ai processi decisionali e strumenti**

In base a quanto dispone il comma 1 dell'art. 34 e con le modalità di cui ai commi 1, 2 e 3 del successivo art. 36 della L.R. 1/2006, il CAL esprime intese sugli schemi di disegni di legge concernenti l'ordinamento delle autonomie locali, l'elezione degli organi degli enti locali, le forme di partecipazione alla vita degli enti locali da parte di coloro che risiedono stabilmente e legalmente nel territorio regionale, i criteri e le modalità dei trasferimenti finanziari agli enti locali, la disciplina dell'esercizio del potere sostitutivo da parte della Regione nei confronti degli enti locali e, da ultimo, sulla proposta di piano di valorizzazione territoriale di cui all'art. 26 della L.R. 1/2006.

Qualora l'intesa riguardi schemi di disegni di legge, in caso di mancato raggiungimento della medesima entro trenta giorni, la Giunta regionale a maggioranza assoluta dei componenti può prescindere motivamente, dandone comunicazione al CAL e trasmettendo al Consiglio regionale gli atti che esprimono l'orientamento del CAL. Quando l'intesa riguarda provvedimenti amministrativi in caso di mancato raggiungimento della medesima entro trenta giorni, la Giunta regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti può prescindere motivatamente dall'intesa.

L'art. 37 della L.R. 1/2006 prevede che il regolamento del Consiglio regionale disciplina la partecipazione del presidente del CAL, o di un componente da lui delegato, alle sedute delle Commissioni consiliari quando queste trattano argomento di interesse per le autonomie locali nonché per illustrare i pareri espressi.

Il Presidente del CAL può essere invitato dal Presidente della Regione alle sedute della Giunta regionale quando vengono esaminati argomenti di interesse delle

autonomie locali e per illustrare i pareri espressi al riguardo dal CAL. Lo stesso presidente del CAL può richiedere di essere invitato alle riunioni della Giunta regionale in presenza degli stessi presupposti sopra specificati.

In base all'art. 38 della L.R. 1/2006 la Giunta regionale ed il CAL si riuniscono in una apposita conferenza Regione-Autonomie locali per il perseguimento degli obiettivi strategici nell'esercizio delle funzioni amministrative (art. 6) per concertare le politiche territoriali e formulare un documento che deve contenere le linee guida per la predisposizione della manovra finanziaria regionale.

Da segnalare da ultimo, anche al di fuori della materia strettamente attinente al CAL, la previsione contenuta nell'art. 41 della L.R. 1/2006 che prevede l'istituzione del Garante degli amministratori locali, quale organismo regionale di supporto all'attività dei componenti elettivi e di nomina degli enti locali.

## **8. Conclusioni**

Indubbiamente il sistema dei rapporti tra Regioni e Province autonome ed autonomie locali, similmente a quanto avviene nelle Regioni ordinarie, ha uno snodo fondamentale nella costituzione dei CAL per giungere a quello che qualcuno ha definito come la creazione di un «sistema delle decisioni condivise» (cfr. A Pajno, intervento al convegno internazionale «Le garanzie della sussidiarietà e delle autonomie locali e regionali in Europa», Perugia, Villa Umbra di Pila, 6 ottobre 2006) tra Regioni ed autonomie locali. Certo che la costituzione in tutte le Regioni dei CAL deve essere intesa come il punto di partenza per impostare un nuovo modo di impostare le relazioni tra Regioni e autonomie locali.

L'esperienza dell'attuazione di questa significativa parte della riforma del titolo V parte seconda della Costituzione è ancora troppo «fresca» per poter esprimere giudizi su questa nuova dinamica istituzionale.

L'approdo di questa riforma potrebbe forse condurre ad una sorta di seconda camera regionale anche se le previsioni costituzionali agli art. 121, 123 e 126 vieterebbero allo statuto di introdurre un bicameralismo perfetto (cfr. Luca Castelli «La leale collaborazione fra Regione ed enti locali: il Consiglio delle autonomie locali», in giornale di Diritto Amministrativo n. 12/2006; M. Olivetti, «Nuovi statuti e forma di Governo delle Regioni», Bologna, 2002).

Il Consiglio delle Autonomie locali è comunque un organo a carattere necessario della regione sebbene come organo consultivo e non di Governo.

Fra qualche anno potremo tracciare un primo bilancio di questa esperienza e di questo nuovo modo di interpretare concretamente quel principio di leale collaborazione che fra enti con pari dignità costituzionale deve diventare una forma «normale» di esplicitare l'attività normativa anche a livello regionale, coinvolgendo nel processo di formazione di atti legislativi e regolamentari, attraverso un sistema di intese, i comuni e le province.



Tabella D

**CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI**  
*(Già istituito o di nuova istituzione)*

| REGIONE                              | LEGGE   | PROGETTI DI LEGGE | NOTE   |
|--------------------------------------|---|-------------------|--|
| <b>FRIULI – VENEZIA GIULIA</b>       | L.R. 9 gennaio 2006, n. 1<br>“Principi norme fondamentali del sistema Regione Autonomie locali nel Friuli – Venezia Giulia”                                       |                   | Nel titolo terzo (artt. 31-37) della L.R. 1/2006 è contenuta la disciplina in base alla quale è stato istituito il CAL.  |
| <b>SARDEGNA</b>                      | L.R. 17 gennaio 2005, n. 1<br>“Istituzione del Consiglio delle Autonomie locali e della Conferenza permanente Regione – enti locali”                              |                   |  |
| <b>SICILIA</b>                       |   |                   | Con L.R. 7 marzo 1997, n. 6 è stata istituita la Conferenza Regione – Autonomie locali   |
| <b>TRENTINO – ALTO ADIGE</b>         |   |                   | La Giunta regionale ha all’esame preliminare una proposta legislativa che vuole normare la partecipazione dei comuni all’attività normativa della Regione.                     |
| <b>Provincia autonoma di Bolzano</b> | L.P. 11 giugno 2003, n. 7<br>“Disposizioni in materia di Consiglio dei comuni”  |                   | Con la L.P. 20 giugno 2005, n. 3 (art. 3) ha modificato le funzioni del Consiglio.   |
| <b>Provincia autonoma di Trento</b>  | L.P. 15 giugno 2005, n. 7<br>“Istituzione e disciplina del Consiglio delle autonomie locali”  |                   | Con le LP 16 giugno 2006, n. 3 e L.P. 29 dicembre 2006, n. 11 sono state introdotte alcune modifiche alla L.P. 7/2005 istitutiva del Consiglio delle Autonomie                 |
| <b>VALLE D’AOSTA</b>                 | L.r. 7 dicembre 1998, n. 54<br>“Sistema delle autonomie in Valle d’Aosta” artt. 60-68, L.R. 31 marzo 2003, n. 8, artt. 31-35 e L.R. 20 luglio 2004, n. 13 art. 4. |                   | Con la L.R. 8/2003 il Consiglio permanente degli Enti locali ha assunto l’assetto e le competenze tipiche di un CAL come dalle disposizioni di cui al novellato art. 123 Cost. |

***N.B. Le leggi della Sardegna, della Provincia autonoma di Trento e del Friuli - Venezia Giulia sono state impugnate dal Governo innanzi alla Corte Costituzionale anche con riferimento alla istituzione e disciplina dei CAL. In tutti i casi la Corte Costituzionale ha respinto i ricorsi governativi (cfr. il testo della relazione).***