



La tua
Campania
cresce in
Europa



POR FSE 2007-2013 REGIONE CAMPANIA ASSE VII – CAPACITA' ISTITUZIONALE
PROGRAMMA INTEGRATO DI INTERVENTI PER FAVORIRE LO SVILUPPO DELLA CAPACITA'
ISTITUZIONALE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLA REGIONE CAMPANIA

LINEA 6 – RAFFORZAMENTO DEI SISTEMI TERRITORIALI DI SVILUPPO

Consiglio delle Autonomie Locali
Proposte di interpretazione/modifiche delle LL.RR., dei
Regolamenti e delle “istruzioni per la presentazione e
l’ammissione delle candidature” vigenti in materia

Aprile 2015





Unione Europea



La tua
Campania
cresce in
Europa



Governo italiano
*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione*

Sommario

NOTA DI INTRODUZIONE ALLA LETTURA DELLE PROPOSTE DI LAVORO.....	5
1. PROPOSTA DI LAVORO N. 1 – “INTERPRETAZIONE ESTENSIVA DELLE LL.RR. N. 6/2009 E N. 4/2011”	10
1.1 - PROPOSTA DI LAVORO N. 1 - INTERPRETAZIONE ESTENSIVA DELLE LL.RR. N. 6/2009 E N. 4/2011 - SCHEDA SINOTTICA	15
1.2 - ELEZIONE DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE DELLA CAMPANIA. ISTRUZIONI PER LA PRESENTAZIONE E L’AMMISSIONE DELLE CANDIDATURE.....	16
2. PROPOSTA DI LAVORO N. 2 – “MODIFICAZIONI E INTEGRAZIONI DELLE LL.RR. N. 6/2009 E N. 4/2011”	29
2.1 - PROPOSTA DI LAVORO N. 2 – “MODIFICHE E INTEGRAZIONI DELLE LL.RR N. 6/2009 E N. 4/2011” - SCHEDA SINOTTICA	34
ALLEGATO.....	37
IL RUOLO DEI CAL NEL PROCESSO EVOLUTIVO DEL SISTEMA AUTONOMISTICO ITALIANO	

NOTA DI INTRODUZIONE ALLA LETTURA DELLE PROPOSTE DI LAVORO

Nel quadro di crescita del sistema autonomistico italiano si rappresenta densa di profili di interesse l'indagine volta a verificare il ruolo già svolto, nonché quello ulteriore eventualmente esplicabile alla luce del processo di riforma dell'ordinamento italiano in itinere - dai Consigli delle Autonomie Locali (d'ora innanzi, CAL), ultima tappa dell'evoluzione degli organi di raccordo fra i differenti livelli di governo nell'ambito dell'ordinamento italiano¹. Ad oltre dieci anni dalla revisione del Titolo V Cost., per la Regione Campania può tornare senz'altro utile fare il punto sull'esperienza maturata da tale forma organizzativa stabile di raccordo tra le Regioni ed il sistema delle AA.LL. voluta dal legislatore costituzionale del 2001 al fine di attuare il principio di leale collaborazione nei rapporti infraregionali, interrogandosi, nel contempo, sulla opportunità di definirne una identità più forte, da esercitare non solo nel ruolo 'endoregionale' espressamente assegnatogli dalla Costituzione - quello di assicurare la rappresentanza degli interessi degli enti territoriali minori - ma quale presupposto per un più efficace svolgimento da parte dei CAL di un vero e proprio ruolo 'ordinamentale', nell'ambito del processo di implementazione del modello di "governo federalista" (allocazione di funzioni amministrative, risorse, prospettive di riforma delle istituzioni).

La necessità di un organismo di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali di governo entro cui assicurare la rappresentanza degli interessi degli enti territoriali minori, ha costituito il portato dell'evoluzione, prima legislativa² e poi costituzionale³, che ha spezzato il parallelismo fra esercizio delle funzioni legislative ed amministrative, attribuendo una generale competenza amministrativa agli EE.LL., a fronte di quella legislativa statale e regionale. A riforma attuata, l'esigenza di coordinamento a livello infraregionale ha trovato risposta nella costituzionalizzazione, appunto, dei CAL, quale punto di arrivo di quella evoluzione dei raccordi fra Regione ed EE.LL. che ha visto affermarsi l'esigenza di un'apposita sede istituzionale con competenze generali sulle materie di interesse per l'ordinamento autonomistico. A seguito di tale costituzionalizzazione, molte Regioni hanno disposto la soppressione della Conferenza Permanente Regione – AA.LL., ovvero, differita all'atto di insediamento dei CAL.

È parso quindi opportuno, considerate le diverse esperienze allo stato annoverabili sul punto nei diversi contesti regionali, procedere ad uno studio comparato (cfr. allegato, n.) che ha tenuto conto, tra l'altro:

- degli effetti della coesistenza e delle differenze, emerse a livello regionale, di Consigli e Conferenze, quanto ai profili rimasti rilevanti sul piano dei singoli statuti regionali;
- della collocazione, durata e composizione dei CAL;
- della disciplina e dell'efficacia dei pareri espressi dai CAL; emergendo a tale riguardo come, al di là della funzione consultiva tipica di tali organi (che si esplica, in generale, in relazione alle politiche regionali sugli EE.LL., attraverso l'emanazione di pareri in grado di incidere sul procedimento di adozione delle leggi e degli atti amministrativi generali di interesse per il sistema delle AA.LL), i legislatori regionali si siano spinti oltre la configurazione costituzionale dei CAL come sedi di consultazione fra Regione ed EE.LL. (ex art.123, comma 4, Cost.);

¹Cfr. lo studio allegato al n. 3 in appendice, "Il ruolo dei CAL nel processo evolutivo del Sistema Autonomistico italiano"; in cui si è proceduto ad una dettagliata analisi comparata delle esperienze maturate da tale organo, così come già istituito ed operante nell'ambito dei contesti regionali italiani.

²Il riferimento è alla prima Legge Bassanini (l.15 marzo 1997, n.59), che conferiva tutte le funzioni amministrative agli enti locali, salvo esigenze di unitario esercizio a livello regionale (art.4), disposizione confluita, tre anni dopo, anche nel Testo Unico degli Enti locali, d.lgs. n.267/00 (art.4, comma 3).

³Cfr. la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha riscritto l'art.118 Cost.

- delle funzioni di garanzia svolte dai CAL: dal potere di proporre l'impugnazione di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato e delle altre Regioni innanzi alla Corte Costituzionale a quello di ricorrere agli organi di garanzia statutaria per la verifica della compatibilità statutaria della normativa regionale riguardante gli EE.LL.; dalla possibilità di esprimere pareri sull'esercizio dei poteri sostitutivi, alla previsione, ricorrente nella legislazione di molte Regioni, sia di tipo statutario che ordinaria, concernente il riconoscimento – variamente modulato - all'organo in questione del potere di iniziativa legislativa;
- gli ulteriori ambiti di intervento esplicabili da parte dei CAL individuati dal legislatore statale, quali: il ruolo di ausilio nei confronti della Corte dei Conti introdotto dalla c.d. 'Legge La Loggia' (Legge n.131/2003, art.7, comma 8, ultimo capoverso) in tema di controlli sugli enti territoriali, nella parte in cui attribuisce ai CAL - ove istituiti - il compito di avanzare, per conto degli EE.LL. che rappresentano, alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, la richiesta di forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle necessarie (di cui all'art.7, comma 7, Legge n. 131/2003), ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché di pareri in materia di contabilità pubblica; ovvero l'attribuzione ai CAL (ex comma 8-bis del medesimo art.7, Legge n.131/2003) del potere di designare uno dei due componenti (l'altro è designato dal Consiglio Regionale), con cui è possibile integrare le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e salva diversa previsione dello statuto della Regione; nonché, visto il moltiplicarsi negli ultimi anni di misure volte al contenimento della spesa pubblica, la funzione assegnata agli organi de quo nell'ambito del procedimento di allocazione delle funzioni amministrative⁴, per cui la previa concertazione fra Regione e CAL rappresenta il presupposto per l'emanazione della legge regionale che fissa le dimensioni territoriali ottimali per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali⁵; ed infine, l'art.77 ter, comma 11, del d.l. n.112/2008 che, precludendo a una sorta di regionalizzazione dei vincoli di finanza pubblica⁶, ha attribuito ai CAL il compito di fissare i criteri cui i legislatori regionali potranno ricorrere per adeguare alle esigenze del proprio sistema locale le misure imposte dal Patto di stabilità interno⁷.

Alla luce dei ritardi scontati dalla Regione Campania in ragione della mancata entrata in funzione del CAL, come emerge del resto dalle evidenze riscontrabili in tale analisi, pare opportuno suggerire in questa sede almeno due, alternative, proposte di lavoro sulla scorta delle quali riprendere l'iter per l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) interrottosi nel 2011 e che, per quanto in gran parte già definito, non può essere completato senza il necessario e contestuale recepimento sul piano statutario e della legislazione regionale vigente in materia⁸ di quanto contemplato dal processo di riforma costituzionale in atto, così come avviato dalla L. n. 56/2014, recante "Disposizioni in tema di Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni" e proseguito con apposito ddl tuttora in discussione in Parlamento.

Un percorso che va senz'altro ripreso a partire dallo sviluppo dei possibili profili problematici attinenti il recepimento di quanto previsto dalla c.d. "Legge Delrio" nel quadro istituzionale ed ordinamentale

⁴Il riferimento è all'art.14, comma 30, del d.l. n.78/2012, convertito nella l. n.122/2012, poi modificato dall'art.19, comma 1, del d.l. n.95/2012, convertito nella l. n.135/2012. Si veda, anche l'art.47 ter, comma 3 sexies, del d.l. n.5/2012, convertito nella l. n.35/2012.

⁵Cfr. art. 19, d.l. n.95/2012, convertito nella Legge n.135/2012, nonché le novità introdotte dalla c.d. "Legge Delrio", n.56/2014.

⁶Attraverso la cd. regionalizzazione del Patto di stabilità interno, il rispetto dei vincoli di finanza pubblica si articola su due livelli, il primo statale, ove si definiscono gli obiettivi nazionali e si provvede alla loro ripartizione fra le diverse Regioni, il secondo regionale, ove lo specifico obiettivo assegnato alla singola Regione viene da questa perseguito attraverso il coordinamento delle finanze regionali con quelle degli EE.LL. che ricadono nel territorio di riferimento, il che introduce elementi di flessibilità che consentono accordi compensativi fra EE.LL. appartenenti alla stessa Regione.

⁷"Al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi riferiti ai saldi di finanza pubblica, la Regione, sulla base di criteri stabiliti in sede di Consiglio delle autonomie locali, può adattare per gli enti locali del proprio territorio le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle regioni stesse, fermo restando l'obiettivo complessivamente determinato in applicazione dell'articolo 77-bis per gli enti della Regione e risultante dalla comunicazione effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato alla Regione interessata". Cfr. anche art.1, commi 141 e 142 della Legge n.220/2010.

⁸Cfr. LL.RR. n. 6/2009 e n. 4/2011.



Unione Europea

La tua
Campania
cresce in
Europa**Governo italiano**
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione

regionale, con particolare riguardo alle implicazioni conseguenti, tra l'altro, all'istituzione delle n. 10 Città metropolitane (compresa quella di Napoli) e al subentro, da parte delle stesse, nei rapporti giuridici attivi e passivi in capo alle Province omonime, cessate di esistere dal 01/01/2015; nonché dal ruolo che i CAL, nell'ambito del complesso processo di riorganizzazione delle funzioni amministrative degli enti territoriali avviato dalla l. n. 56/2014, dovranno svolgere così come loro assegnato dalle LL.RR. con cui l'Accordo, sottoscritto lo scorso 11/09/2014 in sede di Conferenza unificata tra Stato e Regioni, prevede che si proceda alla determinazione delle funzioni provinciali oggetto di riordino⁹, e che dovranno essere appunto approvate *“sentiti gli Osservatori regionali, previa consultazione con il sistema delle AA.LL., anche attraverso i CAL”*.

L'obbligo, e insieme l'opportunità, che il sistema delle AA.LL. campano sia, attraverso il CAL, consultato e, quindi, appieno coinvolto nell'approvazione della L.R. di riordino così come prescritto dal menzionato Accordo, impone che tale organo sia al più presto reso effettivamente operativo e messo nella condizione di farsi parte attiva del sistema dei raccordi fra Regione ed EE.LL.

In tale ottica si ritiene utile sottoporre ai competenti Uffici regionali due proposte di lavoro alternative; entrambe praticabili ai fini di una ripresa dell'iter istituzionale funzionale all'adozione dei necessari provvedimenti amministrativi e che vengono lasciate alla ponderazione delle valutazioni politiche del caso.

Una prima proposta (cfr. proposta di lavoro n. 1) è incentrata sull'interpretazione estensiva della legislazione regionale vigente in materia di CAL; tale da attualizzarla rispetto al processo di riforma innescato dalla l. 56/2014 e renderla nell'immediato applicabile in ragione dei mutamenti già avvenuti a seguito dell'istituzione della Città metropolitana di Napoli; ricomprendendo nell'opera ermeneutica anche quanto previsto dalla regolamentazione in precedenza già approvata dall'Amministrazione regionale in materia di nomina dei componenti elettivi del CAL¹⁰, con particolare riferimento alla sottolineatura che occorre nel caso fare quanto al rischio di una sovra-rappresentazione di quei Comuni i cui sindaci siano anche Presidenti di Provincia e possano, ciononostante, diventare comunque membri del CAL.

Valutazioni di opportunità sarebbero, in altri termini, da svolgere con riguardo alla previsione di un divieto di cumulo delle diverse cariche (sindaco, Presidente di Provincia e membro del CAL). Più in particolare, la tesi per cui le Province, riformate in enti di secondo grado, non costituirebbero istituzioni territoriali da rappresentare nel Senato che il ddl di riforma costituzionale intende trasformare in Camera territoriale farebbe pensare che, in sede di attuazione, dovrebbero restare esclusi dall'accesso al nuovo Senato i sindaci Presidenti di Provincia. Tesi, questa, che potrebbe essere utilizzata anche per escludere la presenza dei rappresentanti provinciali (consiglieri e Presidenti) dal CAL, nella sua vocazione di seconda camera di rappresentanza degli EE.LL. a livello regionale, come ad esempio avvenuto con la L.R. approvata il 30/09/2014 in Umbria (che ha escluso dal novero dei membri elettivi anche i Presidenti delle Unioni di Comuni). Allo stesso modo, ulteriori e fondate considerazioni andrebbero svolte in ordine

⁹La Legge Delrio ha rinnovato il catalogo di funzioni fondamentali di Province e Città metropolitane il cui riferimento, a seguito della dichiarazione di incostituzionalità degli artt. 17-18 del d.l. 95/12 operata con la sentenza n. 220/13, era tornato a essere quello della Legge n.42/09; per i Comuni, invece, il catalogo di funzioni fondamentali è contenuto nell'art. 19 del d.l. 95/12, che non è stato oggetto della pronuncia della Corte Costituzionale. Pertanto, il riordino del sistema complessivo delle competenze del governo locale va operato attraverso una lettura coordinata dei due suddetti elenchi. In base ai commi 2, 44 e 46 dell'art.1 della Legge Delrio, alle Città metropolitane sono attribuite le funzioni fondamentali delle Province e quelle attribuite alla Città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province nonché le seguenti funzioni fondamentali proprie: a) piano strategico del territorio metropolitano; b) pianificazione territoriale generale; c) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; d) mobilità e viabilità; e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale; f) sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano. Ulteriori funzioni possono essere attribuite alle città metropolitane dallo Stato o dalle Regioni. Per le Province, invece, si individuano (art.1, co^ 85) le seguenti funzioni fondamentali: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali; c) programmazione provinciale della rete scolastica; d) raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

¹⁰ Cfr. Regolamento attuativo n. 8 del 24/11/201110 (Disciplina delle modalità di svolgimento delle elezioni dei componenti del Consiglio delle Autonomie Locali (art. 1, co^ 58, L.R. n. 4/2011) che dava attuazione ai commi da 50 a 74 della citata L.R. n. 4/2011.

all'impatto che, sempre sulla regolamentazione in precedenza già approvata in materia di "Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature" (cfr. proposta di lavoro, n. 1, punto 2) dei componenti elettivi del CAL, potrebbe avere la progressiva operatività o il divenire realtà di altri EE.LL. di nuova generazione, con specifico riferimento tanto alla Città metropolitana di Napoli, quanto alle Unioni di comuni; destinate a prendere piede per iniziativa dei comuni "obbligati" dalla "Legge Delrio" all'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali e dei servizi da erogare alle rispettive comunità, coniugando insieme la ratio della cd. "spending review" con quella di una pianificazione territoriale di funzioni e servizi fondamentali valevoli per "ambiti omogenei" o "aree vaste".

La seconda proposta (cfr. proposta di lavoro n. 2), è come ovvio pur sempre incentrata sul recepimento della legge Delrio nel contesto normativo regionale di riferimento, ma contestualmente ad una previsione di rafforzamento di compiti e funzioni del CAL (compresi l'esercizio del potere sostitutivo e la natura preventiva dei pareri da esprimere non solo più su espressa richiesta della Giunta o del Consiglio Regionale); fino ad un sistema di composizione e nomina dei membri elettivi tale da valorizzare i Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS) individuati dal PTR di cui alla L.R. n. 13/2008, come "collegi elettorali".

Si tratta di una ipotesi di lavoro che mira ad esaltare ancor più in una chiave di applicazione concreta alla normale prassi amministrativa quanto nelle recenti consiliature prodotto affinché il Piano Territoriale Regionale (PTR), approvato con L.R. n. 13/2008 in attuazione della L.R. n. 16/2004 "Norme sul Governo del Territorio", si evollesse progressivamente da cornice ordinatoria della pianificazione del territorio regionale a strumento cogente non solo per la promozione e l'accompagnamento di progetti di sviluppo e azioni integrate a livello locale, ma, anticipando i tempi, nello strumento ideale attraverso cui procedere al recepimento di un processo di riforme che il Paese avrebbe poi avviato con la legge n. 56/2014 per rispondere alla fondamentale esigenza di rendere più efficace il raccordo fra differenti livelli di governo sul piano dell'azione amministrativa; in un connubio all'interno del quale si chiede alla pianificazione urbanistica d'inserire la propria specificità in un quadro di rinnovate esigenze di governo del territorio.

8

Ciò che ci si propone di fare con questa seconda ipotesi di lavoro è, in altri termini, di collegare la riorganizzazione della pianificazione territoriale regionale ad una contestuale e complessiva riforma dei sistemi pubblici di governo, a partire dal livello locale e dalla sua rappresentanza attraverso, appunto, la nomina dei componenti elettivi del CAL.

Il sotteso riferimento alla governance multilivello comporta l'attivazione di una più decisa ed efficace collaborazione anzitutto tra la Regione e gli EE.LL., senza che ciò debba voler significare o comportare il prevalere di nessun livello di governo sull'altro, quanto piuttosto tradursi in una pratica di condivisione nella costruzione di progetti di sviluppo e in una più efficace erogazione di servizi alla cittadinanza da parte di tutti i soggetti del territorio interessati.

All'interno di tale cornice ordinatoria, i 45 Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS) individuati dal PTR possono pertanto rappresentare gli "ambiti ottimali" in cui il processo di riforma innescato dalla "Legge Delrio" può trovare il suo più compiuto recepimento; ovvero sia attraverso una riunificazione delle diverse suddivisioni del territorio regionale basate sull'aggregazione dei territori di più Comuni per l'avvio di programmi integrati di sviluppo locale incentrati, da un lato, sulla co-pianificazione degli strumenti di regolazione del territorio da parte di EE.LL. rientranti in uno stesso ambito omogeneo e, dall'altro, sull'efficiamento amministrativo derivante delle economie prodotte dalla gestione in forma associata, da parte degli stessi EE.LL. coinvolti, di funzioni e servizi fondamentali¹¹.

¹¹ Ai sensi dell'art.1, co^ 89, della Legge n.56/14, i principi e i criteri direttivi per il riordino delle funzioni sono: individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle Unioni di Comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni; valorizzazione di forme di esercizio associato di funzioni fra più EE.LL. e autonomie funzionali. Nell'applicazione della riforma, inoltre, si prescrive l'attribuzione alla Provincia ed alla Città Metropolitana di quelle funzioni attinenti al governo di area vasta e che oggi sono svolte da enti, agenzie ed organismi regionali o sub-regionali.

Sotto questo profilo, in sostanza, il PTR aveva già posto l'accento su iniziative di innovazione istituzionale, come appunto quella in via di attuazione ex l. 56/2014 nella direzione di un'aggregazione funzionale di più Comuni in relazione alla condivisione di politiche, tanto di governo del territorio, quanto di attuazione di programmi di sviluppo economico integrato, tra l'altro, in grado di utilizzare al meglio anche gli strumenti previsti dal ciclo dei Fondi SIE 2014-2020 per il perseguimento delle strategie dedicate allo sviluppo trasversale del territorio (incentrate su Città ed Aree interne), così come previste dal Documento Strategico Regionale (DSR), approvato con DGR n. 527/2013.

Del resto, una conferma definitiva di come l'impianto appena descritto possa coniugarsi sia con una maggiore attenzione al sostegno delle dinamiche sociali ed economiche "bottom up" che con le importanti innovazioni legate alla radicale riforma della P.A. avviata dalla "legge Delrio", si è avuta con l'approvazione del cd. "Collegato alla Legge di Stabilità regionale 2014", n. 16 del 07/08/2014 "Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo"; per cui secondo l'art. 1 – comma 110: *"In attuazione dell'art. 14, comma 3, del D.L. n. 78 del 31/05/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito dalla l. n. 122 del 30/07/2010, i Sistemi Territoriali di Sviluppo di cui alla L.R. n. 13/2008, costituiscono la dimensione territoriale ottimale e omogenea per l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma obbligatoriamente associata, salvi i diversi ambiti definiti in applicazione delle normative regionali in materia di gestione del servizio idrico integrato, di smaltimento dei rifiuti e dei servizi sociali per l'esercizio delle relative funzioni."*¹²

Una conferma che, proprio perché giunta a compimento di un percorso che ha visto trasformarsi una norma da "cornice ordinatoria" a disposizione cogente e trasversale; può essere tradotta in una serie di modifiche e integrazioni che si suggerisce all'Amministrazione regionale voler prendere in considerazione e apportare alle norme che disciplinano i criteri di composizione di un importante organo, quale il Consiglio delle Autonomie Locali, destinato a dare rappresentanza al sistema regionale delle AA.LL. nel raccordo fra i diversi livelli di governo del territorio, a partire dall'approvazione della L.R. di riordino delle funzioni provinciali e, più, in generale, per dare agli EE.LL. voce in capitolo nell'attuazione del processo di riforma costituzionale in atto.

In tal senso, si è ritenuto utile avanzare all'Amministrazione regionale una seconda proposta di lavoro, anch'essa diretta a rendere operativo il CAL previa però sostanziale modifica della legislazione regionale vigente in materia, non solo riprendendo quanto sta venendo a riguardo approvato da altre regioni in chiave di innovazione (come ad esempio avvenuto con la citata L.R. dell'Umbria) ma, nel recepire le prescrizioni della legge n. 56/2014, valorizzando anche quanto già statuito in materia di norme di governo del territorio e quindi consentire, ad esempio, che per la nomina dei componenti elettivi del Consiglio, ad un "indistinto" criterio di suddivisione degli EE.LL. per mere classi demografiche, se ne sostituisca uno diretto invece a dare rappresentanza alle istanze espresse dal territorio per ambiti omogenei.

Gruppo di lavoro Regione Campania - Formez PA.

arch. Paola Canneva – Ufficio Speciale per il Federalismo - Responsabile tecnico Linea 6

dott.ssa Clelia Fusco – Responsabile Linea 6 - FormezPA

avv. Piervittorio Zeno – FormezPA

dott. Fabrizio Petrucci - FormezPA

¹² Cfr. testo integrale L.R. n. 16 del 07/08/2014, "Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale, nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (Collegato alla Legge di Stabilità regionale - 2014)", pubblicata sul BURC n. 57 del 07/08/2014.

1. PROPOSTA DI LAVORO N. 1 – “INTERPRETAZIONE ESTENSIVA DELLE LL.RR. N. 6/2009 E N. 4/2011”

Considerati:

- L’Art. 123 della Costituzione della Repubblica italiana, secondo cui: “(...) In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali”;
- La L.R. n. 16 del 22/12/2004, recante “Norme sul Governo del Territorio”¹³;
- La L.R. n. 13 del 13/10/2008, recante “Piano Territoriale Regionale – PTR”¹⁴;
- La L.R. n. 6 del 28/05/2009, per la promulgazione, su approvazione del Consiglio Regionale, dello Statuto della Regione Campania¹⁵;
- Le disposizioni di cui al TITOLO IV del richiamato Statuto, aventi ad oggetto la disciplina e le funzioni del Consiglio delle Autonomie Locali¹⁶;
- La L.R. n. 4 del 15/03/2011, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011 – 2013 della Regione Campania (Legge Finanziaria 2011)” recante, tra l’altro, in attuazione dell’art. 123 Cost. e degli Artt. 22 e 23 dello Statuto della Regione Campania, disposizioni per la disciplina del CAL regionale¹⁷;
- Il Regolamento attuativo n. 8 del 24/11/2011¹⁸ (Disciplina delle modalità di svolgimento delle elezioni dei componenti del Consiglio delle Autonomie Locali (art. 1, co^a 58, L.R. n. 4/2011) che dava attuazione ai commi da 50 a 74 dell’appena citata L.R.);
- Il DPGR n. 151 del 18/05/2012¹⁹ con cui tali elezioni, che in sede di prima applicazione avrebbero dovuto dare espressione alla ripartizione dei seggi di cui all’allegato A del predetto Regolamento attuativo, venivano indette per il 18/07/2012;
- La nota (prot. 9424/UDCP/GAB) fatta pervenire alla G.R. dall’ANCI Campania il 15/06/2012, con cui venivano manifestate preoccupazioni in ordine alla difficoltà organizzativa dei Comuni in sede di prima applicazione della procedura elettiva e richiesto il differimento delle elezioni dei membri elettivi del CAL;
- Il DPGR n. 176 del 15/06/2012²⁰, con cui la G.R., ravvisata l’opportunità di aderire alla richiesta dell’ANCI Campania al fine di garantire le condizioni per la massima partecipazione al voto, ne disponeva il rinvio a data da stabilire con successivo provvedimento;
- La Legge n. 56 del 07/04/2014, recante “Disposizioni in tema di Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni”;
- La Circolare n. 32/2014 del Ministero dell’Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, avente per oggetto: “Legge 7 aprile 2014, n. 56, recante “Disposizioni in tema di Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni. Elezioni di secondo grado dei consigli metropolitani, dei presidenti delle province e dei consigli provinciali nelle regioni a statuto ordinario. Linee guida per lo svolgimento del procedimento elettorale”;
- Lo Statuto della Città metropolitana di Napoli²¹;

¹³ Pubblicata sul BURC n. 65 del 28/12/2004;

¹⁴ Pubblicata sul BURC n. 45 BIS del 10/11/2008;

¹⁵ Pubblicata sul BURC n. 34 del 03/06/2009;

¹⁶ Cfr. testo integrale degli Artt. 22 e 23 della L.R. n. 6/2009.

¹⁷ Cfr. testo integrale dei commi 50 -74 dell’art. 1 della L.R. n. 4/2011.

¹⁸ Pubblicato sul BURC n. 73 del 28/11/2011.

¹⁹ Pubblicato sul BURC n. 33 del 21/05/2012.

²⁰ Pubblicato sul BURC n. 37 del 16/06/2012.

²¹ All’atto di licenziare il presente elaborato, lo Statuto della città metropolitana di Napoli non era stato ancora approvato in via definitiva. Occorrerà in tal senso verificarne la corrispondenza alla legislazione regionale vigente in materia di CAL delle prescrizioni relative all’elettorato passivo dei consiglieri metropolitani rispetto ad una loro eventuale candidabilità al CAL.

Tanto considerato, si propone di adottare l'interpretazione estensiva del caso con riferimento ai testi delle LL.RR. vigenti in materia, rispettivamente, negli incisi appresso indicati:

LEGGE REGIONALE 28 MAGGIO 2009, N. 6

TITOLO IV RAPPORTI REGIONE-ENTI LOCALI.

IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI ED IL CONSIGLIO REGIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

- Art. 22: "Consiglio delle Autonomie Locali".

"1. È istituito il Consiglio delle Autonomie Locali, organismo regionale di partecipazione e consultazione dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Comunità montane.

2. Il Consiglio è composto da quaranta membri, compresi i Presidenti di Provincia e i sindaci delle città capoluogo, che ne fanno parte di diritto²².

3. La legge regionale determina i criteri per l'elezione dei rimanenti componenti del Consiglio delle Autonomie Locali, che devono ricoprire la carica di sindaco o consigliere provinciale²³ o comunale; garantendo che siano rappresentati proporzionalmente anche i piccoli Comuni, nel rispetto di una presenza equilibrata di donne ed uomini.

4. Il Consiglio delle Autonomie Locali, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Presidente e il vice-Presidente. Se in prima convocazione nessun candidato ottiene la maggioranza assoluta, si procede a votazione di ballottaggio cui concorrono i due candidati più votati.

5. Il Consiglio regionale determina annualmente, sulla base delle somme stanziare in bilancio, le dotazioni di mezzi e di personale necessari per il funzionamento del Consiglio delle Autonomie Locali.

6. Il regolamento del Consiglio delle Autonomie Locali è approvato a maggioranza assoluta dei suoi componenti ed è pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione Campania.

7. I bilanci del Consiglio delle Autonomie Locali sono pubblicati nel Bollettino ufficiale della Regione Campania".

- Art. 23: "Funzioni del Consiglio delle Autonomie Locali".

1. Il Consiglio delle Autonomie Locali, secondo il principio di leale collaborazione, esprime parere:

a) sulle proposte di modifica dello Statuto;

b) sulle proposte di legge attinenti agli enti locali ed al conferimento agli stessi di funzioni e relative risorse;

c) sulle proposte di regolamento e di atti di carattere generale concernenti gli enti locali;

d) sulle proposte di programma regionale di sviluppo, di documento di programmazione economica e finanziaria e di bilancio.

2. I pareri sulle proposte di cui alle lettere a) e b) del comma 1 sono espressi entro trenta giorni dalla ricezione degli atti. Se, decorso tale termine, non è stato espresso alcun parere, lo stesso è dato per acquisito in forma favorevole. Se è espresso parere contrario, la proposta può essere approvata dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

²²Il sindaco della Città metropolitana di Napoli, in recepimento della legge. 56/2014 e con opportuna interpretazione estensiva, viene inserito tra i componenti di diritto del CAL.

²³Analogamente, dovrebbero godere di elettorato passivo anche i consiglieri metropolitani di Napoli.

3. I pareri sulle proposte di cui alle lettere c) e d) del comma 1 sono espressi entro venti giorni dalla ricezione degli atti. Decorso tale termine il parere si ha per acquisito in senso favorevole.

Sugli atti di cui alla lettera d) il Consiglio delle Autonomie Locali può avanzare osservazioni e proposte al Consiglio regionale.

4. La proposta generale di bilancio previsionale della Regione e gli atti di programmazione sono trasmessi dalla Giunta regionale al Consiglio delle Autonomie Locali, che ha facoltà di avanzare entro venti giorni osservazioni e proposte al Consiglio regionale.

5. Il Consiglio delle Autonomie Locali esprime pareri sulle questioni che gli sono sottoposte dagli enti locali e promuove la cooperazione istituzionale tra gli enti locali e tra la Regione e gli enti locali.

6. Il Consiglio delle Autonomie Locali esercita l'iniziativa legislativa ai sensi dell'articolo 12.

7. Il Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali può essere sentito dalle Commissioni consiliari e può essere consultato dal Presidente della Giunta regionale su questioni di interesse comune della Regione e degli enti locali.

8. Il Consiglio delle Autonomie Locali, secondo le modalità stabilite dalla legge, al fine del migliore esercizio delle proprie funzioni, può monitorare lo svolgimento delle attività della Regione e degli enti locali.

9. Il Consiglio delle Autonomie Locali esprime pareri se il Consiglio o la Giunta regionale ne fanno richiesta. La procedura per la trasmissione e per l'acquisizione del parere del Consiglio delle autonomie locali è stabilita dal Regolamento del Consiglio regionale.

LEGGE REGIONALE 15 MARZO 2011, N. 4

"DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE 2011 E PLURIENNALE 2011 – 13 DELLA REGIONE CAMPANIA (LEGGE FINANZIARIA 2011)" – ART. 1, COMMI 50 – 74.

12

"(...) 50. In attuazione dell'articolo 123 della Costituzione e degli articoli 22 e 23 dello Statuto della Regione Campania, la presente legge disciplina il Consiglio delle Autonomie Locali della Campania, di seguito denominato CAL.

51. Il CAL è composto da quaranta membri²⁴. Sono componenti di diritto: i Presidenti di Provincia e i sindaci delle città capoluogo²⁵. Sono componenti elettivi: a) un consigliere provinciale²⁶ b) dodici rappresentanti di comuni con popolazione superiore ai cinquemila abitanti; c) diciassette rappresentanti di comuni con popolazione pari o inferiore ai cinquemila abitanti.

52. Nel rispetto dei principi di cui all'articolo 22, comma 3, dello Statuto, alla scadenza del CAL e prima del suo rinnovo, la ripartizione di cui alle lettere b) e c) del comma 51 è suscettibile di revisione in rapporto alle variazioni demografiche che risultano dalle ultime rilevazioni ufficiali ISTAT.

53. Il componente di cui al comma 51, lettera a), è eletto in collegio unico regionale sulla base di candidature contrapposte. I componenti di cui al comma 51, lettere b) e c), sono eletti in collegi

²⁴Sul punto, occorrerà tenere presente che, a norma del n.6) della Circolare del Ministero dell'Interno n. 32/2014 "Presentazione delle liste di candidati ai consigli metropolitani o provinciali e delle candidature a Presidente di Provincia: modalità e termini", è previsto, in termini di linee guida, che il Consiglio delle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3 milioni di abitanti (ed è, quindi, il caso di Napoli), sia composto da n. 24 consiglieri, oltre il sindaco del comune capoluogo. Si tratta di una indicazione di cui bisogna verificare il recepimento nello Statuto della Città metropolitana di Napoli; a confronto del quale, eventualmente, riconsiderare il n. dei componenti del CAL e la stessa eleggibilità o meno in seno a tale organo dei consiglieri metropolitani in quanto già rappresentanti di comuni in essa ricadenti.

²⁵In recepimento della legge 56/2014 e con interpretazione estensiva di quanto già previsto dalla L.R. n. 6/2009, il sindaco della Città metropolitana di Napoli viene inserito tra i componenti di diritto del CAL.

²⁶Dovrebbero poter legittimamente aspirare alla candidatura a rappresentante delle Province e dei comuni (a prescindere dalle classi demografiche di appartenenza rispettivamente individuate) anche i consiglieri della Città metropolitana di Napoli.

provinciali con sistema proporzionale di liste concorrenti per ciascuna classe demografica. La ripartizione dei seggi tra collegi provinciali assicura l'assegnazione di almeno un seggio a ciascun collegio di entrambe le classi demografiche.

54. Sono elettori e sono eleggibili i sindaci e i consiglieri provinciali, comunali dei comuni della Campania, ad eccezione dei sindaci delle città capoluogo²⁷.

55. Le elezioni di cui al comma 52 si svolgono entro centoventi giorni dalle intervenute elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, su convocazione del Presidente della Giunta regionale.

56. Ogni lista elettorale comprende, a pena di inammissibilità, candidati di entrambi i generi nel rispetto dei principi statutari.

57. Ogni elettore esprime una sola preferenza.

58. Con regolamento deliberato dalla Giunta Regionale entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità di svolgimento delle elezioni e le altre disposizioni di attuazione della presente legge. In particolare, sono disciplinate le modalità di presentazione delle candidature per il collegio regionale e di presentazione e formazione delle liste provinciali, il numero minimo e massimo di candidati per ogni lista e le modalità di proclamazione degli eletti.

59. E' proclamato eletto il consigliere provinciale che abbia riportato il maggior numero di voti validi.

60. L'assegnazione dei seggi a ciascuna lista provinciale avviene con il sistema dei quozienti elettorali interi e dei resti più alti.

61. Sono proclamati eletti i candidati di ciascuna lista provinciale, secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali. A parità di voti si applicano, nell'ordine, i seguenti criteri di prevalenza: a) l'appartenenza al genere meno rappresentato tra i candidati eletti; b) la minore anzianità anagrafica.

62. Il Presidente della Giunta regionale, sulla base delle elezioni di cui ai commi da 53 a 61 nomina con proprio decreto i componenti del CAL. Il decreto è comunicato al Presidente del Consiglio regionale che ne convoca la seduta di insediamento.

63. Le successive sedute sono convocate dal Presidente del CAL che presiede l'assemblea, ne dirige i lavori ed esercita le funzioni secondo le modalità stabilite dal regolamento di cui al comma 70.

64. Il CAL rimane in carica quanto il Consiglio regionale. I suoi componenti restano in carica sino alla nomina dei loro successori e decadono nell'ipotesi di cessazione per qualsiasi causa dalla carica ricoperta nell'ente locale di appartenenza.

65. Il Presidente della Giunta regionale nomina, in sostituzione del componente cessato o dichiarato decaduto, il nuovo titolare della carica nelle ipotesi di componente di diritto. Nelle ipotesi di componente elettivo, è nominato il primo dei non eletti nella lista di appartenenza. Qualora trattasi del componente elettivo di cui al comma 51, lettera a), è indetta un'elezione suppletiva.

66. I componenti di diritto di cui al comma 51 possono di volta in volta delegare a rappresentarli nelle singole sedute amministratori dei rispettivi enti in ragione della materia da trattare.

67. La delega non è ammessa per gli altri componenti del CAL.

68. Il CAL ha sede presso il Consiglio regionale che ne assicura il funzionamento fornendone i locali e le risorse strumentali.

²⁷Ivi compreso il sindaco della Città metropolitana di Napoli. Sul punto, inoltre, si rimanda alle considerazioni svolte nella nota di introduzione alla lettura delle due ipotesi di lavoro, con specifico riferimento alla opportunità di contemplare precise incompatibilità quanto all'elettorato passivo, col rischio, altrimenti, si possa determinare una sovra-rappresentazione di quei Comuni i cui sindaci siano anche Presidenti di Provincia e, nonostante questo possano comunque diventare, in quanto eleggibili a norma di tutte le vigenti leggi regionali in materia, membri del CAL.

69. Il CAL, nella sua prima seduta, con le modalità di cui all'articolo 22, comma 4, dello Statuto, elegge fra i suoi componenti il Presidente e il vice-Presidente.

70. Il regolamento del CAL disciplina le modalità di convocazione e di svolgimento delle sedute nonché le procedure interne di funzionamento e di organizzazione dei lavori.

71. Il regolamento del Consiglio regionale disciplina le modalità di esercizio dell'iniziativa legislativa e, per quanto non disciplinato direttamente dallo Statuto, le norme di procedura per la trasmissione e l'acquisizione dei pareri e per l'esercizio delle altre funzioni del CAL.

72. Al Presidente, al vice presidente e agli altri componenti del CAL è corrisposto, per ogni giornata di seduta, il rimborso delle spese di viaggio spettante ai dirigenti regionali.

73. Dalla data di insediamento del CAL è soppressa la Conferenza Permanente Regione-Autonomie locali della Campania ed è abrogata la legge regionale 28 novembre 1996, n. 26 (Istituzione della Conferenza permanente Regione-Autonomie locali della Campania). I compiti e le funzioni attribuiti alla Conferenza, in quanto compatibili con la presente legge, sono esercitati dal CAL.

74. Per l'attuazione dei commi da 50 a 73, nel bilancio regionale di previsione per l'esercizio nell'ambito dell'UPB del Consiglio regionale è istituito apposito capitolo denominato "Spese per l'istituzione e il funzionamento del Consiglio delle autonomie Locali", con stanziamento di euro Alla copertura si provvede mediante stanziamento di pari importo sul capitolo del bilancio (...)"²⁸.

²⁸Comma da modificare in relazione al bilancio regionale di previsione per l'esercizio dell'anno in cui il CAL verrà formalmente istituito e di fatto reso operativo, potendo contare su uno stanziamento la copertura del cui importo dovrà essere definita dagli uffici regionali preposti a valere su capitolo di bilancio da individuarsi.

1.1 - PROPOSTA DI LAVORO N. 1 - INTERPRETAZIONE ESTENSIVA DELLE LL.RR. N. 6/2009 E N. 4/2011 - SCHEDA SINOTTICA

L.R. n. 6/2009	Le interpretazioni estensive più plausibili
<p>→ art. 22, co^2: <i>Il Consiglio è composto da quaranta membri, compresi i Presidenti di Provincia e i sindaci delle città capoluogo, che ne fanno parte di diritto.</i></p>	<p>➤ Il sindaco della Città metropolitana di Napoli, in recepimento della legge. 56/2014 dovrebbe essere inserito tra i componenti di diritto del CAL.</p>
<p>→ art. 22, co^3: <i>La legge regionale determina i criteri per l'elezione dei rimanenti componenti del Consiglio delle Autonomie Locali, che devono ricoprire la carica di sindaco o consigliere provinciale o comunale; garantendo che siano rappresentati proporzionalmente anche i piccoli Comuni, nel rispetto di una presenza equilibrata di donne ed uomini.</i></p>	<p>➤ Analogamente, dovrebbero godere di elettorato passivo anche i consiglieri metropolitani di Napoli.</p>
L.R. n. 4/20011	Le interpretazioni estensive più plausibili
<p>→ art. 1, co^ 51: <i>Il CAL è composto da quaranta membri. Sono componenti di diritto: i Presidenti di Provincia e i sindaci delle città capoluogo. Sono componenti elettivi: a) un consigliere provinciale b) dodici rappresentanti di comuni con popolazione superiore ai cinquemila abitanti; c) diciassette rappresentanti di comuni con popolazione pari o inferiore ai cinquemila abitanti.</i></p>	<p>➤ Occorre tenere presente che, ai sensi del n.6) della Circolare del Ministero dell'Interno n. 32/2014 "Presentazione delle liste di candidati ai consigli metropolitani o provinciali e delle candidature a Presidente di Provincia: modalità e termini", è previsto, in termini di linee guida, che il Consiglio delle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3 milioni di abitanti (ed è, quindi, il caso di Napoli), sia composto da n. 24 consiglieri, oltre il sindaco del comune capoluogo. Si tratta di una indicazione di cui bisogna verificare il recepimento nello Statuto della Città metropolitana di Napoli; a confronto del quale, eventualmente, riconsiderare il n. dei componenti del CAL e la stessa eleggibilità o meno in seno a tale organo dei consiglieri metropolitani in quanto già rappresentanti di comuni in essa ricadenti.</p> <p>➤ In recepimento della legge 56/2014 e con interpretazione estensiva di quanto già previsto dalla L.R. n. 6/2009, il sindaco della Città metropolitana di Napoli dovrebbe essere inserito tra i componenti di diritto del CAL.</p> <p>➤ Analogamente, dovrebbero poter legittimamente aspirare alla candidatura a rappresentante delle Province e dei comuni (a prescindere dalle classi demografiche di appartenenza individuate) anche i consiglieri metropolitani di Napoli.</p>
<p>→ art. 1, co^ 54: <i>Sono elettori e sono eleggibili i sindaci e i consiglieri provinciali, comunali dei comuni della Campania, ad eccezione dei sindaci delle città capoluogo.</i></p>	<p>➤ Escluso anche il sindaco della Città metropolitana di Napoli. Sul piano dell'elettorato passivo, occorrerebbe valutare l'opportunità di contemplare più puntuali incompatibilità; col rischio, altrimenti, di determinare una sovra-rappresentazione di quei Comuni i cui sindaci siano anche Presidenti di Provincia e, ciononostante, comunque diventare, in quanto eleggibili a norma delle LL.RR. regionali vigenti in materia, membri del CAL.</p>

1.2 - ELEZIONE DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE DELLA CAMPANIA. ISTRUZIONI PER LA PRESENTAZIONE E L'AMMISSIONE DELLE CANDIDATURE

PREMESSA

Le presenti Istruzioni sono composte da tre parti e una appendice.

La **Parte Prima** tratta argomenti riguardanti sia l'elezione del rappresentante delle province, sia dei rappresentanti dei comuni pari o inferiori ai 5.000 abitanti e dei rappresentanti dei comuni (o loro Unioni)²⁹ oltre i 5.000 abitanti.

Nella **Parte Seconda** e nella **Parte Terza** sono più dettagliatamente trattati argomenti rispettivamente per l'elezione del rappresentante delle province e per l'elezione dei rappresentanti dei comuni.

In **Appendice** sono pubblicati i vari modelli³⁰, predisposti dall'Ufficio per le elezioni, per la presentazione delle candidature e degli atti ad essa collegati, nonché la normativa di riferimento.

Ai fini delle presenti istruzioni sono definiti:

- "CAL", il Consiglio delle autonomie locali della Campania di cui agli artt. 22 e 23 della L.R. n. 6 del 28/05/2009, per la promulgazione, su approvazione del Consiglio Regionale, dello Statuto della Regione Campania, nonché all'art. 1, commi da 50 a 74 della legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 (Legge finanziaria regionale 2011);

- "REGOLAMENTO", il Regolamento 24 novembre 2011, n. 8 recante "Disciplina delle modalità di svolgimento delle elezioni dei componenti del Consiglio delle autonomie locali (articolo 1, co. 58, legge regionale 15 marzo 2011, n.4)";

- "UFFICIO PER LE ELEZIONI" o "UFFICIO", l'Ufficio per le elezioni dei componenti del CAL di cui all'art. 3 del Regolamento 24 novembre 2011, n. 8 recante "Disciplina delle modalità di svolgimento delle elezioni dei componenti del Consiglio delle Autonomie Locali (articolo 1, co. 58, legge regionale 15 marzo 2011, n.4)";

- "ELETTORE", rispettivamente:

a) il consigliere provinciale, per le elezioni dei rappresentanti delle Province;

²⁹L'Unione di comuni è un ente locale di secondo grado disciplinato dal [decreto legislativo](#) 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L.), che recepisce la legge 3 agosto 1999, n. 265 (Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli EE.LL.), in particolare dall'art. 32.

L'ente è costituito da due o più [comuni](#) per l'esercizio congiunto di funzioni specifiche a esso delegate. Il suo ambito territoriale coincide con quello dei comuni membri; è dotato di autonomia statutaria nell'ambito dei principi fissati dalla [Costituzione](#) e dalle norme comunitarie, statali e regionali.

Alle Unioni di comuni si applicano, per quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con specifico riguardo alle norme in materia di composizione e numero degli organi dei comuni, il quale non può eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente. Orbene, considerato che, a legislazione regionale vigente, l'art. 1, comma 51 della L.R. n. 4/2011 in materia di composizione del CAL prevede che: "(...) Il CAL è composto da quaranta membri. Sono componenti di diritto: i Presidenti di Provincia e i sindaci delle città capoluogo. Sono componenti elettivi: a) un consigliere provinciale b) dodici rappresentanti di comuni con popolazione superiore ai cinquemila abitanti; c) diciassette rappresentanti di comuni con popolazione pari o inferiore ai cinquemila abitanti", appare opportuno evidenziare il ruolo che, alla luce del processo di riforma in atto, Unioni di Comuni vanno assumendo, in quanto legislativamente codificate quali enti locali.

Per i Comuni di minori dimensioni demografiche, più in particolare, tale ente è chiamato a svolgere, per conto dei Comuni aderenti, le funzioni fondamentali individuate dall'art. 14 del D.L. n. 78/2010, costituendo così il centro decisionale di maggior spessore e per l'esercizio di tali funzioni.

Inoltre, anche alla luce delle esperienze maturate in altri contesti regionali, le Unioni di comuni hanno rappresentato e rappresenteranno sempre più, all'interno del processo di riordino territoriale condotto in atto, il naturale livello istituzionale in sostituzione delle sopresse Comunità Montane.

Da questo punto di vista, appare ragionevole immaginare il legislatore regionale tenga di ciò nell'ambito del riassetto delle AA.LL..

³⁰Da modificare, ovviamente.

b) il consigliere comunale ed il sindaco per le elezioni dei rappresentanti dei comuni delle corrispondenti classi demografiche dei comuni di appartenenza, con esclusione del sindaco della Città metropolitana di Napoli³¹ e di quelli delle altre città capoluogo.

- “CANDIDATO”, rispettivamente:

a) per le elezioni dei rappresentanti delle province, il consigliere provinciale che ha sottoscritto la dichiarazione di accettazione di candidatura;

b) per le elezioni dei rappresentanti dei comuni, il consigliere comunale od il sindaco, con esclusione del sindaco della Città metropolitana di Napoli e di quelli delle altre delle città capoluogo, che ha sottoscritto la dichiarazione di accettazione di candidatura.

ISTRUZIONI PER LA PRESENTAZIONE E L'AMMISSIONE DELLE CANDIDATURE PER L'ELEZIONE DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI DELLA CAMPANIA DEL.....

PARTE PRIMA

IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI DELLA CAMPANIA

§ 1.1 - ISTITUZIONE DEL CAL

Il Consiglio delle Autonomie Locali della Campania è stato istituito dall'art. 22 dello Statuto della Regione Campania (approvato con l.r. 28 maggio 2009, n.6), in attuazione dell'art. 123, ultimo co., della Costituzione che prevede che “In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali”.

§ 1.2 - COMPOSIZIONE DEL CAL

Il Consiglio delle Autonomie Locali della Campania, ai sensi del co. 51 dell'art. 1 della l.r. 4/2011, è composto da quaranta membri, dei quali trenta elettivi e dieci di diritto.

Sono componenti elettivi: a) un consigliere provinciale, in rappresentanza delle province e della Città metropolitana di Napoli; b) dodici rappresentanti di comuni (o loro Unioni) appartenenti alla classe demografica con popolazione superiore ai 5.000 abitanti; c) diciassette rappresentanti di comuni (o loro Unioni) appartenenti alla classe demografica con popolazione pari o inferiore ai 5.000 abitanti³².

Sono componenti di diritto i presidenti delle province, il sindaco della Città metropolitana di Napoli e di quelli delle altre città capoluogo.

§ 1.3 - MODALITÀ DI ELEZIONE DEL CAL

Per quanto concerne l'elezione, la legge prevede tre distinti procedimenti per le tre diverse categorie sopra elencate:

³¹Gli organi della Città metropolitana sono: il Sindaco metropolitano, il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana. Il Sindaco metropolitano è di diritto il Sindaco del Comune capoluogo; il Consiglio metropolitano è organo elettivo di secondo grado, composto dal sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione (hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei Comuni della Città metropolitana); la Conferenza metropolitana, formata dai sindaci di tutti i Comuni del territorio e, dunque, unico organo legittimato dall'elezione popolare, mediante la contestuale investitura della duplice carica, comunale e metropolitana, da parte degli elettori, ha solo poteri propositivi e consultivi, spettando ai primi due organi i poteri di decisione sostanziale (funzioni normative ed amministrative), senza che l'assemblea possa sanzionare l'operato di questi ultimi con un voto di sfiducia

³²Sul punto, occorrerà valutare l'opportunità o meno di contemplare precise incompatibilità quanto all'elettorato passivo, col rischio, altrimenti, potersi determinare una sovra-rappresentazione di quei Comuni i cui sindaci siano anche Presidenti di Provincia e, nonostante questo, possano comunque diventare, in quanto eleggibili a norma delle vigenti leggi regionali in materia, membri del CAL.

a) il componente rappresentante delle province e della Città metropolitana di Napoli, di cui al co. 51 lett. a), art. 1 della l.r. 4/2011, è eletto in collegio unico regionale sulla base di candidature contrapposte; b) i dodici componenti rappresentanti dei comuni (o loro Unioni) con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, di cui al co. 51, lett. b), art. 1 della l.r. 4/2011, sono eletti in collegi provinciali con sistema proporzionale di liste concorrenti per la classe demografica di appartenenza; c) i diciassette componenti rappresentanti dei comuni (o loro Unioni) con popolazione pari od inferiore ai 5.000 abitanti, di cui al co. 51, lett. c), art. 1 della l.r. 4/2011, sono eletti in collegi provinciali con sistema proporzionale di liste concorrenti per la classe demografica di appartenenza.

§ 1.4 - TERMINI PER LA PRESENTAZIONE DELLE CANDIDATURE E DELLE LISTE

Ai sensi dell'art. 4, co. 1 e 2, del Regolamento le candidature dei consiglieri provinciali e le liste dei candidati, corredate dalla documentazione necessaria, sono presentate all'Ufficio per le elezioni dalle ore 8,00 alle ore 16,00 dal trentesimo al ventottesimo giorno antecedenti la data delle elezioni.

Essendo fissata per il giorno la data di svolgimento delle elezioni, la presentazione delle candidature e delle liste potrà essere effettuata dal 30° al 28° giorno antecedente tale data, ovvero nei giorni dalle ore 8,00 alle ore 16,00 di ciascun giorno.

§ 1.5 - ELETTORATO ATTIVO ED ELETTORATO PASSIVO

Per le elezioni del CAL, l'elettorato attivo e l'elettorato passivo sono coincidenti, e più precisamente:

a) per l'elezione del rappresentante delle province e della Città metropolitana di Napoli l'elettorato è costituito dall'insieme dei consiglieri del Consiglio metropolitano di Napoli e da quelli provinciali delle altre quattro province della Campania;

b) per l'elezione dei rappresentanti dei comuni (o loro Unioni) con popolazione pari o inferiore ai 5.000 abitanti l'elettorato è costituito dall'insieme dei sindaci e consiglieri dei comuni di tale classe demografica;

c) per l'elezione dei rappresentanti dei comuni (o loro Unioni) con popolazione superiore ai 5.000 abitanti l'elettorato è costituito dall'insieme dei sindaci e consiglieri dei comuni di tale classe demografica.

Non sono elettori, e pertanto non sono eleggibili, non possono svolgere le funzioni di rappresentanti di lista né possono sottoscrivere candidature o liste di candidati:

1. i presidenti delle province;
2. il sindaco della Città metropolitana di Napoli e quelli delle altre città capoluogo;
3. i consiglieri provinciali, metropolitani³³ e comunali sospesi di diritto in quanto si trovino in una delle seguenti condizioni previste dall'art. 59, co. 1, del decreto legislativo n.267 del 2000:
 - 3.1 hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati all'articolo 58, co. 1, lettera a), o per uno dei delitti previsti dagli articoli 314, primo co., 316, 316-bis, 317, 318, 319, 319-ter e 320 del codice penale;
 - 3.2 hanno riportato, dopo l'elezione o la nomina, una condanna ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per un delitto non colposo, con sentenza di primo grado, confermata in appello per la stessa imputazione;
 - 3.3 sono destinatari da parte dell'autorità giudiziaria, con provvedimento non definitivo, di una misura di prevenzione in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, come

³³Come già messo in evidenza, bisognerà verificare in che misura le previsioni dello Statuto della Città metropolitana di Napoli, in via di approvazione, saranno corrispondenti alla legislazione regionale vigente in materia di elettorato passivo dei consiglieri metropolitani rispetto ad una loro eventuale candidabilità al CAL.

sostituito dall'articolo 13 della legge 13 settembre 1982, n. 646; 3.4 sono destinatari dell'applicazione di una delle misure coercitive di cui agli articoli 284, 285 e 286 del codice di procedura penale.

§ 1.6 - PRESENTAZIONE DELLE CANDIDATURE E DELLE LISTE

Le candidature e le liste dei candidati, ai sensi del co. 5 dell'art. 4 del Regolamento, devono essere apposte sull'apposita modulistica predisposta dall'Ufficio per le elezioni contenuta in allegato alle presenti Istruzioni, nonché essere corredate dalla prescritta documentazione, che viene successivamente dettagliata separatamente per i diversi tipi di elezione.

§ 1.7 - NUMERO DEI CANDIDATI

Mentre per il rappresentante delle province e della Città metropolitana di Napoli sono previste candidature singole, per i rappresentanti delle due classi demografiche dei comuni sono previste liste di candidati.

Ai fini dell'ammissibilità delle liste, ciascuna lista deve avere un numero di candidati non inferiore al doppio e non superiore al triplo del numero dei rappresentanti da eleggere.

Le liste devono essere composte da candidati di entrambi i generi.

§ 1.8 - NUMERO MINIMO DELLE SOTTOSCRIZIONI

IL Regolamento prevede un numero minimo di elettori sottoscrittori per la presentazione delle candidature:

- a) almeno 10 sottoscrizioni di consiglieri provinciali e metropolitani³⁴ per la candidatura a rappresentante delle province e della Città metropolitana di Napoli;
- b) almeno 20 sottoscrizioni di sindaci o consiglieri dei comuni del collegio provinciale e metropolitano³⁵ rientranti nella classe demografica di appartenenza, per le liste dei candidati a rappresentante dei comuni.

§ 1.9 - DICHIARAZIONE DI ACCETTAZIONE DI CANDIDATURA

La dichiarazione di accettazione di candidatura, redatta sul modulo predisposto dall'Ufficio per le elezioni, deve essere sottoscritta dal candidato e debitamente autenticata (vedi i successivi § 1.10 e § 1.11).

§ 1.10 - SOGGETTI ABILITATI ALL'AUTENTICAZIONE

Le firme dei sottoscrittori e dei candidati devono essere autenticate ai sensi dell'art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53, e successive modificazioni. Il citato art. 14 individua i seguenti soggetti abilitati ad autenticare le firme: notaio, giudice di pace, cancelliere e collaboratore delle cancellerie delle corti d'appello, dei tribunali o delle sezioni distaccate dei tribunali, segretario delle procure della Repubblica, presidente della provincia, sindaco della Città metropolitana di Napoli, sindaco, assessore comunale, assessore provinciale, presidente del consiglio comunale, presidente del consiglio metropolitano, presidente del consiglio provinciale, presidente del consiglio circoscrizionale, vicepresidente del consiglio circoscrizionale, segretario comunale, segretario provinciale, funzionario incaricato dal sindaco, funzionario incaricato dal presidente della provincia nonché consigliere provinciale o consigliere comunale che abbia comunicato la propria disponibilità, rispettivamente, al presidente della provincia o

³⁴Il collegio unico regionale, oltre che delle n. 4 province, dovrà essere ovviamente comprensivo anche della Città metropolitana di Napoli. Per l'effetto la presentazione delle candidature per l'elezione del relativo rappresentante dovrà essere suffragata anche dalla sottoscrizione di un individuato n. tra i 25 consiglieri del Consiglio metropolitano di Napoli.

³⁵Analogamente, anche la sottoscrizione delle candidature a rappresentante dei comuni, dovrà avvenire, con individuato numero proporzionale, da parte di sindaci o consiglieri dei comuni che, a prescindere dalla classe demografica di appartenenza, ricadano all'interno della Città metropolitana di Napoli.

al sindaco³⁶. Per quanto concerne il potere di autenticazione demandato dal citato art. 14 anche ai consiglieri provinciali, metropolitani e comunali, che comunichino la propria disponibilità rispettivamente al presidente della provincia e al sindaco, si fa presente che tale potere, non essendo stato espressamente limitato dalla legge, può essere esercitato dai consiglieri in carica anche se candidati alle stesse consultazioni elettorali. I consiglieri provinciali, metropolitani e comunali sono competenti ad eseguire le autenticazioni sia per l'elezione del rappresentante delle province sia per l'elezione dei rappresentanti dei comuni purché effettuate nel territorio di propria competenza³⁷.

§ 1.11 - MODALITÀ DI AUTENTICAZIONE DELLE SOTTOSCRIZIONI

Per quanto concerne le modalità di autenticazione, l'art. 21, co. 2, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, prevede che l'autenticazione è redatta di seguito alla sottoscrizione e il pubblico ufficiale che autentica, attesta che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza, previo accertamento dell'identità del dichiarante, indicando le modalità di identificazione, la data e il luogo di autenticazione, il proprio nome, cognome e la qualifica rivestita, nonché apponendo la propria firma per esteso e il timbro dell'ufficio.

§ 1.12 - ATTESTAZIONE DELLA CARICA RICOPERTA

Per l'elezione del rappresentante delle province e della Città metropolitana di Napoli, i candidati ed i sottoscrittori delle candidature devono essere elettori, ovvero ricoprire la carica di consigliere in una delle province della Campania o di consigliere nel consiglio metropolitano di Napoli.

Per l'elezione dei rappresentanti dei comuni, i candidati, i sottoscrittori ed i rappresentanti di lista devono essere elettori (vedi § 1.5).

La titolarità della carica ricoperta può essere certificata esclusivamente dal Segretario dell'ente di appartenenza sull'apposito modello, non essendo ammessa altra tipologia di certificazione, né il ricorso all'autocertificazione³⁸.

§ 1.13 - RAPPRESENTANTI DI LISTA

L'atto principale di presentazione di una lista di candidati per l'elezione dei rappresentanti dei comuni (Mod. 1/C) deve contenere il nominativo di due elettori designati quali rappresentanti di lista, con l'indicazione dei recapiti ai fini delle comunicazioni da parte dell'Ufficio per le elezioni previste dal Regolamento.

Detti rappresentanti hanno la facoltà di proporre ricorso all'Ufficio per le elezioni avverso il provvedimento di esclusione di una lista di candidati o uno o più candidati della lista da essi rappresentata, secondo le modalità previste dal Regolamento (art.5, co. 2).

Il Regolamento non prevede rappresentanti dei candidati consiglieri provinciali. Gli stessi sono destinatari delle comunicazioni previste dal Regolamento, ed hanno facoltà di ricorrere avverso i provvedimenti di esclusione della propria candidatura da parte dell'Ufficio per le elezioni.

³⁶Interpretando estensivamente la norma de quo, l'autenticazione dovrebbe poter avvenire anche da parte del sindaco e del presidente del consiglio o consigliere della Città metropolitana di Napoli.

³⁷Anche tale passaggio dovrebbe essere oggetto di una interpretazione estensiva della normativa vigente seguendo la ratio delle note precedenti.

³⁸Il Consiglio di Stato ha escluso, nell'ambito del procedimento elettorale preparatorio - in particolare, nella fase della presentazione delle liste e delle candidature - l'applicabilità dei principi di semplificazione in materia di documentazione amministrativa introdotti dagli articoli 2 e seguenti della legge 15 maggio 1997, n. 127, come sostituiti dal D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, recentemente modificato dall'art. 15 della legge 12 novembre 2011, n. 183. Il Consiglio di Stato, in estrema sintesi, ha affermato i seguenti principi:

- al procedimento elettorale non si applica il principio di autocertificazione al fine di certificare lo status di elettore;
- in ambito elettorale è esclusa l'applicabilità, dell'altro strumento di semplificazione documentale costituito dalla dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà;
- al procedimento elettorale non trova applicazione la normativa generale che consente la presentazione di documenti alla pubblica amministrazione mediante fax o posta elettronica.

PARTE SECONDA

ELEZIONI DEL RAPPRESENTANTE DELLE PROVINCE

§ 2.1 - ELETTORATO ATTIVO ED ELETTORATO PASSIVO

Tra i trenta membri elettivi che compongono il CAL, il rappresentante delle province è eletto in un Collegio unico regionale³⁹. Le elezioni si svolgono presso il consiglio metropolitano di Napoli e ciascun altro consiglio provinciale il giorno, dalle ore 9,00 alle ore 13,30.

L'elettorato attivo e passivo è rappresentato dall'insieme dei consiglieri provinciali e metropolitani del Consiglio metropolitano di Napoli e delle altre 4 province della Campania.

Per le elezioni del rappresentante delle province, l'art. 1, co. 54 della legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 dispone che sono elettori "i consiglieri provinciali", non includendo i presidenti delle province che, del resto, sono membri di diritto del CAL.

Sono esclusi dalla qualità di elettore, ai sensi dell'art. 7, co. 9 del Regolamento elettorale, i consiglieri provinciali o metropolitani che si trovino in una delle condizioni previste dall'art. 59, co. 1, del decreto legislativo n. 267/2000, che pertanto non possono accettare la candidatura, né sottoscriverne una.

Sarà cura dei Segretari degli enti comunicare eventuali provvedimenti di sospensione di consiglieri o provvedimenti di sospensione o scioglimento dell'ente.

§ 2.2 - DICHIARAZIONE DI PRESENTAZIONE DELLA CANDIDATURA

Ai fini della presentazione della candidatura è necessario presentare l'Atto principale di dichiarazione di presentazione di candidatura (Mod. 1/P) con le relative necessarie sottoscrizioni, debitamente autenticate, ed eventuale atto o atti separati di sottoscrittori (Mod. 1bis/P), corredato dalla seguente documentazione:

- a) attestazioni rilasciate dal segretario dell'ente di appartenenza che certificano la carica di consigliere provinciale o metropolitano di ogni singolo sottoscrittore (Mod. 3/P);
- b) dichiarazione, firmata ed autenticata, di accettazione di candidatura alla carica di componente del Consiglio delle Autonomie Locali (Mod. 2/P);
- c) attestazione rilasciata dal segretario dell'ente di appartenenza che certifica la carica di consigliere provinciale o metropolitano del candidato (Mod. 3/P)⁴⁰.

§ 2.3 - MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DELLA CANDIDATURA

La documentazione di cui al paragrafo precedente, deve essere consegnata, esclusivamente a mano, all'Ufficio per le elezioni presso la sede dell'URP della Regione Campania sito in Napoli alla Via De Cesare, 18-20 (accesso laterale della sede della Giunta regionale di Via Santa Lucia, 81), che rimarrà aperto per la ricezione delle candidature ininterrottamente dalle ore 8,00 alle ore 16,00 nei giorni di

L'Ufficio provvederà a rilasciare ricevuta di deposito della candidatura, con l'indicazione degli atti allegati, del giorno ed ora del deposito, provvedendo ad assegnare un numero provvisorio alla candidatura corrispondente al numero d'ordine progressivo di presentazione.

³⁹Tale collegio dovrebbe ricomprendere anche il territorio della Città metropolitana di Napoli

⁴⁰La modulistica di cui all'Appendice dovrebbe essere rivisitata alla luce delle modifiche e/o interpretazioni estensive della normativa vigente proposte.

Si fa presente che alle ore 16,00 di ciascun giorno di apertura si provvederà a chiudere l'accesso all'Ufficio.

Nel silenzio della normativa, si ritiene che i presentatori materiali della candidatura possano essere anche non elettori dell'elezione di cui trattasi.

§ 2.4 - SOTTOSCRITTORI DELLA CANDIDATURA

La candidatura deve essere sottoscritta, pena la non ammissione, da almeno dieci consiglieri provinciali o metropolitani⁴¹.

Tali sottoscrizioni, contenute nell'Atto principale di dichiarazione di presentazione di candidatura (Mod. 1/P) ed eventualmente su uno o più atti separati (Mod. 1bis/P) devono essere autenticate nelle forme e con le modalità previste dall'art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53 e s.m.i. (si vedano § 1.10 e § 1.11).

Trattandosi di un Collegio unico regionale, una stessa candidatura può essere sottoscritta da un consigliere metropolitano o di una o più province diverse da quella di appartenenza del candidato.

Si ricorda, però, che non possono sottoscrivere una candidatura:

- a) lo stesso candidato, essendo tale evenienza contraria alla funzione assegnata dalla normativa alla dichiarazione di presentazione di candidatura;
- b) i consiglieri provinciali o metropolitani che si trovino in una delle condizioni previste dall'art. 59, co. 1, del decreto legislativo n. 267/2000.

Ai sensi dell'art. 4. co. 6 del Regolamento, un medesimo elettore non può sottoscrivere più di una candidatura.

Si fa presente che l'Ufficio per le elezioni, nella fase di verifica propedeutica all'ammissione delle candidature, nel caso in cui riscontri che uno stesso elettore abbia firmato per più candidature, provvederà ad annullare dette sottoscrizioni.

Parimenti, l'Ufficio per le elezioni provvederà a depennare l'eventuale sottoscrizione di candidatura apposta dallo stesso candidato.

Nel caso in cui, a seguito delle cancellazioni operate, i sottoscrittori di una candidatura risultino inferiori a dieci, l'Ufficio provvederà ad escludere la candidatura.

§ 2.5 - DICHIARAZIONE DI ACCETTAZIONE DELLA CANDIDATURA

Possono essere candidati a rappresentante delle province e della Città metropolitana di Napoli tutti i consiglieri metropolitani e provinciali di una delle altre quattro province della Campania.

Ai fini della candidatura è necessaria la relativa dichiarazione di accettazione (Mod. 2/P) che contiene, oltre alle generalità complete del candidato, l'indicazione dell'Ente di appartenenza (Città metropolitana e/o una qualsiasi delle altre province campane), i recapiti per le comunicazioni previste dal Regolamento, nonché la dichiarazione di non trovarsi nelle condizioni di cui all'art. 59, co. 1 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

La sottoscrizione della dichiarazione di accettazione del candidato deve essere autenticata nelle forme e con le modalità previste dall'art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53 e s.m.i.. (si vedano i § 1.10 e § 1.11).

⁴¹Il numero dovrebbe essere ripartito tra consiglieri metropolitani e provinciali secondo un criterio di riparto proporzionale da individuarsi su base demografica o altro.

§ 2.6 - ATTESTAZIONE DELLA QUALITÀ DI ELETTORE DEL CANDIDATO E DEI SOTTOSCRITTORI.

I candidati ed i sottoscrittori devono essere elettori, ovvero ricoprire la carica di consigliere metropolitano di Napoli o in una delle province della Campania.

Tale qualità può essere certificata esclusivamente dal Segretario dell'ente di appartenenza sull'apposito modulo (Mod. 3/P).

§ 2.7 - OPERAZIONI DELL'UFFICIO PER LE ELEZIONI SUCCESSIVE ALLA PRESENTAZIONE DELLE CANDIDATURE.

A norma dell'art. 5 del Regolamento, l'Ufficio per le elezioni entro tre giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle candidature - ovvero entro - provvede a decidere sull'ammissione delle stesse dopo aver verificato che le candidature dei consiglieri provinciali o metropolitani nel collegio unico regionale siano state presentate nel termine, siano validamente sottoscritte dal numero di elettori stabilito e corredate di accettazione della candidatura validamente sottoscritta.

L'Ufficio per le elezioni comunica immediatamente ai candidati le eventuali decisioni di esclusione della loro candidatura.

I candidati esclusi, entro le quarantotto ore successive alla notifica delle esclusioni, possono presentare all'Ufficio per le elezioni eventuali contestazioni con una delle seguenti modalità:

- a) a mano (dalle ore 8,00 alle ore 20,00) all'Ufficio per le elezioni presso la sede dell'URP della Regione Campania sito in Napoli alla Via De Cesare, 18-20 (accesso laterale della sede della Giunta regionale di Via Santa Lucia, 81);
- b) a mezzo fax (n. 0817962457-7962579);
- c) a mezzo posta elettronica:
 - certificata (elezione.cal@pec.regione.campania.it);
 - ordinaria (cal.elezione@regione.campania.it).

Entro il secondo giorno successivo alla presentazione delle contestazioni l'Ufficio per le elezioni decide in via definitiva.

§ 2.8 - OPERAZIONI DI VOTO

Ai sensi del DPGR n., le votazioni per il rappresentante delle province e della Città metropolitana di Napoli, si svolgono presso i consigli metropolitano e provinciali, all'uopo convocati, inderogabilmente dalle ore 9.00 alle ore 13.30 del I consiglieri votano presso il Consiglio metropolitano o provinciale di appartenenza.

Per il collegio unico regionale il voto si esprime scrivendo nella scheda il nome e il cognome del candidato prescelto nell'apposito spazio (art. 7, co. 6, lett. b) e d)).

Le operazioni di spoglio delle schede devono avere inizio dopo le ore 13,30.

PARTE TERZA

ELEZIONI DEI RAPPRESENTANTI DEI COMUNI

§ 3.1 - NUMERO DEI COMPONENTI DA ELEGGERE.

Tra i trenta membri elettivi che compongono il CAL, ventinove sono rappresentanti dei comuni della Regione diversificati per classi demografiche individuate in base alle rilevazioni ufficiali ISTAT al

a) dodici rappresentanti di comuni (o loro Unioni) appartenenti alla classe demografica con popolazione superiore ai 5.000 abitanti; b) diciassette rappresentanti di comuni (o loro Unioni) appartenenti alla classe demografica con popolazione pari o inferiore ai 5.000 abitanti

Essi sono eletti nei collegi metropolitano e provinciali con sistema proporzionale di liste concorrenti per ciascuna classe demografica.

Con l'Allegato A del Regolamento è stata effettuata la seguente ripartizione dei seggi per collegi metropolitano e provinciali per classi demografiche dei comuni⁴²:

Città metropolitana/Provincia	Seggi spettanti ai comuni (o loro Unioni) con popolazione pari o inferiore ai 5.000 abitanti	Seggi spettanti ai comuni (o loro Unioni) con popolazione superiore ai 5.000 abitanti
Città metropolitana di Napoli	3	7
Avellino	3	1
Benevento	2	1
Caserta	3	2
Salerno	6	1
Totale	17	12

§ 3.2 - ELETTORATO ATTIVO ED ELETTORATO PASSIVO.

Sono elettori e sono eleggibili, i consiglieri comunali e i sindaci dei comuni della Campania, ad eccezione del sindaco della Città metropolitana di Napoli e quelli delle città capoluogo, dei rispettivi collegi metropolitano e provinciali.

Sono però esclusi dalla qualità di elettore, ai sensi dell'art. 7, co. 9 del Regolamento elettorale, i consiglieri comunali che si trovino in una delle condizioni previste dall'art. 59, co. 1, del decreto legislativo n. 267/2000, che pertanto non possono accettare la candidatura, né sottoscrivere la presentazione di una lista, né essere designati a rappresentare una lista presso l'Ufficio per le elezioni.

Inoltre, ai sensi dell'art. 1, co. 54 della l.r. 4/2011, non sono elettori, ovvero non possono candidarsi né sottoscrivere presentazioni di candidatura né essere rappresentanti di lista, il sindaco della Città metropolitana di Napoli e quelli delle città capoluogo, in quanto già membri di diritto del CAL.

§ 3.3 - COMPOSIZIONE DELLE LISTE ELETTORALI.

⁴²La ripartizione dei seggi andrebbe riproporzionata sia in ragione della necessaria costituzione di un apposito collegio metropolitano, sia per il fatto di essere stata così definita sulla base di una diversificazione per classi demografiche ferme alle rilevazioni ISTAT al 31/12/2010.

Per la presentazione di una lista è previsto un numero minimo e massimo di candidati; più precisamente, ai sensi dell'art. 4, co. 7 del Regolamento, ciascuna lista deve comprendere un numero di candidati non inferiore al doppio e non superiore al triplo del numero dei rappresentanti da eleggere.

Le seguenti tabelle indicano il numero minimo e massimo dei candidati divise per classe demografica dei comuni (o loro Unioni) e per collegi metropolitano e provinciali⁴³

COMUNI CON POPOLAZIONE PARI O INFERIORI A 5.000 ABITANTI			
COLLEGIO METROPOLITANO/ PROVINCIALE	NUMERO SEGGI ASSEGNATI	NUMERO MINIMO DI CANDIDATI	NUMERO MASSIMO DI CANDIDATI
Città metropolitana di Napoli	3	6	9
Avellino	3	6	9
Benevento	2	4	6
Caserta	3	6	9
Salerno	6	12	18

COMUNI CON POPOLAZIONE SUPERIORE A 5.000 ABITANTI			
COLLEGIO METROPOLITANO/ PROVINCIALE	NUMERO SEGGI ASSEGNATI	NUMERO MINIMO DI CANDIDATI	NUMERO MASSIMO DI CANDIDATI
Città metropolitana di Napoli	7	14	21
Avellino	1	2	3
Benevento	1	2	3
Caserta	2	4	6
Salerno	1	2	3

§ 3.4 - RAPPRESENTANZA DI GENERE

Ai sensi dell'art. 4, co. 4, lett. a) del Regolamento, le liste dei candidati devono necessariamente essere composte da candidati di ambo i generi.

Se, a seguito di provvedimenti di esclusione di una o più candidature di una lista, la lista medesima contenga rappresentanti di un solo genere, la stessa sarà esclusa.

§ 3.5 - DICHIARAZIONE DI PRESENTAZIONE DI UNA LISTA DI CANDIDATI

Ai fini della presentazione della lista è necessario presentare l'Atto principale di dichiarazione di presentazione di una lista di candidati (Mod. 1/C) contenente le generalità dei candidati. L'atto deve essere corredato delle relative sottoscrizioni, debitamente autenticate, degli eventuali atti separati di sottoscrizioni (Mod. 1bis/C), nonché della seguente documentazione:

- attestazione rilasciata dal Segretario dell'ente di appartenenza che certifica la carica di sindaco o consigliere comunale di ogni singolo sottoscrittore (Mod. 3/C);

⁴³Cfr. nota n. 32

- b) atto unico contenente le accettazioni di candidatura, firmate ed autenticate, per ogni singolo candidato (Mod. 2/C);
- c) attestazioni rilasciate dal Segretario dell'ente di appartenenza che certificano la carica di sindaco o consigliere comunale dei candidati (Mod. 3/C);
- d) attestazioni rilasciate dal Segretario dell'ente di appartenenza che certificano la carica di sindaco o consigliere comunale dei rappresentanti di lista (Mod. 3/C).

§ 3.6 - MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DI UNA LISTA DI CANDIDATI

La documentazione di cui al paragrafo precedente, deve essere consegnata esclusivamente a mano all'Ufficio per le elezioni presso la sede dell'URP della Regione Campania sito in Napoli alla Via De Cesare, 18-20 (accesso laterale della sede della Giunta regionale di Via Santa Lucia, 81), che rimarrà aperto per la ricezione delle candidature ininterrottamente dalle ore 8,00 alle ore 16,00 nei giorni di

L'Ufficio provvederà a rilasciare ricevuta di deposito della lista, con indicazione del numero di candidati, degli atti allegati, del giorno ed ora del deposito, provvedendo ad assegnare un numero provvisorio alla lista corrispondente al numero d'ordine progressivo di presentazione.

Si fa presente che alle ore 16,00 di ciascun giorno si provvederà a chiudere l'accesso all'Ufficio.

Nel silenzio della normativa, si ritiene che i presentatori materiali della candidatura possano essere anche non elettori.

§ 3.7 - SOTTOSCRITTORI DI UNA LISTA DI CANDIDATI

La lista dei candidati deve essere sottoscritta, pena la non ammissione, da almeno venti elettori, ovvero sindaci o consiglieri comunali della stessa classe demografica all'interno del medesimo collegio metropolitano o provinciale.

Tali sottoscrizioni, contenute nell'Atto principale di dichiarazione di presentazione di una lista di candidati (Mod. 1/C) ed eventualmente su uno o più atti separati (Mod. 1bis/C) devono essere autenticate nelle forme e con le modalità previste dall'art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53 e s.m.i.. (si vedano § 1.10 e § 1.11).

Trattandosi di collegi (metropolitano o provinciali), una stessa candidatura può essere sottoscritta da consiglieri di uno o più comuni purché della stessa classe demografica all'interno del medesimo collegio metropolitano o provinciale.

Si ricorda, però, che non possono sottoscrivere una candidatura:

- a) i candidati, essendo tale evenienza contraria alla funzione assegnata dalla normativa alla dichiarazione di presentazione di candidatura;
- b) il sindaco della Città metropolitana di Napoli e quelli dei comuni capoluogo di provincia;
- c) i consiglieri comunali che si trovino in una delle condizioni previste dall'art. 59, co. 1, del decreto legislativo n. 267/2000.

La normativa esclude la possibilità che un medesimo elettore possa sottoscrivere più di una lista di candidati.

L'Ufficio per le elezioni, nella fase di verifica propedeutica all'ammissione delle liste, nel caso in cui riscontri che uno stesso elettore abbia sottoscritto la presentazione di più liste, riterrà nulle le relative sottoscrizioni, inoltre, provvederà a depennare l'eventuale sottoscrizione di presentazione di lista apposta da uno dei candidati.

Nel caso in cui, a seguito delle cancellazioni operate, il numero di sottoscrizioni di una lista risulti inferiore a venti elettori, l'Ufficio provvederà ad escludere la lista stessa.

§ 3.8 - ACCETTAZIONE DELLA CANDIDATURA

Possono essere candidati a rappresentare i comuni tutti i sindaci ed i consiglieri di un comune della Campania, all'interno del territorio metropolitano o provinciale e nell'ambito della corrispondente classe demografica del comune di appartenenza, ad esclusione del sindaco della Città metropolitana di Napoli e di quelli delle città capoluogo.

Ai fini della candidatura è necessaria la relativa accettazione di cui all'Atto unico (Mod.2/C) che contiene, oltre alle generalità complete del candidato, l'indicazione del comune di appartenenza e della corrispondente classe demografica, nonché la dichiarazione di non trovarsi nelle condizioni di cui all'art. 59, co. 1 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Le sottoscrizioni di accettazione del candidato devono essere autenticate nelle forme e con le modalità previste dall'art. 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53 e s.m.i. (si veda § 1.10 e § 1.11).

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 5, co. 1, lett. d), del Regolamento nel caso in cui un medesimo elettore si presenti candidato in più liste, l'Ufficio per le elezioni provvede all'esclusione dello stesso.

Nel caso in cui, a seguito delle cancellazioni operate, il numero di candidati di una lista dovesse risultare inferiore al numero minimo di candidati richiesto, l'Ufficio per le elezioni provvederà alla esclusione della lista stessa.

§ 3.9 - RAPPRESENTANTI DI LISTA

L'atto principale di dichiarazione di presentazione di una lista di candidati (Mod. 1/C) deve contenere il nominativo di due elettori designati quali rappresentanti di una lista di candidati, con l'indicazione dei recapiti ai fini delle comunicazioni da parte dell'Ufficio delle elezioni previste dal Regolamento (art.4, co.8 del Regolamento).

Possono essere nominati rappresentanti di lista i sindaci ed i consiglieri dei comuni del collegio metropolitano o provinciale e della classe demografica di appartenenza.

Ai rappresentanti di lista, inoltre, è affidato il potere di proporre i ricorsi all'Ufficio per le elezioni avverso il provvedimento di esclusione della lista o di uno o più candidati, secondo una delle seguenti modalità:

- a) a mano (dalle ore 8,00 alle ore 20,00) all'Ufficio per le elezioni presso la sede dell'URP della Regione Campania sito in Napoli alla Via De Cesare, 18-20 (accesso laterale della sede della Giunta regionale di Via Santa Lucia, 81);
- b) a mezzo fax (n. 0817962457-7962579);
- c) a mezzo posta elettronica:
 - certificata (elezione@pec.regione.campania.it);
 - ordinaria (cal.elezione@regione.campania.it).

§ 3.10 - ATTESTAZIONE DELLA QUALITÀ DI ELETTORE DEI CANDIDATI, DEI SOTTOSCRITTORI E DEI RAPPRESENTANTI DI LISTA.

Come già detto, i candidati, i sottoscrittori ed i rappresentanti di lista devono essere elettori, ovvero sindaco o consigliere di uno dei comuni del collegio metropolitano o provinciale e della classe demografica di appartenenza (si veda § 3.2).

Tale qualità può essere certificata esclusivamente dal Segretario dell'ente di appartenenza (sull'apposito Mod. 3/C) .

§ 3.11 - OPERAZIONI DELL'UFFICIO PER LE ELEZIONI SUCCESSIVE ALLA PRESENTAZIONE DELLE LISTE DI CANDIDATI.

A norma dell'art. 5 del Regolamento, l'Ufficio per le elezioni entro tre giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle liste di candidati - ovvero entro - provvede a decidere sull'ammissione delle liste, a seguito delle seguenti operazioni:

- a) verifica se le liste metropolitane o provinciali di candidati siano state presentate nel termine e siano validamente sottoscritte dal numero di elettori stabilito e corredate di accettazione delle candidature validamente sottoscritte;
- b) accerta se vi siano candidati presenti in più liste e, in tal caso, provvede alla esclusione dei medesimi;
- c) dopo aver eseguito l'accertamento di cui alla lettera b), verifica che le liste comprendano un numero di candidati non inferiore e non superiore al numero prescritto. Dichiara non valide e conseguentemente esclude le liste con un numero di candidati inferiore a quello prescritto e riduce al limite massimo prescritto, secondo l'ordine progressivo della lista, quelle contenenti un numero di candidati superiore (vedi tabelle di cui al § 3.3); d) verifica che ciascuna lista comprenda candidati di entrambi i generi (vedi § 3.4).

L'Ufficio per le elezioni comunica immediatamente le decisioni di esclusione di liste e/o di singoli candidati ai rappresentanti delle liste interessate.

I rappresentanti di lista, entro le quarantotto ore successive alla notifica delle esclusioni, possono presentare all'Ufficio per le elezioni eventuali contestazioni con una delle seguenti modalità:

- a) a mano (dalle ore 8,00 alle ore 20,00) all'Ufficio per le elezioni presso la sede dell'URP della Regione Campania sito in Napoli alla Via De Cesare, 18-20 (accesso laterale della sede della Giunta regionale di Via Santa Lucia, 81);
- b) a mezzo fax (n. 0817962457-7962579);
- c) a mezzo posta elettronica:
 - certificata (elezione.cal@pec.regione.campania.it);
 - ordinaria (cal.elezione@regione.campania.it).

28

Entro il secondo giorno successivo alla presentazione delle contestazioni l'Ufficio per le elezioni decide in via definitiva.

Esaurita la procedura di ammissione delle liste, l'Ufficio per le elezioni effettua, nell'ambito di ciascuna classe demografica per ognuno dei collegi (metropolitano e provinciali), il sorteggio per l'attribuzione di un numero progressivo a ciascuna lista ai fini della composizione delle schede elettorali.

Ai rappresentanti di lista viene comunicato il giorno e l'ora delle operazioni di sorteggio con l'invito ad assistervi. Ad essi, in ogni caso, viene comunicato in via telematica l'esito del sorteggio.

Successivamente, l'Ufficio per le elezioni trasmette, esclusivamente per via telematica, il modello del manifesto, il modello delle schede e il modello dei verbali elettorali oltre che ai rappresentanti di lista anche ai consigli metropolitano, provinciali e comunali che ne cureranno la relativa stampa.

§ 3.12 - OPERAZIONI DI VOTO

Ai sensi del , le votazioni per i rappresentanti dei comuni, avranno luogo il giorno presso i consigli comunali di tutti i comuni della regione, all'uopo convocati, inderogabilmente dalle ore 9.00 alle ore 13.30. I sindaci ed i consiglieri votano presso il Consiglio comunale di appartenenza.

Per i collegi metropolitano e provinciali il voto si esprime esclusivamente scrivendo nella scheda il nome e il cognome del candidato prescelto nell'apposito rigo a fianco della lista di appartenenza (art. 7, co. 6, lett.c) e d) del Regolamento). Le operazioni di spoglio delle schede devono avere inizio dopo le ore 13,30.

2. PROPOSTA DI LAVORO N. 2 – “MODIFICAZIONI E INTEGRAZIONI DELLE LL.RR. N. 6/2009 E N. 4/2011”

Considerati:

- L'Art. 123 della Costituzione della Repubblica italiana, secondo cui: “(...) In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali”;
- La L.R. n. 16 del 22/12/2004, recante “Norme sul Governo del Territorio”⁴⁴;
- La L.R. n. 13 del 13/10/2008, recante “Piano Territoriale Regionale – PTR”⁴⁵;
- La L.R. n. 6 del 28/05/2009, per la promulgazione, su approvazione del Consiglio Regionale, dello Statuto della Regione Campania⁴⁶;
- Le disposizioni di cui al TITOLO IV del richiamato Statuto, aventi ad oggetto la disciplina e le funzioni del Consiglio delle Autonomie Locali⁴⁷;
- La L.R. n. 4 del 15/03/2011, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011 – 2013 della Regione Campania (Legge Finanziaria 2011)” recante, tra l'altro, in attuazione dell'art. 123 Cost. e degli Artt. 22 e 23 dello Statuto della Regione Campania, disposizioni per la disciplina del CAL della Regione Campania⁴⁸;
- Il Regolamento attuativo n. 8 del 24/11/2011⁴⁹ (Disciplina delle modalità di svolgimento delle elezioni dei componenti del Consiglio delle autonomie locali (art. 1, co^ 58, L.R. n. 4/2011) che dava attuazione ai commi da 50 a 74 della citata legge regionale e definiva le modalità di svolgimento delle elezioni dei componenti elettivi del CAL;
- Il DPGR n. 151 del 18/05/2012⁵⁰ con cui tali elezioni, che in sede di prima applicazione avrebbero dovuto dare espressione alla ripartizione dei seggi di cui all'allegato A del predetto Regolamento attuativo, venivano indette per il 18/07/2012;
- La nota (prot. 9424/UDCP/GAB) fatta pervenire alla G.R. dall'ANCI Campania il 15/06/2012, con cui venivano manifestate preoccupazioni in ordine alla difficoltà organizzativa dei Comuni in sede di prima applicazione della procedura elettiva e richiesto il differimento delle elezioni dei membri elettivi del CAL;
- Il DPGR n. 176 del 15/06/2012⁵¹, con cui la G.R., ravvisata l'opportunità di aderire alla richiesta dell'ANCI Campania al fine di garantire le condizioni per la massima partecipazione al voto, ne disponeva il rinvio a data da stabilire con successivo provvedimento;
- La Legge n. 56 del 07/04/2014, recante “Disposizioni in tema di Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni” che, venendo attuata a Costituzione invariata, sta prefigurando un nuovo assetto di poteri e rapporti tra EE.LL.; quali quelli che conseguiranno all'istituzione delle 10 Città metropolitane (compresa Napoli); alla parziale abolizione e trasformazione dell'identità istituzionale delle Province (che, individuate come enti di area vasta, diventeranno enti di secondo livello con la perdita di funzioni gestionali dirette a vantaggio di funzioni di coordinamento, supporto e pianificazione di quelle comunali); nonché al recepimento per i Comuni che ne sono obbligati delle prescrizioni in materia di associazionismo per la gestione in forma associata di funzioni e servizi fondamentali alla cittadinanza, e

⁴⁴ Pubblicata sul BURC n. 65 del 28/12/2004;

⁴⁵ Pubblicata sul BURC n. 45 BIS del 10/11/2008;

⁴⁶ Pubblicata sul BURC n. 34 del 03/06/2009;

⁴⁷ Cfr. testo integrale degli Artt. 22 e 23 della L.R. n. 6/2009.

⁴⁸ Cfr. testo integrale dei commi 50 -74 dell'art. 1 della L.R. n. 4/2011.

⁴⁹ Pubblicato sul BURC n. 73 del 28/11/2011.

⁵⁰ Pubblicato sul BURC n. 33 del 21/05/2012.

⁵¹ Pubblicato sul BURC n. 37 del 16/06/2012.

che dovrà essere disciplinato a livello regionale con apposite leggi di riordino, da approvarsi “sentiti gli Osservatori Regionali, previa consultazione con il sistema delle AA.LL., anche attraverso i CAL”,⁵²

- La L.R. n. 16 del 07/08/2014, “Interventi di rilancio e sviluppo dell’economia regionale, nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (Collegato alla Legge di Stabilità regionale - 2014)”⁵³.

Tanto considerato, si propongono le seguenti:

MODIFICHE E INTEGRAZIONI DELLA LEGGE REGIONALE 28 MAGGIO 2009, N. 6

TITOLO IV RAPPORTI REGIONE-ENTI LOCALI. IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI ED IL CONSIGLIO REGIONALE DELL’ECONOMIA E DEL LAVORO

- Art. 19 – bis: “Potere sostitutivo”

1. La Regione disciplina con apposita legge regionale le modalità e le garanzie del potere sostitutivo in caso di inerzia da parte di Province, Città metropolitana di Napoli, Comuni e loro Unioni, nell’esercizio delle funzioni amministrative loro conferite.

2. La Giunta regionale, previa diffida all’ente inadempiente con fissazione di un congruo termine, esercita, sentito il Consiglio delle Autonomie locali, il potere sostitutivo e adotta gli atti necessari dandone comunicazione al Consiglio regionale.

- Art. 22 : “Consiglio delle autonomie locali”.

“1. È istituito il Consiglio delle Autonomie Locali, organismo regionale di partecipazione e consultazione di Province, Città metropolitana di Napoli, Comuni e loro Unioni.

2. Il Consiglio è composto da, compresi il sindaco della Città metropolitana di Napoli, i presidenti di Provincia e i sindaci delle città capoluogo, che ne fanno parte di diritto.

3. La legge regionale determina i criteri per l’elezione dei rimanenti componenti del Consiglio delle Autonomie Locali, che devono ricoprire la carica di sindaco o consigliere comunale; garantendo che siano rappresentati proporzionalmente anche i piccoli Comuni, nel rispetto di una presenza equilibrata di donne ed uomini.

4. Il Consiglio delle Autonomie Locali, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Vice-Presidente⁵⁴. Se in prima convocazione nessun candidato ottiene la maggioranza assoluta, si procede a votazione di ballottaggio cui concorrono i due candidati più votati.

5. Il Consiglio regionale determina annualmente, sulla base delle somme stanziare in bilancio, le dotazioni di mezzi e di personale necessari per il funzionamento del Consiglio delle Autonomie Locali.

6. Il regolamento del Consiglio delle Autonomie Locali è approvato a maggioranza assoluta dei suoi componenti ed è pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione Campania.

7. I bilanci del Consiglio delle Autonomie Locali sono pubblicati nel Bollettino ufficiale della Regione Campania”.

⁵² L’Accordo, stipulato in data 11/09/2014 in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni per la determinazione delle funzioni provinciali oggetto di riordino, detta procedure e tempi per la ricognizione ed il riordino delle funzioni delle Province e prevede altresì, al punto 13, l’istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di un Osservatorio nazionale a cui andranno attribuite funzioni di impulso, raccordo e monitoraggio per l’attuazione della l. n. 56/2014, nonché la costituzione presso ciascuna Regione di un Osservatorio regionale (composto secondo le modalità definite da ciascuna di esse in modo da assicurare la presenza di rappresentanti di ANCI e UPI e del Sindaco della Città metropolitana, ove istituita); con funzioni di impulso e coordinamento per la ricognizione delle funzioni amministrative provinciali oggetto di riordino e per la conseguente formulazione di proposte concernenti la loro riallocazione presso il livello istituzionale più adeguato, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all’art.118 Cost. E’ quindi nell’ambito del predetto Accordo, non prevedendo la “legge Delrio” alcuna disposizione circa le prospettive istituzionali dei CAL, che viene per tali organi espressamente recuperato un ruolo, nella parte in cui si prevede che le leggi regionali di riordino dovranno essere approvate, appunto, “sentiti gli Osservatori regionali, previa consultazione con il sistema delle AA.LL., anche attraverso i CAL”.

⁵³ Pubblicata sul BURC n. 57 del 07/08/2014.

⁵⁴ Seguendo gli orientamenti della riunione del 09/02/2015 svoltasi a S.Lucia, l’Ass.re con delega agli EE.LL., viene individuato direttamente come Presidente dell’Organo, nonché suo componente di diritto

- Art. 23 : “Funzioni e competenze del Consiglio delle autonomie locali”.

“1. Il Consiglio delle Autonomie Locali, secondo il principio di leale collaborazione, esprime alla Giunta e al Consiglio regionale parere obbligatorio, benché non vincolante:

a) sulle proposte di modifica dello Statuto;

b) sulle proposte di legge attinenti a Province, Città metropolitana di Napoli, Comuni o loro Unioni ed al conferimento agli stessi di funzioni e relative risorse;

c) sulle proposte di regolamento e di atti riguardanti l'attribuzione e l'esercizio, anche in forma associata, di funzioni e competenze di Province, Città metropolitana di Napoli, Comuni o loro Unioni;

d) sulle proposte di programmazione regionale, di individuazione degli strumenti generali della programmazione regionale e di disciplina delle procedure di formazione, aggiornamento, attuazione e verifica dei risultati degli stessi;

e) sul disegno di legge di bilancio annuale e pluriennale e sul disegno di legge di rendiconto generale della Regione.

2. I pareri sulle proposte di cui alle lettere a) e b) del comma 1 sono espressi entro trenta giorni dalla ricezione degli atti. Se, decorso tale termine, non è stato espresso alcun parere, lo stesso è dato per acquisito in forma favorevole. Se è espresso parere contrario, la proposta può essere approvata dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

3. I pareri sulle proposte di cui alle lettere c), d) ed e) del comma 1 sono espressi entro venti giorni dalla ricezione degli atti. Decorso tale termine il parere si ha per acquisito in senso favorevole. Sugli atti di cui alla lettera d) il Consiglio delle Autonomie Locali può avanzare osservazioni e proposte al Consiglio regionale. Il disegno di legge di bilancio annuale e pluriennale e quello di rendiconto generale della Regione; nonché gli atti di programmazione sono trasmessi dalla Giunta regionale al Consiglio delle Autonomie Locali, che ha facoltà di avanzare entro venti giorni osservazioni e proposte al Consiglio regionale.

4. Il Consiglio delle Autonomie Locali inoltre:

a) può esprimere, di propria iniziativa, ovvero su richiesta del Presidente della G.R., del Consiglio regionale o di una Commissione consiliare, osservazioni su atti da sottoporre al Consiglio regionale per l'approvazione, diversi da quelli di cui al comma 1;

b) svolge attività di informazione, studio, consultazione, proposta e raccordo con il Consiglio metropolitano di Napoli, Province, Comuni o loro Unioni, sui temi che interessano gli stessi EE.LL. o le relazioni tra questi con la Regione o con lo Stato;

c) rappresenta alla Regione le istanze espresse dagli EE.LL. e dai Sistemi Territoriali di Sviluppo nell'ambito del processo di partecipazione della Regione alla formazione degli atti comunitari;

d) propone al Presidente della G.R. di promuovere la questione di legittimità costituzionale nei confronti delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato che ritiene lesivi delle competenze degli EE.LL.;

e) esprime parere obbligatorio non vincolante alla G.R. ai fini dell'esercizio del potere sostitutivo, ai sensi dell'Art. 19 - bis dello Statuto regionale ;

e) trasmette entro il 31 marzo di ogni anno al Presidente della G.R. e del Consiglio regionale un rapporto sulla propria attività dell'anno solare precedente.

5. Il Consiglio delle Autonomie Locali esercita l'iniziativa legislativa ai sensi dell'Art.12.

6. Il Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali può essere sentito dalle Commissioni consiliari e (...) consultato dal Presidente della G.R. su questioni di interesse comune della Regione, della Città metropolitana di Napoli, Province, Comuni o loro Unioni, nonché su questioni di interesse espresse dal territorio a livello di ambiti omogenei e per specifiche dominanti

7. Il Consiglio delle Autonomie Locali, secondo le modalità stabilite dalla legge, al fine del migliore esercizio delle proprie funzioni, può monitorare lo svolgimento delle attività della Regione, della Città metropolitana di Napoli, dei Comuni o loro Unioni.

8. La procedura per la trasmissione e per l'acquisizione del parere del Consiglio delle Autonomie Locali è stabilita dal Regolamento del Consiglio regionale”.

MODIFICHE E INTEGRAZIONI DELLA LEGGE REGIONALE 15 MARZO 2011, N. 4 “DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE 2011 E PLURIENNALE 2011 – 2013 DELLA REGIONE CAMPANIA (LEGGE FINANZIARIA 2011)” – ART. 1, COMMI 50 – 74.

“(…) 50. In attuazione dell'articolo 123 della Costituzione e degli articoli 22 e 23 dello Statuto della Regione Campania, la presente legge disciplina il Consiglio delle Autonomie Locali della Campania, di seguito denominato CAL.

51. Il CAL è composto da 54 membri. Sono componenti di diritto: l'Assessore regionale con delega agli EE.LL. che ne ricopre anche il ruolo di Presidente⁵⁵, il sindaco della Città metropolitana di Napoli, i presidenti di Provincia e i sindaci delle città capoluogo. Sono componenti elettivi: i rappresentanti eletti in ciascun STS individuato dal PTR in conformità ai criteri di cui al comma 52. ad esclusione del STS – Sistema Urbano di Napoli D3) in quanto ricompreso nella Città metropolitana di Napoli e, quindi, rappresentato dal suo sindaco.

52 I componenti di cui al comma 51 sono eletti in collegi regionali corrispondenti alla estensione territoriale di ciascun STS individuato dal PTR, ad eccezione del Sistema Urbano di Napoli D3), con l'assegnazione, rispettivamente, di n. 20 seggi ai rappresentanti di comuni con popolazione residente superiore a 15 mila abitanti e n. 24 seggi a quelli con popolazione inferiore a 5 mila; secondo una ripartizione tale da assicurare una congrua rappresentanza ad entrambe le classi demografiche individuate, suscettibili a loro volta di revisione in rapporto alle variazioni demografiche che risultino dalle ultime rilevazioni ufficiali ISTAT.

53. Sono elettori e sono eleggibili i sindaci e i consiglieri comunali dei comuni della Campania, ad eccezione del sindaco della Città metropolitana di Napoli e di quelli delle città capoluogo.

54 Le elezioni di cui al comma 52 si svolgono entro centoventi giorni dalle intervenute elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, su convocazione del Presidente della Giunta regionale.

55. Ogni lista elettorale comprende, a pena di inammissibilità, candidati di entrambi i generi nel rispetto dei principi statutari.

56. Ogni elettore esprime una sola preferenza.

57. Con regolamento deliberato dalla Giunta Regionale entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità di svolgimento delle elezioni e le altre disposizioni di attuazione della presente legge. In particolare, sono disciplinate le modalità di presentazione delle candidature per il collegio elettorale coincidente con ciascun STS e di presentazione e formazione delle liste concorrenti, il numero minimo e massimo di candidati per ogni lista e le modalità di proclamazione degli eletti.

58. Sono proclamati eletti i candidati (sindaci o consiglieri comunali) che abbiano riportato il maggior numero di voti validi nell'ambito del collegio elettorale rappresentato da ciascun STS, ad eccezione del Sistema Urbano di Napoli D3), suddivisi in conformità a quanto previsto dal comma 52 e individuati secondo i criteri di cui al comma successivo.

59 Ciascun collegio, coincidente con l'estensione territoriale del proprio STS di riferimento, può eleggere un solo rappresentante anche ove al proprio interno coesistano comuni appartenenti ad entrambe le classi demografiche individuate (< 15 mila abitanti o > 5 mila abitanti). Sono proclamati eletti i candidati di ciascuna lista concorrente individuati, rispettivamente, nei primi 20 candidati che tra tutti i comuni

⁵⁵Cfr. la proposta di modifica di cui al comma 4 dell'Art. 22 della L.R. n 6/2009.

con più di 15 mila abitanti dei collegi costituiti dai 44 collegi e i primi 24 candidati che tra tutti i comuni con meno di 5 mila abitanti dei medesimi collegi, abbiano riportato il maggior numero di voti validi, secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali. A parità di voti si applicano, nell'ordine, i seguenti criteri di prevalenza: a) l'appartenenza al genere meno rappresentato tra i candidati eletti; b) la minore anzianità anagrafica.

60. Il Presidente della Giunta regionale, sulla base delle elezioni di cui ai commi da, nomina con proprio decreto i componenti del CAL. Il decreto è comunicato al Presidente del Consiglio regionale che ne convoca la seduta di insediamento.

61. Le successive sedute sono convocate dal Presidente del CAL che presiede l'assemblea, ne dirige i lavori ed esercita le funzioni secondo le modalità stabilite dal regolamento di cui al comma 69.

62. Il CAL rimane in carica quanto il Consiglio regionale. I suoi componenti restano in carica sino alla nomina dei loro successori e decadono nell'ipotesi di cessazione per qualsiasi causa dalla carica ricoperta nell'ambito di uno degli EE.LL. rientranti nel collegio di provenienza.

63. Il Presidente della Giunta regionale nomina, in sostituzione del componente cessato o dichiarato decaduto, il nuovo titolare della carica nelle ipotesi di componente di diritto. Nelle ipotesi di componente elettivo, è nominato il primo dei non eletti nella lista di appartenenza.

64. I componenti di diritto di cui al comma 51 possono di volta in volta delegare a rappresentarli nelle singole sedute dirigenti regionali appartenenti agli uffici competenti o amministratori dei rispettivi enti in ragione della materia da trattare.

65. La delega non è ammessa per gli altri componenti del CAL.

66. Il CAL ha sede presso il Consiglio regionale che ne assicura il funzionamento fornendone i locali e le risorse strumentali.

67. Il CAL, nella sua prima seduta, con le modalità di cui all'articolo 22, comma 4, dello Statuto, elegge fra i suoi componenti il vice-Presidente.

68. Il regolamento del CAL disciplina le modalità di convocazione e di svolgimento delle sedute nonché le procedure interne di funzionamento e di organizzazione dei lavori.

69. Il regolamento del Consiglio regionale disciplina le modalità di esercizio dell'iniziativa legislativa e, per quanto non disciplinato direttamente dallo Statuto, le norme di procedura per la trasmissione e l'acquisizione dei pareri e per l'esercizio delle altre funzioni del CAL.

70. Al Presidente, al vice presidente e agli altri componenti del CAL è corrisposto, per ogni giornata di seduta, il rimborso delle spese di viaggio spettante ai dirigenti regionali.

71. Dalla data di insediamento del CAL è soppressa la Conferenza Permanente Regione-Autonomie locali della Campania ed è abrogata la legge regionale 28 novembre 1996, n. 26 (Istituzione della Conferenza permanente Regione-Autonomie locali della Campania). I compiti e le funzioni attribuiti alla Conferenza, in quanto compatibili con la presente legge, sono esercitati dal CAL.

72. Per l'attuazione dei commi da 50 a 71, nel bilancio regionale di previsione per l'esercizio 2011 nell'ambito dell'UPB del Consiglio regionale è istituito apposito capitolo denominato "Spese per l'istituzione e il funzionamento del Consiglio delle autonomie Locali", con stanziamento di euro 50.000,00. Alla copertura si provvede mediante stanziamento di pari importo sul capitolo 6.23.48 del bilancio (...).⁵⁶

⁵⁶Comma da modificare in relazione al bilancio regionale di previsione per l'esercizio dell'anno in cui il CAL verrà di fatto reso operativo, potendo contare su uno stanziamento la copertura del cui importo dovrà essere definita dagli uffici regionali preposti a valere su capitolo di bilancio da individuarsi.

2.1 - PROPOSTA DI LAVORO N. 2 – “MODIFICHE E INTEGRAZIONI DELLE LL.RR N. 6/2009 E N. 4/2011” - SCHEDA SINOTTICA

Modifiche e integrazioni alla L.R. n. 6/2009	Le principali novità
→ art. 19 bis: “Potere sostitutivo”	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>In caso di inerzia da parte di Province, Città metropolitana di Napoli, Comuni (o loro Unioni) nell’esercizio delle funzioni amministrative loro conferite, la Regione disciplina con L.R. le modalità e le garanzie del potere sostitutivo che esercita, previa diffida all’ente inadempiente, sentito il CAL e dandone comunicazione al Consiglio regionale.</i>
→ art. 22: “CAL, componenti di diritto ed elettivi”	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Il CAL è l’organismo regionale di partecipazione e consultazione di Province, Città metropolitana di Napoli, Comuni (o loro Unioni).</i> ➤ <i>Il Consiglio è composto da 54 membri, compresi l’Assessore con delega agli EE.LL. (che ricopre anche la carica di presidente dell’organo), il sindaco della Città metropolitana di Napoli, i Presidenti di Provincia e i sindaci delle città capoluogo, che ne fanno parte di diritto.</i> ➤ <i>I componenti di nomina elettiva vengono individuati in esito ad una consultazione che configura come collegio ciascuno dei STS individuati dal PTR (eccetto il STS – D3, Sistema Urbano di Napoli, già rappresentato dal Sindaco della città metropolitana).</i> ➤ <i>Restano esclusi dal novero dei componenti elettivi i consiglieri delle Province (già rappresentati dai rispettivi Presidenti).</i>
→ art. 23: “CAL, funzioni e competenze”	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Il CAL esprime alla Giunta e al Consiglio regionale, non più solo su richiesta di tali organi, parere obbligatorio, benché non vincolante, anche su temi in precedenza non previsti, quali:</i> <ol style="list-style-type: none"> a) <i>sulle proposte di legge attinenti a Province, Città metropolitana di Napoli, Comuni (o loro Unioni);</i> b) <i>sulle proposte di regolamento e di atti riguardanti l’attribuzione e l’esercizio, anche in forma associata, di funzioni e competenze di Province, Città metropolitana di Napoli, Comuni (o loro Unioni);</i> c) <i>sulle proposte di programmazione regionale, di individuazione degli strumenti generali della programmazione regionale e di disciplina delle procedure di formazione, aggiornamento, attuazione e verifica dei risultati degli stessi;</i> d) <i>svolge attività di informazione, studio, consultazione, proposta e raccordo con il Consiglio metropolitano di Napoli, Province, Comuni (o loro Unioni) sui temi che interessano gli stessi EE.LL. o le relazioni tra questi con la Regione o con lo Stato;</i> e) <i>rappresenta alla Regione le istanze espresse dagli EE.LL. e dai STS nell’ambito del processo di partecipazione della Regione alla formazione degli atti comunitari;</i> f) <i>propone al Presidente della G.R. di promuovere la questione di legittimità costituzionale nei confronti delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato che ritiene lesivi delle competenze degli EE.LL.;</i> g) <i>esprime parere obbligatorio non vincolante alla G.R. ai fini dell’esercizio del potere sostitutivo, ai sensi dell’Art. 19 - bis dello Statuto regionale.</i>

Modifiche e integrazioni alla L.R. n. 4/20011	Le principali novità
→ art. 1, co^ 51	➤ Il CAL è composto da 54 membri. Sono componenti di diritto: l'Assessore regionale con delega agli EE.LL. che ne ricopre anche l'incarico di Presidente, il sindaco della Città metropolitana di Napoli, i presidenti di Provincia e i sindaci delle città capoluogo. Sono componenti elettivi: i rappresentanti eletti in ciascun STS individuato dal PTR (eccetto il STS – D3, Sistema Urbano di Napoli).
→ art. 1, co^ 52	➤ I componenti di nomina elettiva eletti in collegi regionali corrispondenti alla estensione territoriale di ciascun STS individuato dal PTR (eccetto il STS – D3, Sistema Urbano di Napoli).
→ art. 1, co^ 53	➤ Sono elettori e sono eleggibili i sindaci e i consiglieri comunali dei comuni della Campania, ad eccezione del sindaco della Città metropolitana di Napoli e di quelli delle città capoluogo. (Restano esclusi dal novero dei componenti elettivi i rappresentanti provinciali)
→ art. 1, co^ 58	➤ Sono proclamati eletti i candidati (sindaci o consiglieri comunali) che abbiano riportato il maggior numero di voti validi nell'ambito del collegio elettorale rappresentato da ciascun STS, ad eccezione del STS, Sistema Urbano di Napoli - D3, (...) individuati secondo i criteri di cui al comma successivo (59).
→ art. 1, co^ 59	<p>➤ Ciascun collegio, coincidente con l'estensione territoriale del proprio STS di riferimento, può eleggere un solo rappresentante anche ove al proprio interno coesistano comuni appartenenti ad entrambe le classi demografiche individuate (< 15 mila abitanti o > 5 mila abitanti).</p> <p>➤ Sono proclamati eletti i candidati di ciascuna lista concorrente individuati, rispettivamente, nei primi 20 candidati che tra tutti i comuni con più di 15 mila abitanti dei collegi costituiti dai 44 collegi e i primi 24 candidati che tra tutti i comuni con meno di 5 mila abitanti dei medesimi collegi, abbiano riportato il maggior numero di voti validi, secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali.</p>

ALLEGATO

IL RUOLO DEI CAL NEL PROCESSO EVOLUTIVO DEL SISTEMA AUTONOMISTICO ITALIANO

1. Premessa
2. Il superamento del modello delle Conferenze Regioni-AA.LL
3. Il CAL “seconda camera regionale di rappresentanza degli EE.LL.”
4. Il CAL come organo di garanzia
5. Gli ulteriori ambiti di intervento del CAL individuati dal legislatore statale
6. Alcuni rilievi sulla prassi dei CAL
7. Ruolo e prospettive dei CAL alla luce della “Legge Delrio”
8. Il CAL nelle prospettive di riforma delle istituzioni parlamentari
9. Conclusioni

IL RUOLO DEI CAL NEL PROCESSO EVOLUTIVO DEL SISTEMA AUTONOMISTICO ITALIANO

1. PREMESSA

Nel quadro dell'evoluzione del sistema autonomistico italiano, ridisegnato da un processo di decentramento sostenuto dall'affermazione di principi quali: la sussidiarietà¹ e la leale collaborazione e dalla creazione e valorizzazione di sedi in cui realizzare la collaborazione tra enti territoriali, densa di profili di interesse è l'indagine volta a verificare il ruolo attualmente esplicato, nonché quello ulteriore eventualmente esplicabile - anche nell'ambito dei complessi processi di riforma dell'ordinamento italiano in itinere - dai Consigli delle Autonomie Locali (d'ora innanzi, CAL), ultima tappa dell'evoluzione degli organi di raccordo fra i differenti livelli di governo nell'ambito dell'ordinamento italiano. A più di dieci anni dalla revisione del Titolo V Cost., si può tentare non solo di fare il punto dell'esperienza maturata da tale forma organizzativa stabile di raccordo tra le Regioni ed il sistema delle AA.LL. voluta dal legislatore costituzionale del 2001 al fine di attuare il principio di leale collaborazione nei rapporti infraregionali, ma interrogarsi anche sull'utilità di definirne una identità più forte, da esercitare non solo nel ruolo 'endoregionale' espressamente assegnatogli dalla Costituzione - quello di assicurare la rappresentanza degli interessi degli enti territoriali minori - ma quale presupposto per un più efficace svolgimento da parte dei CAL altresì di un ruolo a livello 'ordinamentale', nell'ambito del processo di implementazione del modello di "governo federalista" (allocazione di funzioni amministrative, di risorse, prospettive di riforma delle istituzioni parlamentari).

38

2. IL SUPERAMENTO DEL MODELLO DELLE CONFERENZE REGIONI-AA.LL.

La necessità di un organismo di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali di governo, obbligatoriamente istituito, entro cui assicurare la rappresentanza degli interessi degli enti territoriali minori, ha costituito il portato di quella evoluzione, prima legislativa² e poi costituzionale³, che ha spezzato il parallelismo fra esercizio delle funzioni legislative ed esercizio delle funzioni amministrative, attribuendo una generale competenza amministrativa agli EE.LL., a fronte della competenza legislativa statale e regionale: tale scelta, in ragione dell'operatività del principio di legalità che postula un supporto legislativo per l'esercizio di qualsiasi funzione amministrativa, impone l'esigenza di un raccordo continuativo fra chi fa le leggi e chi deve portarle ad attuazione. A Costituzione riformata, l'esigenza di concertazione e coordinamento a livello infraregionale ha trovato risposta nella costituzionalizzazione, appunto, dei CAL, punto di arrivo di quella evoluzione dei raccordi fra Regione ed EE.LL. che ha visto affermarsi l'esigenza di una sede istituzionale specifica, di carattere permanente ed a competenza generale sulle materie di interesse per l'ordinamento autonomistico. A seguito di tale

¹Principio introdotto nell'ordinamento italiano dalla Legge Bassanini n.59/97 quale cardine del sistema di decentramento disegnato da quella che è stata definita la più importante riforma amministrativa adottata a Costituzione invariata (così F. G. FERRARI, Il regionalismo a Costituzione invariata: lo stato dell'arte all'entrata in vigore del nuovo Titolo V, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive, Padova, Cedam, 2003, 463 ss.), poi costituzionalizzato con la riforma del Titolo V, Parte II, Cost.

²Il riferimento è alla prima Legge Bassanini (l.15 marzo 1997, n.59), che conferiva tutte le funzioni amministrative agli EE.LL., salvo esigenze di unitario esercizio a livello regionale (art.4), disposizione confluita, tre anni dopo, anche nel Testo Unico degli Enti Locali, d.lgs. n.267/00 (art.4, comma 3). Sul tema, C. DESIDERI, G. MELONI (a cura di), Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97, Giuffrè, Milano, 1998.

³Cfr. la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha riscritto l'art.118 Cost. Sul tema, T. MARTI- NES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, Lineamenti di diritto regionale, Giuffrè, Milano, 2012, 211 ss.; B. CARAVITA, Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale, 78 ss.; A. D'ATENA, Diritto regionale, Giappichelli, Torino, 2013, 191 ss.

costituzionalizzazione, molte Regioni (con l'eccezione, ad esempio, del Piemonte⁴) hanno disposto la soppressione immediata degli organi di raccordo preesistenti⁵, ovvero, differita al momento dell'insediamento del CAL⁶. La coesistenza e le differenze, a livello regionale, di Consigli e Conferenze, sono rimaste rilevanti sotto un duplice profilo: quello inerente la composizione dell'organo di raccordo e quello relativo ai soggetti istituzionali che entrano in relazione in tali diverse sedi. Così, le Conferenze si configurano come organismi a composizione per lo più mista, comprendente cioè rappresentanti sia degli EE.LL. che della Regione⁷, in cui la rappresentanza degli enti è, in genere, riferita esclusivamente agli esecutivi⁸ e fungono da strumento di raccordo tra la Giunta regionale e gli esecutivi degli EE.LL.; i Consigli, invece, tendono ad assumere una composizione di tipo monista, con la presenza di soli rappresentanti degli EE.LL., con una prevalente derivazione dei componenti dagli esecutivi locali, ma, in questo caso, il raccordo avviene prevalentemente con l'assemblea legislativa. Ed in effetti, andando ad analizzare le scelte effettuate dai legislatori regionali, si evidenziano nei CAL le tre caratteristiche da ultimo indicate, pur dovendosi rilevare, a proposito della tendenza a disegnare un rapporto privilegiato con l'assemblea legislativa, che l'ingresso dei CAL - con il loro interagire prevalentemente con il legislativo - e la (quasi generale) soppressione delle Conferenze Regioni-AA.LL.- non si sono tradotti in una interruzione dei rapporti degli EE.LL. con la Giunta regionale di riferimento, interruzione che si sarebbe rivelata del tutto inopportuna alla luce della centralità di tale organo nelle dinamiche politiche regionali⁹.

⁴Il Piemonte, con l.r. n.30/2006, ha solo modificato la legge istitutiva della Conferenza permanente Regioni-AA.LL., senza sopprimerla.

⁵È il caso della Calabria (cfr. art.20 della l.r. n.1/2007).

⁶Cfr. l.r. Campania n. 4/2011, art.1, comma 73, che dispone la soppressione della Conferenza Permanente Regione-Autonomie locali della Campania a far data dall'insediamento del CAL con assegnazione a quest'ultimo, in quanto compatibili, dei compiti e delle funzioni attribuiti alla Conferenza; l.r. Abruzzo n.41/2007, art.15, che abroga la l.r. 21/1996 recante "Istituzione della Conferenza permanente Regione-Enti locali", disponendo, tuttavia, la prosecuzione dell'attività di tale organismo sino all'insediamento del CAL; analogamente dispone la l.r. Puglia n.29/2006, art.12, comma 3; l.r. Lazio n.1/2007, art.16; l.r. Lombardia n.22/2009, art. 14; l.r. Marche n.4/2007, art.14, comma 5; per l'Emilia-Romagna il passaggio di funzioni è previsto dalla l.r. n.6/2004, recante "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università", e non dalla l.r. n.13/2009, istitutiva del CAL.

⁷Facevano eccezione la Lombardia, Toscana ed Umbria, fra le regioni ordinarie, ed il Friuli-Venezia Giulia e la Valle d'Aosta, fra le speciali, che avevano limitato ai rappresentanti degli enti locali la composizione dell'organismo de quo.

⁸Eccezioni rispetto a tale regola generale si rinvenivano in relazione alle Regioni Lazio, Liguria e Veneto (ove le rappresentanze regionali comprendevano anche i presidenti delle commissioni consiliari o i consiglieri regionali), alla Regione Umbria (ove era prevista anche la presenza dei consiglieri degli enti locali) ed alla Regione Toscana (con la presenza dei presidenti dei consigli comunali e provinciali); tali due ultime Regioni, Umbria e Toscana - unitamente al Friuli Venezia Giulia ed alla Valle d'Aosta - in maniera significativamente conseguente alle diverse scelte in ordine alla composizione, avevano utilizzato una denominazione diversa, rispetto a quella generalmente accolta in tutte le altre Regioni di "Conferenza Regione-AA.LL.", definendo l'organo de quo come "Consiglio delle AA.LL." (cfr. l.r. Toscana n.22/1998, abrogata dalla l.r. 21 marzo 2000, n.36, e art.15 l.r. Umbria 14 ottobre 1998, n. 34 e art. 1 l.r. 11 febbraio 2000, n. 10, abrogati a decorrere dalla data di costituzione del CAL ai sensi dell'articolo 15, comma 1 della l.r. n.20/2008), antesignano dell'omonimo organo introdotto in Costituzione nel 2001).

⁹I meccanismi d'interazione fra CAL e Giunta regionale sono vari e vanno dalla generale previsione dell'esercizio della funzione consultiva del CAL non solo nei confronti dell'assemblea, ma anche dell'esecutivo (Statuto Abruzzo, art.72, comma 1; Statuto Campania, art.23, comma 9; Statuto Lazio, art.67, comma 2; Statuto Molise, art.49, comma 4 e 66, comma 5; Statuto Umbria, art.29, comma 1), a previsioni più specifiche, come quella che pone in capo alla Giunta un obbligo di consultazione del CAL prima dell'esercizio dei poteri sostitutivi (cfr. Statuto Lazio, art. 49, comma 3; Statuto Marche, art. 28, comma 2; Statuto Umbria, art. 27, comma 2; Statuto Veneto, art.17, comma 2; l.r. Abruzzo, n.41/2007, art.10, comma 1, lett. c; l.r. Calabria n.1/2007, art.17, comma 1, lett. a; l.r. Piemonte n.30/2006, art.11, comma 3, lett. f; fra le Regioni speciali, la l.r. Friuli n.1/2006, all'art.34, comma 1, lett. f, che attribuisce al CAL il potere di esprimere parere sugli schemi di disegni di legge sulla disciplina dell'esercizio, in via sussidiaria, del potere sostitutivo da parte della Regione nei confronti degli enti locali, quindi nell'ambito del raccordo con l'assemblea legislativa), o quelle relative alla facoltà del CAL di proporre all'esecutivo regionale, a norma dell'art. 127 Cost., l'impugnazione di leggi statali o di altre Regioni, ovvero di sollevare conflitti di attribuzione. Nello Statuto Lazio art.41, comma 6 si prevede, peraltro, la consultazione del CAL da parte del presidente della Regione "prima della partecipazione di quest'ultimo ai procedimenti diretti a regolare rapporti fra l'Unione, la Regione e gli enti locali". Sul punto, si segnala, inoltre, che lo Statuto della Regione Calabria ha rimesso al legislatore regionale il compito di prevedere forme di raccordo tra il CAL e la Giunta regionale, compito assolto con la legge regionale l.r. n.1/2007 [cfr. art.17, secondo cui il raccordo tra il CAL e la Giunta regionale si concretizza in ordine a: a) atti generali di programmazione regionale sotto forma di linee guida, atti di indirizzo, esercizio del potere sostitutivo, deliberazioni di competenza della Giunta che abbiano attinenza con il sistema delle autonomie locali; b) atti di competenza della Giunta conseguenti ad un mandato dei Consiglio regionale in attuazione o completamento di disposizioni legislative e che abbiano attinenza con il sistema delle autonomie locali, ferma restando la facoltà della Giunta regionale di richiedere comunque pareri al CAL in ordine a proprie proposte e iniziative comportanti lo svolgimento di funzioni di indirizzo e di coordinamento. In tali casi, ove il CAL esprima parere negativo o condizionato dall'accoglimento di specifiche modifiche, la Giunta regionale può procedere, rispettivamente, all'approvazione dell'atto o alla sua approvazione senza l'accoglimento di dette modifiche, solo

In ogni caso, il limite più emblematico del modello delle Conferenze era rappresentato dall'assenza di previsioni in ordine agli effetti delle pronunce emesse, con conseguente ridimensionamento della capacità di incidere sulle politiche regionali da parte del sistema delle AA.LL. rappresentato attraverso tali organi (faceva eccezione la Toscana, il cui Statuto prevedeva l'obbligo per il Consiglio regionale di approvare a maggioranza assoluta dei componenti l'atto rispetto al quale fosse stato espresso parere contrario da parte dell'organo di raccordo Regione – AA.LL.). Proprio la previsione di aggravii procedurali per superare l'eventuale parere negativo del CAL è stata la strada perseguita da quasi tutti i legislatori regionali al fine di non perpetuare il predetto limite all'interno degli organi di raccordo costituzionalizzati nel 2001.

3. IL CAL “SECONDA CAMERA REGIONALE DI RAPPRESENTANZA DEGLI ENTI LOCALI”

I legislatori regionali, nel disegnare la disciplina dei CAL, hanno quasi sempre costruito un rapporto privilegiato di tale organo con l'assemblea legislativa. Sintomi di tale rapporto privilegiato sono individuabili nella collocazione della sede del CAL presso il Consiglio regionale (una sede, comunque, separata rispetto a quest'ultimo), nella previsione di una durata dell'organo consultivo pari a quella

fornendo una motivazione espressa di tale diversa determinazione. Inoltre, all'art.18 del medesimo articolato normativo trovano disciplina le intese negli organi di raccordo Regione-Enti locali. In merito si dispone che le intese si perfezionano con l'espressione dell'assenso della Giunta regionale e dei componenti del CAL. L'assenso dei componenti del CAL è espresso di regola all'unanimità o, ove questa non sia raggiunta, a maggioranza assoluta dei componenti medesimi. L'intesa raggiunta deve essere comunicata ai Sindaci dei Comuni interessati non componenti il Consiglio, i quali hanno dieci giorni per far pervenire eventuali osservazioni in dissenso, sulle quali il Consiglio delibera motivatamente e definitivamente entro i dieci giorni successivi con le medesime modalità di cui sopra (unanimità o, in assenza, maggioranza assoluta). Con una previsione finalizzata al superamento di eventuali stalli, si dispone che in caso di mancato raggiungimento di una intesa espressamente prevista dalla legge regionale entro trenta giorni dalla prima seduta del CAL in cui l'oggetto è posto all'ordine dei giorni, la Giunta Regionale possa provvedere con deliberazione motivata]. Si vedano, inoltre: l'art.13 della l.r. Abruzzo, n.41/2007 [“Su richiesta della Giunta regionale, il Presidente del CAL convoca tavoli di concertazione per raggiungere le intese necessarie a garantire la partecipazione degli enti locali ai processi decisionali di interesse locale, nonché per concludere accordi al fine di coordinare l'esercizio delle competenze regionali e degli enti locali e per svolgere attività di interesse comune. 2. Ai tavoli di concertazione di cui al comma 1 partecipano, oltre al Presidente del CAL ed a due componenti dello stesso individuati di volta in volta a norma del Regolamento, il Presidente della Giunta, l'Assessore competente per i rapporti con gli Enti locali, l'Assessore competente in materia, i rappresentanti dell'ANCI, dell'UPI, dell'UNCCEM, della AICCRE e della Legautonomie. 3. In relazione agli argomenti oggetto delle intese o degli accordi di cui al comma 1, il Presidente del CAL può invitare a partecipare al tavolo di concertazione, con diritto di parola e senza diritto di voto, i rappresentanti di organizzazioni sindacali, professionali, imprenditoriali, sociali, dell'Università e delle Istituzioni scolastiche. 4. Qualora le intese o gli accordi di cui al comma 1 non sono raggiunti entro trenta giorni dall'insediamento del tavolo di concertazione gli organi regionali provvedono con atti motivati”]; l'art. 12 della l.r. Lazio n.1/2007 [“1. Il CAL elegge al proprio interno una delegazione con il compito di svolgere attività di concertazione con la Giunta regionale. La delegazione composta dal Presidente del CAL e da un numero massimo di dieci membri, rappresentativi delle categorie di cui all'articolo 2, commi 2, 3 e 4, è convocata dal Presidente della Regione o dall'assessore regionale delegato anche su richiesta motivata del CAL. Il verbale della riunione è trasmesso al Presidente del Consiglio regionale.”]. Infine, degna di menzione si rivela la scelta operata dal legislatore regionale umbro (l.r. n.20/2008, art.4) di prevedere e disciplinare la Conferenza Regione-Consiglio delle Autonomie locali, individuata come sede in cui si realizzano le intese previste dalle leggi regionali, con l'intervento della Giunta regionale.

dell'organo legislativo¹⁰; nella previsione, da parte di alcuni consigli regionali, della "seduta congiunta" Consiglio regionale/CAL per l'esame di questioni di interesse locale¹¹.

Ed invero, nelle intenzioni di quanti per primi hanno proposto la creazione di tale nuovo organo, il CAL avrebbe dovuto rappresentare il primo passo verso la costituzione di parlamenti regionali a due 'camere', una rappresentativa dell'intero corpo elettorale regionale, l'altra degli EE.LL., in una sorta di simmetria con quanto proposto a livello nazionale con la trasformazione del Senato in una seconda Camera 'territoriale'. Si tratta di sollecitazioni riprese anche nel dibattito sviluppatosi in ambito regionale in occasione dell'approvazione dei nuovi statuti ex art.123 Cost. novellato¹².

In realtà, quanto alla qualificazione data a tali organismi da parte dei legislatori regionali nei relativi statuti, le definizioni più idonee appaiono essere quelle che rinviano al suo ruolo di 'organo di rappresentanza del sistema degli EE.LL.'¹³. Sotto un ulteriore profilo, rileva la composizione prevista per l'organo de quo nella misura in cui tutte le Regioni hanno optato per una composizione mista del CAL,

¹⁰Cfr. l.r. Campania n.4/2011, art.1, comma 64; cfr. lo Statuto Lazio, art.66, comma 6 e l.r. n.1/2007, art.8, comma 1; Statuto Liguria, art.65, comma 3; Statuto Lombardia, art.54, comma 1 e l.r. n.22/2009, art.2, comma 4; l.r. Puglia n.29/2006, art.6, comma 1; la l.r. Calabria n.1/2007, all'art.8, lega la durata dei soli membri elettivi alla durata del Consiglio regionale; si distingue l'Emilia-Romagna che, a differenza dei CAL di altre Regioni, non prevede una durata in carica dell'organo, limitandosi a disporre, in ragione della presenza all'interno dell'organo di membri eletti e membri "di diritto", il rinnovo della sola componente elettiva del CAL "entro novanta giorni dalle elezioni amministrative concernenti più della metà dei Comuni della Regione" (l.r. n.13/2009, art.5, comma 2); deve segnalarsi, altresì, la l.r. Marche n.4/2007 che all'art.8 dispone il rinnovo del CAL, con le procedure di cui agli articoli 2 e 3, entro novanta giorni dalla elezione per il rinnovo degli organi della maggioranza dei Comuni della Regione; la l.r. Toscana, n.36/2000, all'art.9 prevede che il CAL rimanga in carica quanto il Consiglio regionale e, successivamente alle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, venga reinsediato, nella medesima composizione, entro dieci giorni dalla prima seduta del Consiglio regionale medesimo ed inoltre che i suoi componenti siano rinnovati, con le procedure stabilite dalla medesima legge, entro ottanta giorni dalla elezione per il rinnovo delle cariche amministrative concernenti più della metà dell'insieme dei Comuni e delle Province della Regione; cfr. anche la l.r. Umbria n.20/2008 che, all'art.10, comma 1, non ricollega la durata del CAL a quella della legislatura regionale, bensì dispone la sua rinnovazione, per la quota dei componenti elettivi, entro novanta giorni dalle elezioni amministrative che coinvolgono oltre il 50% dell'insieme di Comuni e Province della Regione.

¹¹Si segnala la l.r. Emilia Romagna n. 13/2009, che all'art. 7 prevede sedute congiunte del CAL e dell'Assemblea legislativa in occasione dell'esame del Rapporto sullo stato delle autonomie di cui all'art. 9, comma 3, l.r. n.3/1999 - che si dispone debba essere inviato anche al CAL, oltre che al Consiglio regionale - ovvero per la discussione di problematiche relative alle autonomie locali. Inoltre si dispone che, su questioni di rilevante interesse comune della Regione e delle autonomie locali, possano essere convocate speciali sessioni di informazione e dibattito, anche su richiesta del Presidente della Regione o del Presidente dell'Assemblea legislativa. La l.r. Lazio n.1/2007, art.13, prevede che il Consiglio regionale ed il CAL si riuniscano annualmente in seduta congiunta per un esame dello stato delle autonomie e delle prospettive del decentramento amministrativo. La l.r. Piemonte n.30/2006, art.13, prevede che il Consiglio regionale ed il CAL si riuniscano annualmente in seduta congiunta per una valutazione dello stato del sistema delle autonomie locali e che la seduta possa concludersi con l'approvazione di linee di indirizzo di politica generale. La l.r. Puglia, n.29/2006, art.4 - comma 6, prevede che il Consiglio regionale e il CAL si riuniscono in seduta congiunta una volta l'anno prima dell'approvazione del bilancio per l'esame dello stato del sistema Regioni-EE.LL.; la l.r. Calabria n.1/2007, art. 13, prevede una seduta annuale congiunta di Consiglio regionale e CAL per l'esame dello stato del sistema delle autonomie in Calabria; cfr. anche l.r. Marche n.4/2007, art.13, l.r. Sardegna n.1/2005, art. 10, Statuto Toscana, art.67 e l.r. Toscana n.36/2000, art.15; l.r. Umbria n.20/2008, art.9, comma 3.

¹²La proposta di una evoluzione del CAL verso la creazione di un parlamento bicamerale regionale è emersa in seno al Consiglio regionale della Toscana (risoluzione n.1/2000).

¹³Si veda lo Statuto Toscana, art.66, comma 1; analogamente l'art.1, comma 2 della l.r. Calabria n.1/2007 che lo definisce "organo rappresentativo del sistema delle autonomie locali"; cfr., altresì, lo Statuto Emilia Romagna, art.23, comma 1 ("... organo di rappresentanza, consultazione e coordinamento tra la Regione e gli Enti locali", definizione ripresa anche dall'art.1 della l.r. n. 13/2009, come modificata dalla l.r. n.4/2012); cfr. altresì lo Statuto Lazio che, all'art.66, lo definisce "organo rappresentativo e di consultazione degli enti locali ai fini della concertazione tra gli stessi e la Regione" e la l.r. Lazio, n.1/2007 che all'art.1, ancor più efficacemente, lo qualifica "organo di rappresentanza istituzionale del sistema delle autonomie locali del Lazio nonché di consultazione, concertazione e raccordo tra la Regione e gli enti locali". Si segnala lo Statuto Liguria che mentre all'art. 13, comma 2, lo definisce "organo di consultazione e di confronto tra la Regione e gli enti locali liguri", al successivo art. 65, comma 1, lo definisce "organo rappresentativo del sistema regionale delle Autonomie locali", mentre la successiva l.r. n.1/2011, all'art.1 sintetizza le due formulazioni predette definendolo "organo di consultazione e confronto fra la Regione e gli enti locali e di rappresentanza unitaria del sistema delle Autonomie locali della Liguria". Anche in Umbria si segnala una diversa qualificazione dell'organo fra Statuto e legge istitutiva del CAL, ove si consideri che mentre il primo all'art.28, comma 1, definisce il CAL "organo di consultazione della Regione e di partecipazione degli Enti locali", la successiva l.r. n.20/2008, all'art.1 lo definisce "organo di consultazione, di partecipazione ai processi decisionali della Regione e di rappresentanza unitaria del sistema delle Autonomie locali dell'Umbria". L'art.45, comma 1 dello Statuto Puglia lo definisce "organo di rappresentanza e di partecipazione delle autonomie locali"; cfr. anche la l.r. Sardegna n.1/2005, art.2, ove si definisce il CAL "organo di rappresentanza istituzionale, autonoma ed unitaria, degli enti locali della Sardegna" oltre che "sede di studio, informazione, confronto, coordinamento e proposta sulle problematiche di loro interesse"; lo Statuto Veneto, art.16, comma 1, lo definisce "organo di rappresentanza degli enti locali, di consultazione e cooperazione tra gli stessi e gli organi della Regione".

nel senso che ne fanno parte sia membri di diritto che membri elettivi, con l'unica eccezione della Puglia che ha previsto una composizione interamente a carattere elettivo¹⁴.

A tale riguardo, appare evidente che la previsione di un meccanismo anche solo in parte elettorale, nel potenziare il livello di rappresentatività dell'organismo rispetto al sistema autonomistico, consente un più autorevole ed incisivo esercizio del proprio ruolo e delle funzioni connesse. Inoltre, sempre in ordine alla composizione, è il caso di rilevare che la struttura dei CAL si configura, ovunque, come monista, nel senso che ne fanno parte a pieno titolo solo i rappresentanti degli EE.LL., non anche della Regione. Per quanto infatti gli statuti ammettano i rappresentanti della Regione, questi non hanno mai diritto di voto¹⁵. Il dato per cui il CAL viene concepito come organo di rappresentanza degli EE.LL. piuttosto che sede per il dialogo ed il confronto di due rappresentanze differenti - locale e regionale - consente una più accentuata valorizzazione dell'autonomia degli stessi EE.LL. ivi rappresentati, il cui ruolo, nella dialettica istituzionale con la Regione, acquista un più evidente risalto politico¹⁶.

Un profilo di estremo interesse in relazione ai caratteri della rappresentanza che all'interno del CAL si esprime e, in definitiva, alla sua stessa configurazione, attiene agli equilibri in seno a tale organo tra rappresentanti delle Province e rappresentanti dei Comuni. In linea di massima, deve evidenziarsi una generale opzione per la prevalenza numerica della componente di derivazione comunale rispetto a quella di derivazione provinciale, suscettibile, secondo alcuni, di rilevanti ripercussioni ed implicazioni nella prospettiva di una evoluzione del ruolo del CAL verso quello di ramo di un bicameralismo regionale. Perplessità, queste, che sembrano comunque destinate a venir meno non solo nella prospettiva dell'abolizione delle Province¹⁷, ma anche in relazione alla trasformazione già impressa all'ente Provincia dalla c.d. 'Legge Delrio'¹⁸. Un ridimensionamento della configurazione del CAL come rappresentante degli EE.LL. consegue, per altro verso, alla scelta operata da alcuni legislatori regionali

¹⁴Cfr. Statuto Regione Puglia (approvato con legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 e modificato con leggi regionali 11 aprile 2012, n. 9 e 28 marzo 2013, n. 8), art.45 e la l.r. 26 ottobre 2006, n.29, recante "Disciplina del Consiglio delle Autonomie locali", artt. 2 e 3. L'organo non risulta però ancora insediato. Si segnala, tuttavia, l'istituzione di un altro organo di raccordo fra Regione ed enti locali, la cd. Cabina di regia per il decentramento, istituita dall'art.8 della l.r. n.36/2008 ("Norme per il conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi al sistema delle autonomie locali"), quale organo di concertazione, cooperazione e coordinamento tra Regione, Comuni, Comunità montane, Province e altri enti locali. A tale organo, avente sede presso la presidenza della Giunta regionale e composto dal Presidente della Giunta regionale o da suo delegato, che la presiede, dalle rappresentanze regionali dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), dell'Unione province d'Italia (UPI) e dell'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (UNCEM), nelle persone dei rispettivi presidenti o dei loro delegati, viene affidato il compito di raggiungere, sul processo di decentramento amministrativo, intese di livello interistituzionale attraverso il metodo del confronto e della concertazione.

¹⁵Cfr. l.r. Liguria n. 1/2011, art.12; l.r. Abruzzo n.41/2007 (come modificata con l.r. 23 luglio 2012, n. 35), art.2, comma 4; l.r. Calabria n.1/2007, art.10, comma 1; l.r. Lazio n.1/2007, art.2, commi 5, lett. a) e g) e art.6; l.r. Lombardia n.22/2009, art.11, comma 3; l.r. Piemonte n.30/2006, art. 2, comma 3; l.r. Puglia n.29/2006, art.4, comma 7. L'art.7, comma 2, l.r. Emilia Romagna n.13/2009, invece, prevede che su questioni di rilevante interesse comune della Regione e delle autonomie locali possano essere convocate speciali sessioni di informazione e dibattito, anche su richiesta del Presidente della Regione o del Presidente dell'Assemblea legislativa, che possono intervenire.

¹⁶In merito alla composizione di tali organi si pone la questione della esatta individuazione degli 'enti locali' cui fa riferimento la norma costituzionale de qua: l'opinione prevalente riconduce tale locuzione agli enti "politici-rappresentativi" (così R. BIN, Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale, in Le istituzioni del federalismo, 2004, 595), equiordinati - in base al nuovo art.114, comma 1, Cost. - a Regioni e Stato, ossia Comuni, Province e Città metropolitane (cfr. in tal senso G.U. RESCIGNO, Consiglio delle autonomie locali e Costituzione, in *Politica del diritto*, 2003, 236) e questa è stata la soluzione adottata dalla maggioranza dei legislatori regionali. Anche in questo, fa eccezione lo Statuto regionale pugliese che prevede all'interno del CAL la rappresentanza - oltre che di Comuni, Province e Città metropolitane - delle Comunità montane (cfr. art.45, comma 2, Statuto Regione Puglia, e art.2, comma 1, l.r. 26.10.2006, n. 29, che riserva alle Comunità montane un solo rappresentante). A tale riguardo, l'interpretazione volta a ritenere incluse anche le Comunità montane (e le Unioni dei Comuni) nel novero degli "enti locali" cui fa riferimento il comma 4 dell'art.123 Cost. può derivare dal dato di fatto che quest'ultima è l'unica disposizione dell'intero Titolo V, Parte II, della Costituzione in cui anziché menzionare espressamente "Comuni, Province e Città metropolitane" si ricorre alla locuzione più generica di "enti locali", locuzione che fuori dalla Costituzione e specificamente nel Testo Unico degli Enti locali (d.lgs. n.267/2000) comprende, accanto a Comuni Province e Città metropolitane, anche le Comunità montane, isolate e le Unioni di Comuni.

¹⁷In data 31/03/2014, infatti, il Consiglio dei Ministri ha approvato il ddl costituzionale recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione", che prevede, tra l'altro l'abolizione delle Province.

¹⁸Con la Legge 07/04/2014, n. 56, recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni", la Provincia, in attesa della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione che dovrebbe portare alla sua totale eliminazione, ha cessato di esistere come ente di primo livello, eletto direttamente dai cittadini (cfr. artt.51-100), per diventare ente di secondo livello, con organi eletti dai sindaci e consiglieri comunali fra i sindaci ed i consiglieri comunali del territorio di riferimento.

(in sede statutaria e di legislazione ordinaria attuativa degli stessi) di prevedere la partecipazione alle sedute del CAL, senza diritto di voto, dei rappresentanti delle autonomie funzionali¹⁹, ovvero, dei Presidenti regionali delle associazioni volontarie degli enti locali²⁰, questi ultimi, a volte, anche con il riconoscimento del diritto di voto²¹.

Sotto il profilo numerico, molti Statuti hanno previsto una composizione ridotta rispetto a quella del Consiglio regionale (ad esempio, in Campania 40 contro 60²²; in Calabria 35 contro 50; in Abruzzo 20 contro 29; gli Statuti di Puglia ed Emilia Romagna, invece, prevedono che sia composto da un numero di membri non superiore a quello del Consiglio regionale), tendenza che esprime un atteggiamento di disfavore delle assemblee regionali nei confronti di tale organo percepito come antagonista. Si segnala, infine, la peculiare previsione dello Statuto Veneto (art.16, co^a 4), in base alla quale il CAL può operare con composizione variabile, in modo da rappresentare le competenze e le aree territoriali concretamente interessate ai provvedimenti in discussione. L'efficacia dei pareri espressi dal CAL rappresenta un ulteriore elemento da tenere in considerazione ai fini della verifica dei presupposti per la configurazione del CAL come seconda Camera regionale: a riguardo, è anzitutto noto che la funzione consultiva tipica di tale organo si esplica, in generale, in relazione alle politiche regionali sugli EE.LL.²³, attraverso l'emanazione di pareri in grado di incidere sul procedimento di adozione delle leggi e degli atti amministrativi generali (di competenza non solo assembleare, ma anche di Giunta) di interesse per il sistema delle AA.LL. Da questo punto di vista, si è affermato che i legislatori regionali sono andati oltre la configurazione costituzionale dei CAL come sedi di consultazione fra la Regione e gli EE.LL. (ex art.123, comma 4, Cost.), trasformandoli in una sede di concertazione: tanto si desume da quelle previsioni che, al fine di superare il voto contrario del CAL, richiedono, il più delle volte, la maggioranza qualificata²⁴, altre volte, il mero obbligo della motivazione espressa²⁵, nonché, altrove²⁶, la disciplina, accanto ai pareri, anche delle intese e degli accordi con il CAL.

¹⁹Così l'art. 66, comma 4, dello Statuto della Regione Lazio e l'art.2, comma 5, lett. c) della legge regionale di attuazione n.1/2007, che citano, in particolare, le Camere di commercio, industria, agricoltura ed artigianato (lett. c) e le Università (lett. d); in base allo Statuto della Regione Lombardia (art.54, comma 8), tali rappresentanti delle autonomie funzionali integrano la composizione ordinaria del CAL solo in alcune occasioni (in particolare, quando il CAL è chiamato ad "esprimere pareri sullo Statuto, sul programma regionale di sviluppo e i suoi aggiornamenti, sui piani e programmi relativi all'innovazione economica e tecnologica, all'internazionalizzazione e alla competitività"; si veda la disciplina di attuazione dettata dalla l.r. Lombardia n.22/2009, art.2, comma 3); l'art.3 della l.r. Piemonte n.3/2006, legge di attuazione delle disposizioni statutarie, dal canto suo, dispone la partecipazione dei rappresentanti delle autonomie funzionali alle sedute del CAL, senza diritto di voto e su invito del suo Presidente, nei casi in cui siano all'esame del Consiglio stesso leggi e provvedimenti su materie di loro specifico interesse. Anche il legislatore veneto ha previsto la possibilità che la legge regionale preveda 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 (art.16, comma 3).

²⁰Cfr. l.r. Abruzzo, n.41/2007, art.2, comma 4; l.r. Calabria n.1/2007, art.10, comma 1; l.r. Toscana n.36/2000, art.10.

²¹Cfr. l.r. Liguria n. 1/2011, art.2, comma 1, lett. f; l.r. Lazio n.1/2007, art.2, comma 4, lett. b; l.r. Piemonte n.30/2006, art.2, comma 1, lett. g; l.r. Lombardia n.22/2009, art.2, comma 2, lett. e).

²²Cfr. le proposte di modifica avanzate sottoposte dal FormezPA all'Ufficio per il Federalismo della Regione Campania.

²³Da una lettura incrociata dei vari statuti regionali si può desumere che il raggio di azione consultiva dei CAL si estende, generalmente, su proposte relative al conferimento di funzioni agli enti locali, al bilancio, al sistema tributario e finanziario, alla programmazione e pianificazione regionale. Rispetto a tali indicazioni provenienti dagli statuti, spesso i legislatori regionali hanno ulteriormente ampliato le sfere di intervento dei CAL in sede di attuazione per via legislativa di tali disposizioni statutarie.

²⁴Cfr. l.r. Abruzzo, n.41/2007 (come modificata da ultimo dalla l.r. n.15/2013), art.12, comma 7; cfr. l.r. Calabria n.1/2007, art.16, comma 1; Statuto Campania, art.23, comma 2; Statuto Umbria, art.29, comma 2 e l.r. n.20/2008, art.3, comma 5; Statuto Liguria, art.67, comma 2 e l.r. Liguria n.1/2011, art.7, comma 3 (che escludono la necessità di raggiungere tale maggioranza, pur in presenza di un parere negativo o condizionato del CAL, per l'approvazione degli atti di programmazione generale, delle leggi di bilancio e degli altri atti ad esse collegati); la maggioranza dei componenti è richiesta dall'art.54, comma 4 dello Statuto Lombardia; l.r. Marche n.4/2007, art.11, comma 4. Nello Statuto laziale, in via generale, si prevede esclusivamente che il Consiglio regionale, nelle deliberazioni di propria competenza, tenga conto del parere espresso dal CAL, mentre per l'ipotesi specifica di leggi di conferimento di funzioni agli enti locali o di modifica del riparto di competenze tra Regione ed enti locali, ove il CAL delibere parere negativo a maggioranza dei due terzi, sorge per il Consiglio regionale l'obbligo di procedere alla relativa approvazione con la maggioranza dei componenti (cfr. art.67, comma 4 e l.r. Lazio n.1/2007, art.11, comma 4);

²⁵ Cfr. l.r. Piemonte n.30/2006, art.12, comma 2; Statuto Veneto, art.16, comma 7; Statuto Toscana, art.66, comma 4, mentre la l.r. n.36/2000, all'art.14, comma 2, prevede che nel caso in cui il parere del CAL sia negativo o nel caso in cui esso sia condizionato dall'accoglimento di specifiche modifiche, il Consiglio regionale possa procedere rispettivamente, all'approvazione dell'atto o alla sua approvazione senza l'accoglimento di dette modifiche con il voto della maggioranza dei consiglieri assegnati alla Regione. Il legislatore regionale umbro (Statuto Umbria, art.29, comma 2 e l.r. n.20/2008, art.3, comma 5) distingue l'effetto del parere negativo del CAL a seconda che esso sia destinato

Nessuno Statuto, poi, prevede procedure di conciliazione, mentre molti attribuiscono al CAL la possibilità di attivare il sindacato dell'organo di garanzia statutaria in relazione ad atti regionali potenzialmente lesivi dell'autonomia ovvero, più in generale, degli interessi degli EE.LL., per verificarne la compatibilità con lo Statuto²⁷. Una previsione ricorrente nella legislazione regionale, sia di tipo statutario che ordinaria, concerne il riconoscimento al CAL del potere di iniziativa legislativa. Si tratta di un potere di notevole rilievo, quale fondamentale canale di introduzione di problematiche locali trascurate da altri titolari del potere di iniziativa. Quasi ovunque è previsto²⁸, anche se si tratta di un potere riconosciuto anche ad altri organi, come ad esempio il Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro, disciplinato da molti legislatori regionali in sede statutaria, con compiti di consulenza per l'elaborazione della normazione e della programmazione di carattere economico-sociale a livello regionale. Peraltro, nessun legislatore regionale si è spinto a prevedere ipotesi di iniziativa legislativa riservata al CAL in relazione ad alcuni tipi di progetti di legge, quali quelli relativi alla "devoluzione" delle funzioni ai Comuni e agli altri EE.LL. o, in genere, di riparto delle funzioni tra la Regione e gli enti stessi, previsione che avrebbe reso più incisiva la partecipazione degli stessi destinatari delle funzioni alla formazione delle leggi che le assumano ad oggetto. Tale opzione, ove dovesse mai prevalere, potrebbe avere l'effetto di accelerare l'istituzione (ove non ancora avvenuta) ovvero l'operatività (ove ancora deficitaria) dei CAL, pur ponendo il problema del superamento di eventuali inerzie dell'organo attraverso la previsione di poteri sostitutivi ad hoc volti ad evitare stalli nel processo di riallocazione delle funzioni amministrative. Ulteriore indizio di un orientamento tendenzialmente favorevole dei legislatori regionali verso la c.d. 'federalizzazione' del Consiglio regionale, ossia la sua trasformazione in un organo sostanzialmente di tipo bicamerale, si può rinvenire nella previsione, all'interno di alcuni statuti, di una "seduta congiunta" Consiglio regionale/CAL per l'esame di questioni di interesse locale. Deve tuttavia rilevarsi che, ad eccezione della l.r. Piemonte n.30/2006 che, all'art.13, attribuisce alla seduta congiunta una funzione deliberativa, contemplando la possibilità, al termine della seduta, dell'approvazione di linee di indirizzo di politica generale, nella maggior parte dei casi i legislatori regionali non hanno attribuito a tali sedute natura deliberativa, configurandole di fatto come momento di discussione sullo stato del sistema locale e, dunque, come strumento conoscitivo per l'organo legislativo regionale.

44

4. IL CAL COME ORGANO DI GARANZIA

La riforma del Titolo V Cost. non ha accompagnato il riconoscimento costituzionale dell'autonomia degli EE.LL. quali elementi costitutivi della Repubblica (ex art.114 Cost.) con la previsione di strumenti a tutela

all'assemblea legislativa, ovvero alla giunta, sicché nel primo caso, l'assemblea potrà discostarsene deliberando a maggioranza assoluta, nel secondo caso, invece, alla Giunta si chiede di motivare il rigetto del parere richiesto al CAL, dandone comunicazione all'Assemblea legislativa. Si segnala, inoltre, la soluzione proposta dallo Statuto della Regione Emilia Romagna che prevede che l'approvazione di progetti di legge in difformità del parere del CAL sia accompagnata dall'approvazione di un ordine del giorno da trasmettere al Consiglio stesso (cfr. art. 23, comma 4, Statuto Emilia Romagna). Infine, la l.r. Trentino Alto Adige n.1/2011, recante norme sulla "Partecipazione dei Consigli delle autonomie locali all'attività legislativa ed amministrativa della Regione", prevede, all'art. 3, comma 4, che la Giunta regionale deliberi a maggioranza dei componenti il provvedimento sul quale sia stato espresso parere anche parzialmente negativo o condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche, con obbligo in tal caso per la Giunta regionale di motivare specificamente le ragioni del rigetto del parere negativo o condizionato.

²⁶Cfr. Statuto Veneto, art.16, commi 8, 9 e 10.

²⁷Cfr. art. 69, comma 1, lett. d) Statuto Emilia-Romagna; art. 71, comma 5, Statuto Abruzzo, in combinato disposto con l'art.11, comma 1, lett. e) della l.r. n.41/2007; art. 60, comma 1, lett. d, Statuto Lombardia e l.r. n.22/2009, art.10, comma 1, lett. f; art. 68, comma 7, Statuto Lazio; art. 92, comma 1, Statuto Piemonte e l.r. n.30/2006, art.11, comma 2, lett. d; art. 62, comma 2, lett. b, Statuto Veneto; art. 45, comma 2 e 57, comma 5, Statuto Calabria, prima dell'eliminazione dell'organo di garanzia statutaria [cfr. la l.r. n.3/2010, che, dopo la declaratoria di incostituzionalità di alcune norme della legge istitutiva della Consulta statutaria calabrese (Corte cost., n.200/2008), ha abrogato l'art.57 dello Statuto che prevedeva, appunto, l'istituzione dell'organo de quo].

²⁸ Cfr. Statuto Liguria, art.66, comma 1 e l.r. n.1/2011, art.5, comma 1, lett. a; Statuto Lombardia, art.34, comma 1 e l.r. n.22/2009, art.10, comma 1, lett. d); l.r. Abruzzo, n.41/2007, art. 11, comma 1, lett. a; art.39 Statuto Calabria; art.23, comma 6, Statuto Campania e l.r. n.4/2011, art.1, comma 71 che demanda al regolamento del Consiglio regionale la disciplina dell'esercizio del diritto di iniziativa da parte del CAL; Statuto Lazio, artt. 37 comma 1, 67, comma 1 e l.r. n. 1/2007, art.10; Statuto Marche, art.30, comma 1, c); Statuto Molise, art.40, comma 1; Statuto Toscana, art.74, comma 1; Statuto Umbria, art.35, comma 1 e l.r. n.20/2008, art. 2, comma 1; Statuto Veneto, art.16, comma 12 e art.20.

di tale sfera di autonomia. In primis, l'accesso diretto alla giustizia costituzionale da parte degli enti minori, cui continua ad essere preclusa anche la possibilità di entrare in tale giudizio in via principale come meri interventori. Una risposta sul punto, sia pure non soddisfacente, alle aspettative delle AA.LL. è stata fornita dal legislatore statale di attuazione (art.9, Legge 5 giugno 2003 n. 131, c.d. Legge La Loggia), che ha aperto agli enti minori la possibilità di incidere sulla caducazione di leggi statali o regionali lesive delle proprie competenze, attraverso l'attribuzione alla Conferenza Stato-Città e AA.LL. del potere di proporre al Governo l'impugnazione delle leggi regionali ed al CAL dell'analogo potere di proporre alla Giunta regionale l'impugnazione delle leggi dello Stato, ai sensi dell'art.127 Cost.²⁹. Il limite di tale previsione normativa sta tuttavia nel carattere non vincolante, almeno sul piano giuridico, di tali proposte.

Sebbene la maggior parte dei legislatori regionali abbia disciplinato l'esercizio da parte dei CAL di tale potere di proposta di impugnazione di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato³⁰ e delle altre Regioni³¹, anche ampliando l'ambito della proposta rispetto alla previsione legislativa statale - come ha fatto il legislatore laziale estendendo la sollecitazione, altresì, al ricorso per i conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, nonché al ricorso alla Corte di giustizia delle Comunità europee³² - deve rilevarsi il silenzio riservato sul punto dal legislatore di Puglia e Campania che, nell'impedire l'esercizio del potere de quo per assenza di idonee norme di procedura, si traduce in una ulteriore limitazione delle possibilità di tutela degli enti minori interessati. Accanto al potere di proposta di ricorso alla Corte costituzionale, la funzione di garanzia dei CAL si esplica, altresì, attraverso il potere di ricorrere agli organi di garanzia statutaria per la verifica della compatibilità statutaria della normativa regionale riguardante gli EE.LL.. Nel novero delle funzioni di garanzia del CAL si inserisce, altresì, il parere sull'esercizio dei poteri sostitutivi. A tale riguardo, viene anzitutto in considerazione l'ipotesi di esercizio del potere sostitutivo 'straordinario'³³ da parte del Governo ex art.120 Cost., disciplinato dal legislatore di attuazione attraverso l'art.8 della Legge La Loggia. Il citato art.8, al comma 3, infatti, nel caso di esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti di Comuni, Province o Città metropolitane, impone al Commissario nominato dal Governo di sentire il CAL, ove istituito, prima di adottare i provvedimenti del caso, in ossequio ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione. Atteso che, come ha chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n.43/2004, l'art.120 Cost. non esaurisce le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi, ben potendo il legislatore statale e regionale disciplinare ipotesi ulteriori di ordinaria surrogazione, si ritiene che anche in ordine a tali ipotesi, il rispetto del principio di leale collaborazione - che rappresenta sul piano procedimentale un limite di carattere generale all'esercizio di poteri sostitutivi - imponga la previsione di un parere obbligatorio da parte del CAL tutte le volte in cui siano interessati gli EE.LL., pena l'illegittimità costituzionale della normativa del caso. Conformemente a tale opzione interpretativa si sono orientati alcuni legislatori regionali nel prevedere un parere obbligatorio del CAL in caso di esercizio di poteri sostitutivi da parte della Regione³⁴.

²⁹Analogo potere di proposta il citato art.9 della Legge La Loggia attribuisce alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali nei confronti del Governo per l'impugnazione delle leggi regionali.

³⁰Cfr. art.9, comma 2, l. n. 131/2003 (Legge La Loggia), che ha sostituito il secondo comma dell'articolo 32 della Legge 11 marzo 1953, n. 87; Statuto Liguria, art.66, comma 3 e l.r. n.1/2011, art.5, comma 1, lett. d; Statuto Lombardia, art.54, comma 6 e l.r. n.22/2009, art.10, comma 1, lett. c); l.r. Umbria n.20/2008, art. 2, comma 3, lett. c; l.r. Abruzzo, n.41/2007, art. 11, comma 1, lett. f; Statuto Calabria art.45; Statuto Emilia Romagna, art.23, comma 7; l.r. Lazio n. 1/2007, art.10, comma 3; l.r. Marche n.4/2007, art.10, comma 3; l.r. Piemonte n.30/2006, art.11, comma 2, lett. c; l.r. Friuli Venezia Giulia, n.1/2006, art.34, comma 3; l.r. Sardegna n.1/2005, art.2, comma 1, c); Statuto Toscana, art.66, comma 5.

³¹ Cfr. Statuto Liguria, art.66, comma 3 e l.r. n.1/2011, art.5, comma 1, lett. d; l.r. Lazio n. 1/2007, art.10, comma 3, gli artt.45, comma 1, e 48, comma 8, Statuto Calabria; l.r. Friuli Venezia Giulia, n.1/2006, art.34, comma 3.

³²Cfr. art.41, comma 4, dello Statuto Lazio (ripreso dalla l.r. n.1/2007, art. 10, comma 3).

³³Così Corte cost., sentenza n.43/2004.

³⁴Cfr. l.r. Abruzzo n. 41/2007, art. 10, comma 1, lett. c); l.r. Calabria, n.1/2007, art. 17, comma 1, lett. a); Statuto Lazio, art. 49, comma 3; Statuto Marche, art. 30, comma 1, lett. c); Statuto Umbria, art. 27, comma 2; Statuto Veneto, art.17, comma 2; l.r. Piemonte n.30/2006, art.11, comma 3, lett. f; fra le Regioni speciali, la l.r. Friuli n.1/2006, all'art.34, comma 1, lett. f.

5. GLI ULTERIORI AMBITI DI INTERVENTO DEL CAL INDIVIDUATI DAL LEGISLATORE STATALE

Nel corso degli ultimi anni, il legislatore statale ha significativamente ampliato la gamma degli interventi esplicabili da parte dei CAL. Si pensi, anzitutto, al ruolo di ausilio nei confronti della Corte dei Conti disegnato dalle novità introdotte dalla c.d. ‘Legge La Loggia’ in tema di controlli sugli enti territoriali, nella parte in cui (art.7, comma 8, ultimo capoverso, Legge n.131/2003) attribuisce al CAL - ove istituito - il compito di avanzare, per conto degli EE.LL. che rappresenta, alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, la richiesta di forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle necessarie (di cui all’art.7, comma 7, Legge n. 131/2003), ai fini della regolare gestione finanziaria e dell’efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa, nonché di pareri in materia di contabilità pubblica; ovvero, ancora, all’attribuzione al CAL (ex comma 8-bis del medesimo art.7, Legge n.131/2003) del potere di designare uno dei due componenti³⁵ (l’altro è designato dal Consiglio regionale), con cui è possibile integrare le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e salva diversa previsione dello statuto della Regione. In tal modo il CAL viene ad assumere il ruolo di organo deputato a favorire la piena realizzazione della dimensione collaborativa del controllo di gestione, come attesta altresì la prassi ormai abbastanza diffusa secondo cui le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti tendono ad avvalersi dell’ausilio consultivo del CAL in relazione all’esercizio dell’attività di programmazione dei controlli sulla gestione nei confronti delle PP.AA. rientranti nell’ambito delle competenze funzionali delle medesime Sezioni regionali di controllo³⁶, attraverso la stipula di vere e proprie convenzioni volte a disciplinare forme di collaborazione in tal senso (come nei casi della Toscana e dell’Emilia-Romagna), ovvero anche al di fuori di tali specifici e formalizzati strumenti di cooperazione. Inoltre, negli ultimi anni, nell’ambito di una serie di misure volte al contenimento della spesa pubblica, si sono aperti nuovi fronti di intervento per i CAL, cui sono stati attribuiti compiti che vanno ben oltre la mera consultazione. Il riferimento è anzitutto alla funzione assegnata all’organo de quo nell’ambito del procedimento di allocazione delle funzioni amministrative³⁷, per cui la previa concertazione fra Regione e CAL rappresenta il presupposto per l’emanazione della legge regionale che fissa le dimensioni territoriali ottimali per l’esercizio associato delle funzioni fondamentali³⁸. Si tratta, invero, di disposizioni legislative statali che, nell’imporre la previa intesa tra Regione e CAL ai fini dell’emanazione della legge regionale, incidono sul procedimento legislativo regionale e possono, per questo, suscitare perplessità di ordine costituzionale, superabili, tuttavia, alla luce di quella tesi autorevolmente esposta in dottrina³⁹ secondo cui sarebbe la Costituzione stessa a prevedere implicitamente come necessario il parere del CAL ogni volta ci si proponga di spostare funzioni amministrative da un livello di governo ad un altro. Il carattere necessario del parere CAL in tali situazioni discenderebbe direttamente dal principio di sussidiarietà che, a garanzia della correttezza della nuova allocazione, impone la motivazione dello spostamento, non potendo essere che il CAL l’organo più idoneo ad esprimere il punto di vista degli altri enti della catena verticale coinvolti nella decisione. Un importante ruolo, peraltro, è stato riservato al CAL in relazione alla riforma dell’ordinamento degli EE.LL., in particolare nell’ambito del processo di riordino delle Province e delle loro funzioni dall’art.17, comma 3 del d.l. n.95/2012, convertito nella Legge n. 135/2012. Tale norma⁴⁰,

³⁵Ove il CAL non sia stato istituito, supplisce il Presidente del Consiglio regionale su indicazione delle associazioni rappresentative dei Comuni e delle Province a livello regionale.

³⁶Cfr. Regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, di cui alla deliberazione delle Sezioni riunite n.14 del 16 giugno 2000, art.5 (Programmazione del controllo sulla gestione).

³⁷Il riferimento è all’art.14, comma 30, del d.l. n.78/2012, convertito nella l. n.122/2012, poi modificato dall’art.19, comma 1, del d.l. n.95/2012, convertito nella l. n.135/2012. Si veda, anche l’art.47 ter, comma 3 sexies, del d.l. n.5/2012, convertito nella l. n.35/2012.

³⁸Cfr. art. 19, d.l. n.95/2012, convertito nella Legge n.135/2012, nonché le novità introdotte dalla c.d. “Legge Delrio”, n.56/2014.

³⁹Così G.U. RESCIGNO, Consiglio delle autonomie locali e Costituzione, pag. 243.

⁴⁰“Il Consiglio delle autonomie locali di ogni Regione a statuto ordinario o, in mancanza, l’organo regionale di raccordo tra regioni ed enti locali, entro settanta giorni dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della deliberazione di cui al comma 2, nel rispetto della continuità



Unione Europea

La tua
Campania
cresce in
Europa**Governo italiano**
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione

che aveva attribuito a tali organi una funzione propositiva, attraverso l'elaborazione di una ipotesi di riordino da sottoporre alla Regione e poi al Governo, è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte con sentenza n. 220/2013, in ragione della non adeguatezza dello strumento della decretazione d'urgenza per la realizzazione di una riforma ordinamentale di tale portata. Infine, non può non essere ricordata la normativa che ha attribuito al CAL un ruolo anche in tema di allocazione delle risorse finanziarie. Il riferimento è, anzitutto, all'art.77 ter, comma 11, del d.l. n.112/2008 che - precludendo a una sorta di regionalizzazione dei vincoli di finanza pubblica⁴¹ - attribuisce al CAL il compito di fissare i criteri cui i legislatori regionali potranno ricorrere per adeguare alle esigenze del proprio sistema locale le misure imposte dal Patto di stabilità interno⁴². La Legge di stabilità 2011 ha previsto poi il cd. "Patto verticale e orizzontale", in base al quale le regioni possono autorizzare gli EE.LL. compresi nel proprio territorio a peggiorare il saldo programmatico, consentendo un aumento dei pagamenti in conto capitale e a procedere contestualmente alla rideterminazione del proprio obiettivo di risparmio per un ammontare pari all'entità complessiva dei pagamenti in conto capitale autorizzati, al fine di garantire – considerando insieme Regione ed EE.LL. - il rispetto degli obiettivi finanziari. E' inoltre consentita una rimodulazione 'orizzontale' tra gli EE.LL. della Regione, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti, sempre a condizione che venga garantito il rispetto degli obiettivi complessivi. Ebbene, è espressamente previsto che tale disciplina si applichi nelle more dell'entrata in vigore del "Patto regionale integrato", che consentirà alle singole Regioni e alle Province autonome di concordare con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi, esclusa la componente sanitaria, e quelli degli EE.LL. del proprio territorio, previo accordo concluso in sede di CAL e, ove non istituito, con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali⁴³. Infine, meritano un cenno le due ipotesi di concertazione nell'ambito del CAL previste dalla normativa di cui al D.lgs. n. 68/2011, la prima (art.12, comma 2)⁴⁴, relativa alla compartecipazione dei Comuni ai tributi regionali ed all'individuazione dei tributi che possono essere

territoriale della Provincia, approva una ipotesi di riordino relativa alle province ubicate nel territorio della rispettiva Regione e la invia alla Regione medesima entro il giorno successivo. Entro venti giorni dalla data di trasmissione dell'ipotesi di riordino o, comunque, anche in mancanza della trasmissione, trascorsi novantadue giorni dalla citata data di pubblicazione, ciascuna Regione trasmette al Governo, ai fini di cui al comma 4, una proposta di riordino delle province ubicate nel proprio territorio, formulata sulla base dell'ipotesi di cui al primo periodo. Le ipotesi e le proposte di riordino tengono conto delle eventuali iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali esistenti alla data di adozione della de- liberazione di cui al comma 2. Resta fermo che il riordino deve essere effettuato nel rispetto dei requisiti minimi di cui al citato comma 2, determinati sulla base dei dati di dimensione territoriali e di popolazione, come esistenti alla data di adozione della deliberazione di cui al medesimo comma 2".

⁴¹Attraverso la cd. regionalizzazione del Patto di stabilità interno, il rispetto dei vincoli di finanza pubblica si articola su due livelli, il primo statale, ove si definiscono gli obiettivi nazionali e si provvede alla loro ripartizione fra le diverse Regioni, il secondo regionale, ove lo specifico obiettivo assegnato alla singola Regione viene da questa perseguito attraverso il coordinamento delle finanze regionali con quelle degli EE.LL. che ricadono nel territorio di riferimento, il che introduce elementi di flessibilità che consentono accordi compensativi fra EE.LL. appartenenti alla stessa Regione.

⁴²"Al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi riferiti ai saldi di finanza pubblica, la Regione, sulla base di criteri stabiliti in sede di Consiglio delle autonomie locali, può adattare per gli enti locali del proprio territorio le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle regioni stesse, fermo restando l'obiettivo complessivamente determinato in applicazione dell'articolo 77-bis per gli enti della Regione e risultante dalla comunicazione effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato alla Regione interessata". Cfr. anche art.1, commi 141 e 142 della Legge n.220/2010.

⁴³Cfr. anche art. 20, comma 1, d.l. n.98/2011:"A decorrere dall'anno 2012 le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole regioni, esclusa la componente sanitaria, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali del territorio, possono essere concordate tra lo Stato e le regioni e le province autonome, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali e ove non istituito con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali. Le predette modalità si conformano a criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese da considerare nel saldo valido per il patto di stabilità interno". Tale patto regionalizzato è stato ulteriormente definito dalla legge di stabilità per il 2012 (art.32, comma 17, Legge n.183/2011), ma non ha ancora trovato completa attuazione mentre la legge di stabilità per il 2014 (art.1, comma 505, Legge n.147/2013) ne ha posticipato l'applicazione al 2015.

⁴⁴"Con efficacia a decorrere dal 2013, ciascuna Regione a statuto ordinario determina, secondo quanto previsto dallo statuto o, in coerenza dello stesso, con atto amministrativo, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali, d'intesa con i Comuni del proprio territorio, una compartecipazione ai tributi regionali, e prioritariamente all'addizionale regionale all'IRPEF, o individua tributi che possono essere integralmente devoluti, in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi ai sensi del comma 1. Con il medesimo procedimento può essere rivista la compartecipazione ai tributi regionali o l'individuazione dei tributi devoluti sulla base delle disposizioni legislative regionali sopravvenute che interessano le funzioni dei Comuni. L'individuazione dei trasferimenti regionali fiscalizzabili è oggetto di condivisione nell'ambito della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, ove effettivamente costituita, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica".

integralmente devoluti, la seconda (art.19, comma 2)⁴⁵, alla compartecipazione delle Province alla tassa automobilistica spettante alla Regione.

6. ALCUNI RILIEVI SULLA PRASSI DEI CAL

Se l'indagine su cosa in concreto fanno i CAL può risultare di grande interesse ai fini della comprensione della reale utilità dell'organo e del ruolo effettivamente svolto nelle dinamiche politico-decisionali che si sviluppano a livello regionale, è in realtà assai difficile, attesa la varietà delle esperienze regionali sul punto, dare conto di quanto avviene in ogni singola Regione e fornire un quadro di sintesi sufficientemente completo. Considerata la già rilevata mancata istituzione del CAL in alcune Regioni, la sua scarsa operosità in altre (fatta salva la possibilità di reperire, su siti ufficiali appositamente dedicati, dati relativi a sviluppi normativi, sedute e pareri resi⁴⁶), si può provare a fare un punto solo in ordine ai dati resi disponibili da quelle Regioni dove il CAL esiste e svolge una intensa attività, puntualmente documentata. Un primo elemento che si può cogliere dall'analisi dei dati disponibili sui vari siti ufficiali delle suddette Regioni rivela, negli anni, un trend crescente di convocazioni, sedute effettivamente tenute e pareri resi⁴⁷, il ché fa pensare ad una progressiva incorporazione dell'organo nel sistema. In particolare, il dato relativo all'aumento delle sedute è risultato particolarmente evidente durante il periodo del riordino provinciale disposto dal c.d. "decreto sulla spending review" che ha fatto registrare un'amplissima partecipazione da parte dei CAL al procedimento de quo, nell'esercizio delle competenze assegnate loro, appunto, dall'art.17 d.l. n.95/2012. Hanno infatti puntualmente deliberato in ossequio alla suddetta normativa i CAL o organi regionali di raccordo delle Regioni Abruzzo⁴⁸, Basilicata⁴⁹, Calabria⁵⁰, Campania⁵¹, Emilia-Romagna⁵², Lazio⁵³, Liguria⁵⁴, Lombardia⁵⁵, Marche⁵⁶, Molise⁵⁷, Piemonte⁵⁸, Toscana⁵⁹, Umbria⁶⁰, Veneto⁶¹.

⁴⁵“Con efficacia a decorrere dall'anno 2013, ciascuna Regione a statuto ordinario determina con atto amministrativo, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali, d'intesa con le province del proprio territorio, una compartecipazione delle stesse alla tassa automobilistica spettante alla Regione, in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi ai sensi del comma 1. Può, altresì adeguare l'aliquota di compartecipazione sulla base delle disposizioni legislative regionali sopravvenute che interessano le funzioni delle province. La predetta compartecipazione può, inoltre, essere successivamente incrementata, con le modalità indicate nel presente comma, in misura corrispondente alla individuazione di ulteriori trasferimenti regionali suscettibili di riduzione. In caso di incapienza della tassa automobilistica rispetto all'ammontare delle risorse regionali soppresses, le regioni assicurano una compartecipazione ad altro tributo regionale, nei limiti della compensazione dei trasferimenti soppressi alle rispettive province. L'individuazione dei trasferimenti regionali fiscalizzabili è oggetto di condivisione nell'ambito della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, ove effettivamente costituita, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.”

⁴⁶Cfr. il sito del Coordinamento Nazionale Permanente dei Consigli delle Autonomie Locali, www.consigliautonomielocali.it;

⁴⁷In realtà, tale trend crescente sembra essersi interrotto negli ultimi anni di attività di alcuni CAL (a volte, come in Lombardia, si spiega con la decadenza dell'organo ed i tempi necessari alla sua ricostituzione. Il CAL Lombardia, infatti, nel corso del 2013 si è riunito solo 2 volte, contro le 6 del 2012 – a causa della fine anticipata della IX legislatura, che in assenza di una esplicita previsione di proroga dell'esercizio delle funzioni, ha comportato la decadenza dell'organismo e la conseguente sospensione di tutte le attività, fino alla sua ricostituzione nell'ambito della X legislatura). Anche in Abruzzo, Piemonte e Umbria si registra un calo negli ultimi anni di attività: in Abruzzo da 11 pareri resi nel 2013 si passa a tre espressi, almeno sinora, nel 2014; in Piemonte, nel 2013 il CAL si era riunito 8 volte, esprimendo una media di due pareri per seduta, mentre nel 2014 si è riunito solo 2 volte esprimendo due pareri; il CAL Umbria, nel 2013 si è riunito 11 volte, esprimendo in ogni seduta una media di 4 pareri, mentre nel 2014, ad oggi, si è riunito 6 volte esprimendo una media di 3 pareri per seduta. Per il resto, il CAL della Regione Liguria, nel 2013 si è riunito 11 volte, con una media di circa due pareri resi per seduta e nel 2014 si sono già svolte 8 sedute, anche qui con una media di due pareri per seduta. Trend crescente rispetto agli anni precedenti anche per il CAL Emilia-Romagna che nel 2014 si è riunito in seduta plenaria in totale 4 volte (26 le riunioni delle commissioni in cui esso si articola).

⁴⁸Con proposta di riduzione da 4 a 2 province.

⁴⁹E' intervenuta una delibera della Conferenza permanente per le autonomie che, in assenza del CAL, ha proposto il mantenimento delle 2 province.

⁵⁰Il CAL Calabria non ha avanzato nessuna proposta ma solo la richiesta di impugnazione della normativa de quo.

⁵¹Proposta per 4 province -con deroga espressa per Benevento - più Napoli città metropolitana.

⁵²Proposta di riduzione da 9 a 4 province, più Bologna città metropolitana.

⁵³Anche il CAL Lazio non ha avanzato alcuna proposta ma solo la richiesta di impugnazione della normativa de quo.

⁵⁴Proposta di riduzione da 4 a 2 province, più Genova città metropolitana.

⁵⁵Articolata la deliberazione del CAL Lombardia che ha chiesto, in primo luogo, il mantenimento del quadro delle province, in subordine, la riduzione da 12 a 8, più Milano città metropolitana, e infine, in caso di mancato accoglimento della richiesta principale o della subordinata, una nuova consultazione del CAL.

Al di là di tale specifica ipotesi di intervento, con riferimento all'attività consultiva genericamente intesa, si può rilevare come i temi su cui i CAL sono chiamati a pronunciarsi siano i più vari e spaziosi attraverso l'intero universo delle materie di possibile interesse, diretto o indiretto, per gli EE.LL.⁶², nell'ambito dei quali è comunque possibile individuare, un "Nucleo" più ricorrente; rappresentato dalla materia 'finanziaria'⁶³ e dell'ordinamento locale⁶⁴, intesi in senso lato, conformemente non solo alle varie previsioni statutarie e di legislazione attuativa regionale, ma anche alla normativa statale sopra citata che, cogliendo la ratio stessa della loro istituzione, attribuisce ai CAL competenza in ordine ai procedimenti di allocazione delle risorse finanziarie e delle funzioni amministrative. Il dato che emerge

⁵⁶Proposta di riduzione da 5 a 4 province.

⁵⁷Delibera resa dalla Conferenza delle autonomie nel senso del mantenimento delle 2 province.

⁵⁸Proposta di riduzione da 8 a 3, più Torino città metropolitana.

⁵⁹Proposta di riduzione da 10 a 5 o fino a 4, più Firenze città metropolitana.

⁶⁰Delibera per il mantenimento delle 2 province.

⁶¹ Richiesta di mantenimento delle 6 province esistenti, più Venezia città metropolitana, avanzata, in assenza del CAL, dalla Conferenza permanente Regione-autonomie locali.

⁶²A titolo esemplificativo di quanto varia la gamma degli interventi regionali su cui viene consultato il CAL di riferimento, si pensi che tra il 2013 ed il 2014: il CAL Abruzzo si è pronunciato favorevolmente su: Interventi per favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica; Schema di Convenzione dell'Autorità per la gestione dei rifiuti urbani; il CAL Emilia-Romagna, si è occupato, tra l'altro, di: Piano regionale integrato per la qualità dell'aria (PAIR 2020), proroga degli indirizzi regionali per la programmazione territoriale dell'offerta di istruzione e organizzazione della rete scolastica, legge edilizia regionale, esprimendo pareri tutti favorevoli; il CAL Liguria ha toccato temi che variano dagli interventi regionali di emigrazione alla disciplina della raccolta e della commercializzazione dei funghi epigei spontanei; dal Programma regionale di promozione sportiva 2013/15, al Testo unico in materia di strutture ricettive e norme in materia di imprese turistiche; dalla disciplina delle acque interne e norme per la tutela della fauna ittica e dell'ecosistema acquatico alle modifiche alla legge urbanistica regionale, esprimendo in tutti tali casi parere favorevole; parere favorevole ma condizionato all'accoglimento di osservazioni o proposte di emendamento è stato espresso in riferimento al Testo unico della normativa regionale in materia di paesaggio, nonché su un disegno di legge inerente l'organizzazione ed intermediazione di viaggi e soggiorni turistici; il CAL Piemonte si è pronunciato favorevolmente sul Riordino delle Agenzie Territoriali per la casa, sulla legge sulla montagna e in materia di cave e torbiere; si segnala, inoltre, il parere favorevole che il CAL Emilia-Romagna ha reso su una proposta di deliberazione della Giunta regionale concernente un contributo annuale da erogare alle associazioni regionali degli Enti Locali allo scopo di garantire un concorso efficace al funzionamento del CAL e al fine di favorire il coordinamento delle politiche rivolte agli enti associati; il CAL Toscana ha espresso pareri su temi che variano dalle norme in materia di cave alle norme sul procedimento elettorale relativo alle elezioni per il Consiglio regionale e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale, dalle norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale alle modifiche al testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro, dalle norme sul frazionamento di edifici a destinazione industriale e artigianale a quelle per il sostegno all'attività vivaistica e per la qualificazione del verde urbano, nonché sul sistema integrato di contrasto all'evasione fiscale; infine, il CAL Umbria si è pronunciato su: Programma annuale di attività 2014 dell'Agenzia forestale regionale; norme in materia di sviluppo della società dell'informazione ed innovazione delle pubbliche amministrazioni; nuove norme in materia di agriturismo, fattorie didattiche e agricoltura sociale; disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione della ludopatia; disciplina in materia di autorizzazione al funzionamento delle strutture residenziali per persone adulte in situazione di marginalità sociale; Quadro Strategico regionale 2014-2020; norme per favorire l'insediamento produttivo ed occupazione in agricoltura per promuovere l'agricoltura sostenibile; disposizioni in materia di uniformi, segni distintivi, gradi e mezzi di trasporto della Polizia locale; con pareri favorevoli, ma condizionati all'accoglimento di osservazioni.

⁶³Il CAL Abruzzo, ad esempio, nel 2014 ha reso due pareri su questioni di ordine finanziario [Patto di stabilità regionalizzato e Documento di Programmazione Economico Finanziaria della Regione], entrambi favorevoli, anche se il secondo condizionato all'accoglimento di osservazioni; nel 2013 aveva espresso parere favorevole sempre sul Patto di stabilità regionalizzato, nonché sulla relazione al Rendiconto generale per l'esercizio 2010 della Regione Abruzzo, Conto finanziario, Conto generale del patrimonio e Nota preliminare. Sul Patto regionale stabilizzato si sono espressi favorevolmente, nel 2014, anche i CAL Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia e Piemonte [i CAL Lombardia e Piemonte, nel 2013, si sono anche occupati, rispettivamente, di Bilancio di previsione per l'esercizio 2014 e bilancio pluriennale 2014/2016 a legislazione vigente (parere favorevole) e di "disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2013: assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015" (pareri contrari)]. Sempre nel 2014, il CAL Toscana ha espresso 2 pareri favorevoli su schemi di deliberazione [individuazione dei criteri per il Patto di stabilità orizzontale (art. 12, comma 2, l.r. 68/2011) e individuazione del plafond e dei criteri per la cessione di spazi finanziari ai Comuni e alle Province ai sensi dell'art. 1, commi 122-125, legge n.228/2012 e s.m. e i.].

⁶⁴Il CAL Abruzzo, nel 2013, si è espresso favorevolmente su norme su associazionismo obbligatorio tra piccoli Comuni; il CAL Emilia-Romagna ha espresso parere favorevole sulla proposta di designazione di 9 componenti in seno al Nucleo di coordinamento inter-istituzionale la cui istituzione è stata prevista dall'art. 48 della l.r. 18 Luglio 2014, n. 17 al fine di garantire la continuità ed il regolare svolgimento delle funzioni amministrative provinciali, nelle more dell'attuazione della c.d. Legge Delrio; nel 2013, il CAL Liguria ha espresso parere favorevole ma condizionato, su un disegno di legge recante norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti; nel 2012, si è pronunciato sulla disciplina di riordino e razionalizzazione delle funzioni svolte dalle Comunità montane soppresse e norme di attuazione per la liquidazione; il CAL Piemonte nel 2012 è stato consultato in ordine alla disciplina dell'esercizio associato di funzioni comunali, nonché sull'istituzione del Comune di Mappano (esprimendo in questo caso parere contrario); nel 2013, il CAL Toscana si è pronunciato favorevolmente sulla modifica della delimitazione degli ambiti ottimali territoriali ATO Toscana Costa - ATO Toscana Sud ed esaminato la proposta di istituzione del Comune Montagna pistoiese mediante fusione dei Comuni di Abetone, Cutigliano, Piteglio e San Marcello Pistoiese.

dall'analisi degli esiti di tale attività consultiva è che, nella stragrande maggioranza dei casi, i CAL tendono ad uniformarsi alle indicazioni che sui vari temi provengono dal fronte regionale, come dimostra il fatto che quasi mai i pareri espressi dall'organo sono negativi; ma praticamente sempre favorevoli, salvo essere a volte condizionati all'accoglimento di osservazioni o al recepimento di emendamenti; condizioni che, tuttavia, risultano spesso scarsamente recepite a livello regionale. D'altronde, spesso, i legislatori regionali hanno rilevato il grosso limite derivante dalla circostanza che i CAL sono in genere chiamati ad esprimere il parere sulle proposte di legge nella fase dell'istruttoria in Commissione, cioè su un testo non definitivo, con la conseguenza che gli eventuali emendamenti apportati in sede di Commissione possono rendere tale parere non più attuale rispetto al testo che approda in aula, con evidente ridimensionamento dell'utilità dell'attività consultiva svolta ed in definitiva dell'effettiva capacità del CAL di incidere sulle scelte regionali⁶⁵. Resta comunque il fatto che l'esperienza delle Regioni in cui i CAL operano effettivamente consente, da un lato, di apprezzare la partecipazione, per il loro tramite, del sistema delle AA.LL. ai processi decisionali regionali, dall'altro, di evidenziare una intrinseca utilità dei pareri resi ai fini dell'iter istruttorio degli atti normativi regionali, con conseguente diminuzione della conflittualità tra regione ed EE.LL., in quanto la partecipazione ai processi decisionali è idonea a conferire preventiva legittimazione alle scelte operate dalla Regione, impegnando gli EE.LL. ad una collaborazione che si estende anche alla fase di attuazione. Un altro capitolo specifico nell'ambito delle competenze dei CAL che sta crescendo in termini di rilievo dell'attività effettivamente svolta, riguarda la collaborazione con la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti. Una collaborazione che deve ormai ritenersi ampiamente consolidata in ordine all'esercizio della funzione di controllo collaborativo sulla sana gestione degli enti territoriali e sul funzionamento dei controlli interni, affidata alle Sezioni regionali del giudice contabile dalla Legge n. 131/2003, al fine di ottimizzare l'azione amministrativa. Come già accennato, nell'ambito di tale rapporto collaborativo, il CAL è chiamato a farsi partecipe delle "ulteriori forme di collaborazione" da svilupparsi con la Sezione regionale di controllo e con la Regione. Si segnala, in tal senso, l'esperienza dei CAL toscano ed emiliano che hanno inteso valorizzare questo profilo anche attraverso la sottoscrizione di apposite convenzioni volte a definire percorsi e modalità d'azione condivisi tra CAL, Regione e Sezione regionale di controllo di riferimento. In particolare, il CAL viene individuato quale tramite tra gli EE.LL. e la stessa Sezione regionale, spettando, di norma, al CAL trasmettere alla Sezione regionale le richieste di pareri in materia di contabilità pubblica da parte degli enti autonomi territoriali; d'altro canto, si riconosce al CAL la facoltà di richiedere, in via autonoma, pareri su temi generali in materia di contabilità pubblica. In linea generale, al CAL si chiede di svolgere un importante ruolo di filtro al fine di circoscrivere le ipotesi in cui di una determinata questione posta dagli EE.LL. debba essere effettivamente investita la Corte dei Conti: secondo un orientamento generalizzato delle sezioni regionali della Corte dei Conti, l'ammissibilità deve essere limitata alle sole richieste di parere che rispondano a due requisiti: uno soggettivo, in relazione alla legittimazione dell'organo richiedente che dev'essere il legale rappresentante di uno degli enti previsti dalla L. n.131/2003 (sindaco o presidente di Provincia); l'altro oggettivo, cioè che le richieste abbiano un contenuto di interesse generale e riguardino questioni di contabilità pubblica. Anche a causa di una legislazione di settore raramente chiara e coerente, fonte di numerosi dubbi interpretativi, negli ultimi anni si registra un trend in progressivo aumento di richieste di chiarimenti da parte degli Enti locali alla Sezione regionale di controllo. Sebbene sia previsto che le richieste di parere vengano "di norma" trasmesse per il tramite del CAL, continua a registrarsi la tendenza degli Enti a inoltrare la propria istanza direttamente alla Corte, gravando quest'ultima della trasmissione al CAL per gli adempimenti conseguenti, sebbene il trend sia in discesa a conferma di una migliore diffusione di conoscenza non solo della legge che disciplina tale materia, ma anche delle prerogative del CAL sul punto. Aumentano poi anche le richieste

⁶⁵Per far fronte a tale problema alcune regioni (Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia) hanno previsto la possibilità di richiedere nuovamente il parere del CAL o quantomeno la presentazione di ulteriori osservazioni su proposte di legge già esaminate, qualora la Commissione referente abbia apportato modifiche.

di preventiva valutazione pervenute direttamente al CAL, dato che conferma l'utilità dello strumento messo a disposizione degli Enti interessati. Estremamente positive si rivelano le ricadute dell'esercizio di tale attività da parte dei CAL sulle potenzialità che l'organo è in grado di esprimere, se si conviene che l'effetto di migliorare, attraverso l'analisi delle richieste di parere, la conoscenza delle problematiche di maggior rilievo per gli EE.LL., è idoneo a consentire una più consapevole ed efficace interpretazione del proprio ruolo di raccordo tra livello locale e regionale.

7. RUOLO E PROSPETTIVE DEI CAL ALLA LUCE DELLA "LEGGE DELRIO"

Riflettendo sul ruolo e sulle prospettive dei CAL s'impone come assai attuale un approfondimento circa il possibile impatto che su tali organi sarà suscettibile di produrre la Legge 07/04/2014, n. 56, c.d. "Legge Delrio", recante "Disposizioni in tema di Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni". Al fine di sviluppare i possibili profili problematici, è in tal senso dovuta una breve ricostruzione delle linee generali dell'intervento normativo de quo. Al pari della c.d. "Leggi Bassanini" rispetto alla revisione del Titolo V Cost. del 2001, anche la Legge Delrio prefigura un nuovo assetto dei poteri locali, operando a Costituzione invariata e dichiaratamente in funzione anticipatoria di una revisione della Costituzione volta (tra l'altro) ad eliminare la parola "province" dalla Carta costituzionale.

Le novità di maggior impatto sono l'istituzione delle Città metropolitane – ente previsto nell'ordinamento italiano sin dal 1990 (Legge n.142/90) e dal 2001 contemplato anche in Costituzione – e la trasformazione dell'identità istituzionale dell'ente Provincia⁶⁶. Sotto il primo profilo, si individuano le Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria (alle quali è sostanzialmente equiparata, seppure con talune specificità organizzative e funzionali, Roma Capitale), il cui territorio, perlomeno nella fase iniziale, coincide con quello delle omonime Province che sono cessate di esistere il 1° gennaio 2015, data a decorre dalla quale le suddette Città metropolitane sono subentrate alle Province omonime in tutti i rapporti attivi e passivi. La Provincia, dal canto suo, vede profondamente modificati il profilo politico-rappresentativo, la forma di governo e le competenze. Sotto il primo aspetto, infatti, la Provincia, individuata come ente di area vasta, diventa ente di secondo livello, con organi non più eletti direttamente dai cittadini, bensì dai sindaci e dai consiglieri comunali del territorio, così perdendo il suo carattere di ente politico-rappresentativo⁶⁷. In ordine, poi, alla forma

⁶⁶Come è noto, nella legislazione emergenziale degli ultimi anni, sul punto, si sono succeduti: 1) il c.d. decreto "Salva Italia" (d.l. n.201/2011, conv. nella l. n.214/2011) con cui è stata disposta la cancellazione dell'elezione diretta degli organi provinciali di governo, la riduzione del numero dei consiglieri provinciali, la soppressione delle giunte provinciali, nonché un sostanziale svuotamento delle funzioni attribuite all'ente Provincia, limitate sostanzialmente a quelle di indirizzo e coordinamento; 2) il d.l. n.95/2012, conv. nella l. n.135/2012, con cui, da un lato, in risposta alle numerose impugnazioni regionali del precedente provvedimento normativo innanzi al giudice costituzionale, si è disposto il recupero in capo alle Province di alcune competenze di area vasta, dall'altro, si è avviato un complesso procedimento di riordino territoriale, con una riduzione del numero delle Province (da 86 a 54), secondo criteri fissati nella delibera del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012, con indicazione di requisiti minimi relativi alla dimensione territoriale ed alla popolazione residente; 3) il d.l. n.188/2012, nel cui art.2 sono stati riversati i suddetti criteri e che, all'esito di una complessa procedura che coinvolgeva i Comuni e le Regioni, avrebbe dovuto portare a conclusione il riordino provinciale de quo. La riforma prospettata, tuttavia, si è presto arrestata, da un lato, perché il suddetto decreto n.188/2012 non è stato convertito in legge a fine legislatura, anche a causa della serrata opposizione manifestata dalle Province, dall'altro, perché la predetta normativa è finita sotto la scure della Corte costituzionale, che con la sentenza n.220/2013 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale sia dell'art.23, d.l. n.201/2011, che degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95/2012, per violazione dell'art.77 Cost., in quanto "il decreto legge è un atto destinato a fronteggiare casi di straordinaria necessità ed urgenza e non è strumento normativo utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate nel presente giudizio" (cfr. sul tema, A. SEVERINI, La riforma delle Province, con decreto legge, "non s'ha da fare", in Osservatorio costituzionale; M. MASSA, Come non si devono riformare le pro- vince, in Forum di Quaderni costituzionali, n.1/2014).

⁶⁷Se l'approvazione mediante legge ordinaria ha messo al sicuro la riforma de quo sotto il profilo della correttezza dello strumento normativo utilizzato, cionondimeno, numerosi sono i dubbi di conformità costituzionale che la nuova normativa ha sollevato (attualmente pendono innanzi alla Consulta tre ricorsi, rispettivamente delle Regioni Campania, Puglia e Veneto). Sotto un primo profilo, si sottolinea, come, sebbene, il richiamo alla imminente riforma del Titolo V della II Parte della Costituzione - che dovrebbe portare alla abolizione tout court dell'ente Provincia - sembra finalizzata a conferire carattere transitorio alla disciplina introdotta con la Legge n.56/2014, tuttavia, il parametro della legittimità di tale normativa non può che essere l'attuale Titolo V, ancora non pienamente attuato e che esige, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, che tutte le funzioni comunali che non possono essere esercitate efficacemente nell'ente più prossimo ai cittadini, debbano transitare in primis proprio in capo alla Provincia al fine di assicurare ai cittadini il corretto esercizio delle medesime. Di qui ragionevoli dubbi in ordine alla legittimità costituzionale di una operazione legislativa che, a Costituzione invariata ed in senso

di governo, viene meno la giunta ed anche il rapporto fiduciario tra Presidente e consiglio, organi questi ultimi cui si aggiunge l'assemblea dei sindaci, titolare di funzioni propositive, consultive e di controllo, partecipe del procedimento di approvazione del bilancio e dello statuto⁶⁸. Infine, con riguardo alle competenze, la Provincia sembra essere destinata a perdere le funzioni gestionali dirette (che conserva per il periodo transitorio di attuazione della riforma) - scelta questa che spiega la soppressione dell'organo esecutivo - per assumere mere funzioni di coordinamento, supporto e pianificazione delle funzioni comunali, configurandosi, così, come una sorta di tavolo tecnico di confronto fra i Comuni interessati. L'obiettivo dichiarato è quello di semplificare l'assetto territoriale italiano, frammentato fra quattro livelli territoriali di governo direttamente rappresentativi (cui si aggiunge quello dell'Unione europea) - che sinora ha dato luogo a deleterie sovrapposizioni e confusioni di ruoli - con il definitivo superamento del dualismo politico istituzionale fra Comuni e Province, fondando la Repubblica delle autonomie su soli due livelli di diretta rappresentanza delle rispettive Comunità, vale a dire Regioni e Comuni, e riservando alla c.d. "area vasta", una vocazione meramente tecnico-funzionale, in posizione servente rispetto agli interessi ed alle funzioni di questi ultimi, al fine di garantire il buon andamento ex art.97 Cost., nonché la sussidiarietà e l'adeguatezza ex art.118 Cost.

Con tale legge ordinaria ha dunque preso il via un complesso processo di riorganizzazione delle funzioni amministrative degli enti territoriali che prevedibilmente impegnerà Stato e Regioni per diversi anni. Il ruolo delle Regioni nell'attuazione della riforma si gioca non solo nelle sedi istituzionali previste dalla Delrio (che attribuisce la "regia nazionale" del riordino alla Conferenza Unificata), ma anche all'interno del proprio territorio, nel cui ambito dovranno procedere a ridisegnare le funzioni amministrative, nelle

contrario alle indicazioni di quest'ultima, da un lato, svuota di funzioni l'ente provinciale, trasferendole verso il basso, ovvero riportandole a livello regionale, dall'altro, cancella il carattere politico rappresentativo dell'ente, trasformandolo in una organizzazione associativa dei Comuni (così, M. GORLANI, La "nuova" Provincia, pag., 11).

52

⁶⁸Anche la particolare forma di governo prevista per Città metropolitane e Province pone problemi di compatibilità costituzionale. Infatti, gli organi della Città metropolitana sono: il Sindaco metropolitano, il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana. Il Sindaco metropolitano è di diritto il Sindaco del Comune capoluogo; il Consiglio metropolitano è organo elettivo di secondo grado, composto dal sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione (hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei Comuni della Città metropolitana); la Conferenza metropolitana, formata dai sindaci di tutti i Comuni del territorio e, dunque, unico organo legittimato dall'elezione popolare, mediante la contestuale investitura della duplice carica, comunale e metropolitana, da parte degli elettori, ha solo poteri propositivi e consultivi, spettando ai primi due organi i poteri di decisione sostanziale (funzioni normative ed amministrative), senza che l'assemblea possa sanzionare l'operato di questi ultimi con un voto di sfiducia. Stesso schema per la forma di governo provinciale, con analogo riparto di competenze tra Presidente, Consiglio e Assemblea dei Sindaci. Tale soluzione, secondo alcuni [in tali termini M. GORLANI, La "nuova" Provincia, cit., 12; L. VANDELLI, La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta, in www.astrid-online.it, O. CHESSA, La forma di governo provinciale nel ddl n.1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi, in Federalismi.it.], porrebbe problemi di compatibilità, innanzitutto, con il principio autonomistico di cui all'art.5 Cost., che implica il principio democratico. Invero, nel disporre che la Repubblica unica e indivisibile riconosce e promuove le autonomie, impedisce di elidere il carattere democratico degli enti costitutivi della Repubblica, in quanto la democraticità è requisito essenziale dell'ordinamento repubblicano: ebbene, standard minimi di democraticità imporrebbero la presenza almeno di un organo dotato di poteri decisivi riconducibile all'elezione diretta. Parimenti, risulterebbe violato l'art.114 Cost., perché tale norma pone sullo stesso piano tutti gli enti territoriali costitutivi della Repubblica ma, mentre Stato, Regioni e Comuni continuano a configurarsi come enti politico-rappresentativi delle popolazioni residenti, tale carattere viene sottratto dal legislatore ordinario alle Province ed alle Città metropolitane, trasformate in enti di secondo livello. Infine, profili di incompatibilità si manifesterebbero, altresì, con l'art.117 Cost., comma 1 (si veda, a proposito la consolidata giurisprudenza costituzionale a partire dalle sentenze nn. 348 e 349/2007), per violazione del parametro costituito dall'art.3 della Carta europea dell'autonomia locale, resa esecutiva nell'ordinamento italiano con la Legge n.439/1989, a norma del quale l'esercizio dell'autonomia in ambito locale avviene per il tramite di "Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti" [cfr. sul punto C. PADULA, L'autonomia: Un principio di scarso valore? La carta europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge "Delrio" e d.l. 95/2012), Relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa su Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia, svoltosi a Bergamo, il 6 e 7 giugno 2014, in www.gruppodipisa.it], regola in alcun modo rispettata nel modello di forma di governo che il legislatore nazionale ha disegnato per le Province e le Città metropolitane [salvo che lo Statuto di queste ultime non ne disponga il governo da parte di organi eletti a suffragio universale e diretto, possibilità non contemplata, invece, per le Province; di qui, ove per la singola Città metropolitana lo Statuto disponga l'elezione a suffragio universale e diretto degli organi di governo, discenderebbe un altro possibile profilo di incostituzionalità: ed invero, "il fatto che in alcune zone del territorio nazionale i cittadini avranno il diritto di voto per l'elezione degli organi dell'ente di area vasta ivi esistente (la Città metropolitana), mentre in altre parti del territorio nazionale ciò non sarà possibile, produrrà, come è chiaro, un'evidente differenza di trattamento circa le modalità di esercizio dei diritti politici. Tale differenza di trattamento, all'interno di un ordinamento che trova tra i suoi principi fondamentali quello di eguaglianza, non può essere accettata se non è giustificata da ragioni fondate su differenze oggettivamente sussistenti e costituzionalmente accettabili" (così G. SALERNO, Sulla soppressione-sostituzione delle province, in corrispondenza all'istituzione delle città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità, in Federalismi.it (n.1/2014). cit.).

materie di propria competenza legislativa ed amministrativa, in capo agli enti locali, previa puntuale ricognizione della legislazione regionale vigente al fine di verificare la corrispondenza delle funzioni ivi conferite a Comuni, Città metropolitane e Province con le funzioni fondamentali di tali enti così come individuate dal legislatore statale, nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva ai sensi dell'art.117, comma 2, lett. p, Cost.⁶⁹. Le funzioni diverse da quelle fondamentali dovranno poi essere riallocate dalle Regioni, nelle materie di propria competenza, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dal legislatore del 2014⁷⁰.

Se, dunque, è questa la ratio della riforma in atto, essa induce ad interrogarsi anzitutto sul ruolo dei CAL nell'ambito del complesso processo di riordino ivi previsto e, in secondo luogo, sulle possibili ricadute che tali novità normative potranno recare, in via indotta, su tali organi. Sotto il primo profilo, a proposito del ruolo dei CAL nell'attuazione della riforma, si evidenzia che nessuna indicazione espressa si evince dal testo della Legge Delrio. E' infatti previsto che la partecipazione delle AA.LL. avvenga in sede di Conferenza unificata nelle forme di cui ai commi 91 e 92 dell'art. 1, della legge in oggetto. Tali norme dispongono, da un lato, la definizione di un Accordo, sancito appunto in sede di Conferenza unificata, tra lo Stato e le Regioni per la determinazione delle funzioni provinciali oggetto di riordino, dall'altro, l'individuazione con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa intesa sempre in sede di Conferenza unificata, dei criteri per il trasferimento, agli enti subentranti, dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni trasferite. In data 11/09/2014 è intervenuto il predetto Accordo che ha dettato procedure e tempi per la ricognizione ed il riordino delle funzioni delle Province, ivi compresa l'adozione entro il 31 dicembre 2014 da parte delle Regioni delle iniziative legislative di propria competenza per la definizione del nuovo assetto di funzioni. Al punto 13 dell'Accordo è stata altresì prevista l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di un Osservatorio nazionale a cui sono attribuite funzioni di impulso, raccordo e monitoraggio per l'attuazione della l. n. 56/2014, nonché la costituzione presso ciascuna Regione di un Osservatorio regionale (composto secondo le modalità definite da ciascuna di esse in modo da assicurare la presenza di rappresentanti di ANCI e UPI e del Sindaco della Città metropolitana, ove istituita) con funzioni di impulso e coordinamento per la ricognizione delle funzioni amministrative provinciali oggetto di riordino e per la conseguente formulazione di proposte concernenti la loro riallocazione presso il livello istituzionale più adeguato, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art.118 Cost. È nell'ambito del predetto Accordo che è stato espressamente recuperato un ruolo anche per i CAL, nella parte in cui si è previsto che le leggi regionali di riordino dovranno essere approvate *“sentiti gli Osservatori regionali, previa consultazione con il sistema delle autonomie locali,*

⁶⁹La Legge Delrio ha infatti rinnovato il catalogo di funzioni fondamentali di Province e Città metropolitane il cui riferimento, a seguito della dichiarazione di incostituzionalità degli artt. 17-18 del d.l. 95/2012 operata con la sentenza n. 220/2013, era tornato a essere quello della Legge n.42/2009; per i Comuni, invece, il catalogo di funzioni fondamentali è contenuto nell'art. 19 del d.l. 95/2012, che non è stato oggetto della pronuncia della Corte Costituzionale. Pertanto, il riordino del sistema complessivo delle competenze del governo locale va operato attraverso una lettura coordinata dei due suddetti elenchi. In base ai commi 2, 44 e 46 dell'art.1 della Legge Delrio, alle Città metropolitane sono attribuite le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province, nonché le seguenti funzioni fondamentali proprie: a) piano strategico del territorio metropolitano; b) pianificazione territoriale generale; c) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; d) mobilità e viabilità; e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale; f) sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano. Ulteriori funzioni possono essere attribuite alle città metropolitane dallo Stato o dalle Regioni. Per le Province, invece, si individuano (art.1, co^a 85) le seguenti funzioni fondamentali: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali; c) programmazione provinciale della rete scolastica; d) raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

⁷⁰Ai sensi dell'art.1, co^a 89, della Legge n.56/2014, i principi e i criteri direttivi per il riordino delle funzioni sono: individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle Unioni di Comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni; valorizzazione di forme di esercizio associato di funzioni fra più enti locali e autonomie funzionali. Nell'applicazione della riforma, inoltre, si prescrive l'attribuzione alla Provincia ed alla Città Metropolitana di quelle funzioni attinenti al governo di area vasta e che oggi sono svolte da enti, agenzie ed organismi regionali o sub-regionali.

anche attraverso i Consigli delle Autonomie Locali". Ebbene, da un lato, il mancato riconoscimento di un ruolo da parte del legislatore statale appare quantomeno in controtendenza rispetto alla pregressa normativa statale, che aveva attribuito ai CAL una importante funzione nell'ambito della procedura di riordino delle Province (art.17, co^a 3, d.l. n.95/2012) e, più in generale, nell'ambito dei procedimenti di allocazione delle funzioni amministrative. Si è perciò dibattuto anche in dottrina circa il fatto che la riforma costituisca anche il segno di un ripensamento del legislatore statale sulla legittimità di un proprio intervento in materia di competenza dei CAL, rimessa alle Regioni⁷¹. D'altro canto, il fatto che l'Accordo raggiunto in seno alla Conferenza Unificata subordini l'approvazione della legge regionale di riordino alla consultazione con il sistema delle autonomie che potrà avvenire anche attraverso i CAL, sembra ridimensionare quel ruolo, prefigurando una situazione in cui il CAL, rispetto ad una riforma ordinamentale di così grande portata, potrebbe non rappresentare più la voce degli enti locali, bensì solo una delle sedi che dà voce ai medesimi. Una tendenza che, d'altronde, sembra rappresentare la risposta ad un problema reale, cioè le difficoltà spesso registrate di un corretto ed efficace funzionamento dei CAL, tali da suggerire l'opportunità di limitarne la funzione operativa solo ad alcuni importanti atti, individuando per le altre materie ulteriori forme e sedi di confronto più flessibili ed informali, con la partecipazione di un numero inferiore di soggetti, magari istituite di volta in volta in relazione allo specifico interesse per la questione trattata e finalizzate a pervenire a decisioni concertate rapide, al fine precipuo di superare i problemi di irrigidimento registrati nei processi decisionali di tali organismi, poco conciliabili con l'esigenza di celerità dei processi decisionali regionali⁷². D'altra parte però, tra gli atti destinati a rimanere nella competenza del CAL, in quanto organo concepito proprio come strumento per rendere operativo il principio di sussidiarietà, non possono non restare le leggi ordinamentali, quale quella di cui in oggetto (oltre, che le leggi finanziarie e gli atti di programmazione generale); atti rispetto ai quali l'interesse a controllare eventuali tentazioni di neocentralismo regionale⁷³ è comune a tutto il fronte degli EE.LL., per il resto ben potendo e, anzi, forse dovendo poi la Regione individuare organismi di raccordo alternativi da affiancare al CAL, in modo da decongestionarne l'attività e migliorare l'ingegnerizzazione dei principi di sussidiarietà e cooperazione, con effetti positivi non solo sul sistema dei rapporti fra gli enti, ma anche sul concreto esercizio delle funzioni ad essi attribuite. Probabilmente, dunque, s'impone un ripensamento dei CAL e, più in generale, del sistema dei raccordi fra Regione ed EE.LL. da parte di tutti i legislatori regionali ed è questo un terreno su cui sarebbe quanto mai opportuno un intervento del Coordinamento nazionale permanente dei Consigli delle Autonomie Locali, attraverso l'elaborazione di indicazioni volte ad armonizzare e rendere coerenti le diverse soluzioni regionali sul punto. D'altro canto, le novità introdotte dalla Legge Delrio sollecitano i legislatori regionali ad intervenire sulla disciplina dei CAL anche sotto altri profili. Si è osservato⁷⁴ che

⁷¹Tale questione era stata risolta positivamente da G.M. SALERNO, Sulla procedura di riordino delle Province e in particolare sulla fase dei CAL, in *Federalismi.it* n.19/2012, nel senso della legittimità di tale intervento statale, estendendo al caso di specie il principio posto dalla Corte costituzionale nella sent. n.237/2009, in materia di Comunità montane: la Consulta aveva, infatti, affermato che non costituisce ostacolo all'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, attraverso la fissazione dei relativi principi fondamentali, la circostanza che si incida su un ambito materiale (...) rimesso alla potestà legislativa residuale delle Regioni. Di qui, l'A. ritiene ragionevole che, anche in questo caso, un'interpretazione estensiva delle disposizioni di principio in materia di coordinamento finanziario legittimi l'intervento legislativo statale in questione. Tuttavia, resta il fatto che a partire dalla c.d. Legge La Loggia, numerosi sono stati gli interventi normativi statali di attribuzione di competenze al CAL, ricordati in precedenza e non tutti riconducibili all'esercizio del suddetto titolo competenziale da parte dello Stato.

⁷²Le difficoltà di funzionamento dell'organo sembrano a volte legate anche al numero dei componenti. Per assicurare una maggiore funzionalità del Consiglio, la Liguria, con legge del 2011 che ha abrogato la precedente legge del 2006, ha ridotto del 28% il numero dei componenti ed aumentato in percentuale i componenti elettivi rispetto a quelli di diritto. L'Emilia Romagna, sempre per un'esigenza di maggiore efficienza del CAL, ha invece previsto la costituzione di Commissioni per materia, che possono essere convocate anche in sede deliberante, ovviando così alle difficoltà di convocazione dell'organo plenario.

⁷³G.C. DE MARTIN, Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici, in *Le Istituzioni del federalismo*, n.1/2014, 33, nell'evidenziare la deriva neocentralista che ha coinvolto sinora spesso anche i legislatori regionali, portati a mantenere accentrate funzioni di prossimità e di area vasta che dovrebbero essere conferite a Comuni e Province, parla di propensione regionocentrica, anche nella configurazione dei rapporti fra Regione ed enti locali, che dovrebbero essere, invece, incentrati su un CAL, prefigurato in Costituzione quale organo per un effettivo dialogo paritario di Comuni e Province (o Città metropolitane) con la Regione.

⁷⁴J. LUTHER, La vastità delle aree e quella dei problemi della loro sistemazione.

l'art.123, ultimo co^a, Cost., che prevede l'istituzione a livello regionale, nello Statuto, del CAL come 'organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali', non è oggetto di modifica da parte del ddl di revisione costituzionale attualmente all'esame del Parlamento e nella sua formulazione attuale non esclude la Provincia e le Città metropolitane dal novero degli EE.LL., in cui ora rientrano anche i cd. enti di area vasta. E questo è un primo profilo su cui i legislatori regionali sono chiamati a ragionare in tema di composizione dell'organo in questione. Sotto un secondo aspetto, un rischio che sembra profilarsi dopo la Legge Delrio è quello di una sovra-rappresentazione di quei Comuni i cui sindaci siano anche presidenti di Provincia e, per questo, a norma di tutte le vigenti leggi regionali in materia, membri del CAL, circostanza che pone la questione se non sia opportuno prevedere un divieto di cumulo delle diverse cariche (sindaco, presidente di Provincia, membro del CAL e magari anche del Senato riformato). In terzo luogo, la tesi secondo cui le province riformate in enti di secondo grado non appaiono istituzioni territoriali da rappresentare nel Senato che il ddl costituzionale, attualmente all'esame del Parlamento, intende trasformare in Camera territoriale farebbe pensare che, in sede di legislazione attuativa, dovrebbero rimanere esclusi dall'accesso al nuovo Senato i sindaci presidenti di Provincia. Tesi, questa, che potrebbe essere utilizzata anche per escludere la presenza di rappresentanti provinciali in seno al CAL, nella sua vocazione di seconda camera di rappresentanza degli EE.LL. a livello regionale. Un intervento in linea con tale interpretazione si è già registrato in Umbria, dove il legislatore regionale, in data 30/09/2014, ha approvato una proposta di legge con cui si interviene sulla composizione del CAL, eliminando, da un lato, i consiglieri provinciali ed i Presidenti delle Unioni dei Comuni dal novero dei membri elettivi ed apportando, altresì, delle modifiche alle modalità di elezione dei componenti non di diritto. La riforma del CAL umbro è stata presentata dal relatore del provvedimento proprio quale atto dovuto a seguito dell'entrata in vigore della Legge Delrio che qualifica la Provincia ente di secondo livello, cioè senza elezione diretta da parte dei cittadini, quindi in ragione della perdita del suo profilo di ente politico-rappresentativo delle comunità territoriali. Si tratta, dunque, di interventi che vedranno impegnati anche gli altri legislatori regionali, specie laddove la disciplina regionale sui CAL abbia dedicato particolare attenzione all'obiettivo di garantire un'uniforme rappresentanza del territorio a livello provinciale⁷⁵.

8. IL CAL NELLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLE ISTITUZIONI PARLAMENTARI

Di rilievo è altresì l'indagine sui possibili sviluppi del ruolo e delle funzioni dei CAL alla luce della prospettiva di riforma costituzionale tornata al centro del dibattito politico e che tende al definitivo superamento del bicameralismo perfetto attraverso la trasformazione del Senato in una Camera delle Autonomie. Nel caso in cui, infatti, le forze politiche dovessero effettivamente addivenire ad un accordo volto alla creazione del "Senato delle Autonomie", diventerebbe opportuno un nuovo intervento sulla Carta anche nella parte in cui si occupa dei CAL, nella misura in cui tali organi dovrebbero essere poi chiamati a svolgere un ruolo nella composizione della Camera territoriale, cosa che accadrebbe ove prevalessero soluzioni già circolate in altre occasioni - come ad esempio quella di cui alla 'bozza Violante' discussa in Parlamento nel corso della XV legislatura⁷⁶, nonché quella di cui alla Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali del 17 settembre 2013⁷⁷ - che proponevano un Senato composto da rappresentanti sia delle Regioni che dei Comuni, immessi nell'esercizio delle

⁷⁵È il caso, oltre che dell'Umbria, anche della Liguria e del Lazio (la legge regionale del Lazio, ad esempio, prevede che i membri elettivi del CAL siano eletti secondo criteri "di equa rappresentanza provinciale"), a differenza di altre regioni che garantiscono invece la rappresentanza delle province essenzialmente tramite i membri di diritto, cioè i sindaci dei Comuni capoluogo e i presidenti delle Province, senza prevedere garanzie ulteriori rispetto ai componenti elettivi.

⁷⁶Cfr. il testo del pdl. n.533 del 17 ottobre 2007.

⁷⁷Istituita con d.p.c.m. 11/06/2013. All'interno della Commissione è stata sostenuta anche l'alternativa dell'elezione diretta da parte dei cittadini, onde evitare le difficoltà di bilanciamento tra rappresentanti delle Regioni e rappresentanti dei Comuni e fondata su un principio di contestualità delle elezioni del Senato con quelle regionali, con esclusione del Senato dal rapporto fiduciario, incardinato solo alla Camera dei Deputati. A prescindere dalla soluzione prescelta, è risultata opinione prevalente che i presidenti di Regione facciano parte del Senato come membri di diritto.

funzioni attraverso una elezione di secondo grado da parte, rispettivamente, dei Consigli regionali e dei CAL.

Si tratta, invero, di un'opzione che produrrebbe la massima valorizzazione di tale organo quale sede infungibile del raccordo tra Comuni, Regione e Stato e che, tuttavia, non è prevalsa nel già ricordato ddl costituzionale approvato dal Senato, in prima lettura, il 08/08/2014 (art. 2 del d.d.l. di riforma che riscrive l'art. 57 Cost.)⁷⁸. Su tale punto è dunque legittimo attendersi una più ponderata riflessione nel corso dell'iter parlamentare del ddl, al fine di scongiurare una crisi di legittimazione dell'organo, che privato di una attribuzione che appare essenziale, potrebbe perdere peso nel sistema istituzionale regionale, con ricadute negative sul coordinamento Regioni/EE.LL.. Ebbene, ove l'opzione qui prospettata prevalesse, si imporrebbe altresì, contestualmente, una più puntuale disciplina costituzionale dei CAL, in luogo di quella attuale così come formulata nell'ultimo comma dell'art.123 Cost. Infatti, se i CAL dovessero essere destinati a svolgere un ruolo di primo piano nella designazione dei componenti di uno dei due rami del Parlamento, ci si dovrà porre il problema della omogeneità del collegio elettorale di secondo grado rappresentato dall'insieme dei CAL, attesa la varietà attuale dei modelli strutturati nelle varie esperienze regionali - che potrebbe incidere sulla rappresentatività dell'organo parlamentare stesso - il cui superamento non può forse che passare attraverso una modifica costituzionale idonea a conferire una forte identità ai CAL. A tale proposito, si rileva la maggior definizione che dell'organo de quo veniva data nell'art.11 del ddl Amato-D'Alema, sia in ordine alla composizione⁷⁹ che alle competenze⁸⁰. Problemi di compatibilità costituzionale poneva, invece, la soluzione di cui all'art.18 del testo approvato il 17/10/2007 dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati nella parte in cui aggiungeva un comma all'art. 123 Cost. che, sempre con l'obiettivo di dare omogeneità ai CAL, rimetteva però ad una legge dello Stato la determinazione dei principi fondamentali per la formazione e la composizione dei medesimi: i profili di criticità derivavano dal fatto che nel momento in cui l'art.123 Cost. riserva allo Statuto regionale la disciplina del CAL, la legge dello Stato non può invadere la competenza riservata dalla Costituzione alle leggi statutarie, anche in considerazione del fatto che, dopo la riforma costituzionale n.1/99, con la eliminazione del limite del rispetto da parte degli Statuti medesimi delle leggi della Repubblica, il rapporto Statuti regionali/legge statale non può più essere letto in chiave gerarchica. Spetterebbe pertanto al legislatore costituzionale, al fine di superare l'estrema eterogeneità delle scelte operate in sede regionale, procedere ad una più puntuale indicazione, anzitutto, delle funzioni assegnate ai CAL - ben più articolate rispetto a quella consultiva, l'unica oggi contemplata dalla Costituzione - nonché dei tratti costitutivi dell'organo de quo

⁷⁸Tale schema di disegno di legge costituzionale prevedeva, infatti, la trasformazione del Senato della Repubblica in un 'Senato delle Autonomie', formato dai Presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano, dai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e di Provincia autonoma, nonché, per ciascuna Regione, da due membri eletti, con voto limitato, dal Consiglio regionale tra i propri componenti e da due sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione (a tale componente territoriale, poi, avrebbero dovuto affiancarsi ventuno cittadini che avessero dato lustro alla Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario (i requisiti sono i medesimi attualmente previsti per la nomina a senatori a vita), nominati dal Presidente della Repubblica per un periodo di sette anni. Nel testo del ddl approvato dal Senato in data 08/08/2014, invece, l'art. 57 Cost. risulta così modificato "Il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica. I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due. La ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nei quali sono stati eletti. Con legge approvata da entrambe le Camere sono regolate le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio".

⁷⁹Cfr. il comma 2, dell'art.11, ddl Amato-D'Alema: "Del Consiglio fanno parte in numero complessivo non superiore a quello dei componenti l'Assemblea regionale, i Presidenti delle Province, i Sindaci dei Comuni capoluogo e altri Sindaci della Regione nei modi indicati dallo Statuto".

⁸⁰Cfr. il comma 3, dell'art.11, ddl Amato-D'Alema: "Il Consiglio delle autonomie locali si esprime su: a) le modifiche dello Statuto; b) il bilancio di previsione e il rendiconto consuntivo; c) le leggi in materia di ordinamento e di funzioni degli enti territoriali; d) le norme e gli atti in materia di ripartizione delle risorse e dei trasferimenti regionali; e) gli altri provvedimenti eventualmente indicati dallo Statuto".

(struttura, composizione); un terreno comune nel cui solco i legislatori regionali potranno poi dettare discipline di dettaglio. Altrettanto, auspicabile appare l'estensione della disciplina anche alle Regioni speciali ed alle Province autonome⁸¹, sia pure nel rispetto della loro autonomia statutaria.

9. CONCLUSIONI.

Nel tentare di tirare le fila del discorso, a fronte di esperienze particolarmente virtuose (come, ad esempio, quella emiliana o toscana) non può non pesare negativamente la mancata costituzione del CAL in diverse Regioni - come nel caso della Basilicata perché ancora non adottato il nuovo Statuto regionale o del Veneto e della Sicilia perché non adottata la legge istitutiva - nonché la sua non operatività in Regioni come Campania Puglia e Molise⁸² dove pure è previsto e disciplinato in sede statutaria e di legislazione attuativa. Probabilmente, dunque, una più puntuale definizione costituzionale, prima, e statutaria poi, potrebbe realmente porsi come elemento di forza di un organo cui, come si è visto, sono state attribuite, dal legislatore statale, in primis, ma anche a mezzo di determinazioni statutarie o decisioni politiche degli organi delle singole Regioni, funzioni che vanno ben oltre la mera "consultazione fra la Regione e gli EE.LL." ex art.123 Cost., in quanto, evidentemente percepito come soggetto istituzionale in grado di svolgere un ruolo di più ampio rilievo nell'ambito del processo di implementazione del sistema autonomistico italiano, come dimostra anche la legislazione statale che gli attribuisce fondamentali competenze nell'ambito del processo di allocazione delle funzioni amministrative o delle risorse finanziarie. È del tutto evidente quindi come, affinché tale processo giunga a compimento, rilevi la circostanza che solo in alcune Regioni (sia pure la maggioranza) l'organo esista e sia operativo, fermo restando che, l'effettivo peso dei CAL ed il loro contributo alle dinamiche istituzionali considerate dipenderà in grande parte dalle prassi istituzionali, nelle varie realtà regionali. Così come altrettanto rilevante potrebbe rivelarsi l'attuazione della nuova riforma costituzionale, che prevede, tra l'altro, l'istituzione di una Camera delle autonomie a livello statale, onde apportare interventi correttivi alla disciplina costituzionale dei CAL, nell'ottica della massima valorizzazione delle loro potenzialità intrinseche. Ed in tal senso non può che valutarsi negativamente la totale assenza, nel testo del ddl costituzionale attualmente in discussione in Parlamento, di qualsivoglia norma sui CAL: né norme di maggiore definizione dell'organo, né la previsione dell'espressione da parte di tali organi dei rappresentanti locali nel riformato Senato delle Autonomie, né le premesse per l'istituzione da parte delle Regioni di un sistema bicamerale a livello regionale, con attribuzione al CAL di poteri e modalità di funzionamento simmetrici a quelli del Senato.

In luogo di tale silenzio, sarebbe quanto mai opportuna una decisa presa di posizione del legislatore costituzionale, atteso che la linea che sembra essere stata intrapresa, nel porre le premesse di una possibile crisi di legittimazione del CAL, potrebbe far apparire più coerente una sua soppressione, almeno come organo necessario ex art.123 Cost., cui però dovrebbero seguire contestualmente nuove e soddisfacenti risposte alla fondamentale questione dei raccordi fra i differenti livelli di governo con tutte le connesse implicazioni ordinamentali.

⁸¹Come già rilevato, organismi strutturati sul modello dei CAL sono stati istituiti in Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Sardegna e nelle Province di Trento e Bolzano, mentre in Sicilia permane la Conferenza Regione - autonomie locali quale sede dei rapporti interistituzionali nella Regione.

⁸²Lo Statuto Molise (art.71, comma 4) prevede che sino all'entrata in vigore della legge regionale di disciplina del CAL ed al conseguente insediamento, le funzioni consultive dello stesso siano svolte dalla Conferenza regionale delle AA.LL. costituita ai sensi della l.r. n. 34/1999.