

I consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione della fonte competente

di Andrea Ambrosi

(in corso di pubblicazione in *"Le Regioni"*, 2/2007)

1. Con la sentenza n. 370 del 2006 la Corte definisce un ricorso contro la I. prov. Trento 15 giugno 2005, n. 7, mediante la quale la Provincia ha istituito il consiglio delle autonomie locali (CAL) e ne ha regolato le funzioni. Delle due censure prospettate, la prima, di portata generale e concernente la legge nella sua interezza, si fonda sull'assunto che l'istituzione del CAL - doverosa pure nelle Regioni e Province autonome - debba avvenire con "fonte statutaria e non con fonte legislativa ordinaria": ciò sarebbe imposto dall'art. 123, comma 4, Cost., ritenuto applicabile al caso per il tramite della nota clausola di adeguamento automatico dell'art. 10 l. cost. 3/2001, in quanto le forme di maggiore autonomia cui la clausola ha riguardo "sono, naturalmente, riferite anche agli enti locali"¹. Per respingere nel merito il ricorso su questo punto², la Corte sviluppa due argomenti.

1.1. Il primo riguarda, in termini generali, gli enti destinatari della clausola di maggiore autonomia: secondo la sent. n. 370, "il meccanismo di estensione di cui al citato art. 10 [può] funzionare soltanto quando esso miri a garantire, all'esito di una valutazione complessiva, maggiore autonomia all'ente Regione e non anche all'ente locale".

La Corte giunge a tale risultato valorizzando il testo dell'art. 10 ("che fa esclusivo riferimento alle Regioni a statuto speciale, non inserendo così nel proprio ambito applicativo gli enti territoriali minori che - godendo, dopo la riforma del titolo V, di una sicura sfera di autonomia costituzionalmente garantita - avrebbero altrimenti ricevuto una esplicita menzione da parte del legislatore costituzionale"), e sottolineando che l'interpretazione opposta implica il rischio che "ad una ipotetica maggiore autonomia dell'ente locale corrisponda una minore autonomia dell'ente regionale. Potrebbe, infatti, accadere che una stessa norma costituzionale, introdotta attraverso il meccanismo previsto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, sia idonea ad incrementare gli spazi di

¹ Le citazioni sono dal ricorso n. 78, in *Gazz. Uff.*, 1^a s. s., n. 39 del 28 settembre 2005. Per lo stesso motivo il Governo ha impugnato altre leggi ordinarie di Regioni speciali concernenti la istituzione del CAL: v. il ricorso n. 39 (in *Gazz. Uff.*, 1^a s. s., n. 14 del 6 aprile 2005), sugli artt. 1-11 e 15, l. reg. Sardegna 17 gennaio 2005, n. 1, e il ricorso n. 47 (in *Gazz. Uff.*, 1^a s. s., n. 17 del 26 aprile 2006), sugli artt. 31-37, l. reg. Friuli - Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1. Non è stata invece impugnata, sullo stesso oggetto, la I. prov. Bolzano 11 giugno 2003, n. 10, modificata dalla I. prov. 20 giugno 2005, n. 3 (in Sicilia e in Valle d'Aosta vigono leggi anteriori al 2001: v. la l. reg. 7 marzo 1997, n. 6, che all'art. 43 prevede un "conferenza Regione - autonomie locali", e, rispettivamente, la l. reg. 7 dicembre 1998, n. 54, i cui artt. 60 ss. disciplinano il "consiglio permanente degli enti locali"). Il ricorso n. 39 è stato dichiarato inammissibile con la sent. 175/2006, in quanto il Governo, pur invocando l'art. 10 l. cost. 3/2001, non ha preso in considerazione le norme dello Statuto speciale, rispetto alle quali operare il confronto con la particolare forma di autonomia ravvisata nell'ultimo comma dell'art. 123 Cost. Il ricorso contro la legge del Friuli - Venezia Giulia, per questa parte impostato allo stesso modo, dovrebbe essere deciso secondo il precedente della sent. 175 (e comunque, alla sostanza delle censure si può rispondere con gli argomenti della decisione che si commenta). In dottrina, a favore dell'applicazione alle Regioni speciali dell'art. 123, comma 4, Cost., si esprime P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, Giappichelli, 2003, 41 ss., 54-55.

² Anche il ricorso n. 78 non operava alcun confronto tra norme statutarie e art. 123 Cost.; la Corte ritiene però non invocabile il precedente della sent. 175, in quanto la stessa legge impugnata dichiarava espressamente di porsi "in attuazione dell'articolo 123, quarto comma, della Costituzione e dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3...". Ad essere rigorosi, un motivo di inammissibilità, per indeterminatezza del parametro, poteva essere ravvisato nella circostanza che l'avvocatura contestava il mancato utilizzo di una "fonte statutaria", senza precisare se a suo giudizio si sarebbe dovuto fare ricorso allo statuto-legge costituzionale, oppure alla fonte dell'art. 47 St.

autonomia degli enti territoriali minori e contestualmente ad incidere in negativo sull'autonomia regionale"³.

Parte della dottrina sostiene una diversa lettura dell'art. 10: la clausola di maggior favore - riguardata alla luce del valore fondamentale dell'art. 5 Cost., che promuove l'autonomia "al basso" - andrebbe riferita "non alla sola autonomia delle Regioni bensì all'autonomia *tout court*, anche a quella dunque degli *altri* enti territoriali operanti in seno alle Regioni stesse"⁴.

Per quanto sia apprezzabile l'intendimento che la sorregge - riconoscere agli enti locali delle Regioni speciali una posizione il più possibile corrispondente a quella delineata dal nuovo Titolo V, e sinteticamente espressa nell'art. 114, comma 1 -, tale lettura non riesce a risolvere il problema dell'eventuale contrasto tra la condizione di maggiore autonomia data all'ente locale dalla Costituzione, e singoli poteri attribuiti dallo Statuto speciale alla Regione o alla Provincia. Né, soffermando l'attenzione al caso concreto, il problema è superato sostenendo che l'istituzione del CAL "può portare beneficio a *tutti*", e che se ne può "avere un guadagno non tanto per questo o quell'ente quanto per i procedimenti di produzione giuridica e di formazione in genere della volontà regionale (o, come qui, provinciale), al servizio della comunità stanziata sul territorio"⁵: così argomentando, una positiva (e condivisibile) valutazione di merito circa la "resa" del CAL viene utilizzata per negare che la Regione possa liberamente apprezzare la bontà di determinate soluzioni organizzative, nell'esercizio di unapotestà che lo Statuto speciale attribuisce ad essa come ente, e non come comunità (il modo di intervento di quest'ultima nel procedimento di formazione della legge statutaria essendo distintamente previsto, e formalizzato nel referendum popolare).

Dal rilievo che riconoscerà agli enti locali delle Regioni speciali forme di autonomia stabilite nel Titolo V può tradursi in limitazioni di competenze e poteri delle Regioni stesse, la sent. n. 370 trae la conclusione generale che "l'adeguamento automatico previsto dal citato art. 10 [opera] esclusivamente a favore delle autonomie regionali e non anche delle autonomie locali", senza però scrutinare, nello specifico, se la "disposizione [l'art. 123, comma 4, Cost.] da cui potrebbero trarre vantaggio gli enti territoriali minori, ai quali verrebbe assicurata la rappresentanza dei propri interessi in un organismo, obbligatoriamente istituito, di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali di governo", sia in concreto limitativa di ben determinate attribuzioni della Regione (della Provincia) autonoma (nel caso, della potestà statutaria ex art. 47 St.). Concepita in termini così ampi, la conclusione appare però eccessiva. Altro è dire che la clausola di adeguamento non può operare "a danno" delle Regioni speciali, ed altro è negare che gli enti locali di quelle realtà territoriali possano mai giovare delle norme del Titolo V che definiscono l'autonomia di Comuni, Province e Città metropolitane. Tanto più se si riconsidera che gli Statuti speciali non dettano una disciplina completa di tali enti, e che anche Regioni e Province differenziate nell'esercizio di tutte le potestà normative devono rispettare il c.d. limite costituzionale. E' allora forse preferibile l'idea che dell'art. 10 l. cost. 3/2001 gli enti locali

³ Per gli stessi argomenti v. già A. D'ATENA, *Le Regioni speciali ed i "loro" enti locali, dopo la riforma del Titolo V*, Relazione al Convegno "Le autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome", Cagliari, 20 marzo 2003, ora in A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, Giuffrè, 2005, 173 ss., spec. 175-176. Sull'argomento letterale, e sui tentativi di forzare il testo dell'art. 10, condotti da ANCI, UPI e UNCEM nel corso dei lavori preparatori della l. 131/2003, v. A. AMBROSI, *La competenza legislativa delle Regioni speciali e l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001*, in questa *Rivista*, 2003, 825 ss., spec. 838-839.

⁴ A. RUGGERI, *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra "riserva di specialità" e clausola di maggior favore*, in questa *Rivista*, 2004, 781 ss., spec. 813.

⁵ A. RUGGERI, *La Corte, la clausola di "maggior favore" e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, in www.forumcostituzionale.it (1 dicembre 2006), par. 2.

non beneficino solo quando la forma di autonomia contrasti con puntuali poteri e facoltà delle Regioni autonome⁶.

1.2. Il secondo argomento poggia sul principio già codificato nella sent. 314/2003⁷, a proposito della inapplicabilità dell'art. 127 Cost. al controllo sulle leggi siciliane. La Corte ribadisce che l'estensione di norme del nuovo Titolo V, ex art. 10 della I. cost. n. 3, richiede che le due forme di autonomia - quella stabilita dallo Statuto speciale, e quella risultante dalla Costituzione, ciascuna considerata unitariamente in tutti gli elementi che le danno corpo - si prestino ad un giudizio di comparazione, e che ciò è possibile solo se sono omogenee; sulla base di tale criterio, la decisione commentata esclude che il raffronto tra la "legge statutaria" delle Regioni speciali e la fonte prevista dall'art. 123 Cost. si possa operare in termini di "maggiore" o di "minore" autonomia.

L'argomentazione in sé risulta convincente. Riguardati dal punto di vista del procedimento di formazione, del contenuto, e del c.d. limite verticale, le due fonti presentano elementi di reciproca specialità: per esemplificare, alle due successive delibere del consiglio regionale si contrappone un'unica approvazione assembleare; mentre le autonomie speciali stabiliscono con legge statutaria le modalità di elezione degli organi di vertice dell'ente e le cause di ineleggibilità ed incompatibilità, gli statuti ordinari sono sicuramente privi di competenza su questi oggetti, ma regolano "la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali", ed hanno riconosciuto in modo espresso il potere di dettare le "norme fondamentali di organizzazione e di funzionamento"; se l'art. 123 Cost. impone il rispetto del solo limite della armonia con la Costituzione, gli Statuti estendono il vincolo ai "principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica"; nelle Regioni ordinarie i soggetti legittimati a chiedere il referendum oppositivo/approvativo non variano in funzione del quorum di voti favorevoli raggiunto in consiglio, a differenza di quanto accade nelle Regioni e Province autonome.

D'altro canto, occorre ricordare che la clausola di adeguamento automatico ha solo lo scopo di impedire che transitoriamente le Regioni speciali si trovino svantaggiate rispetto alle ordinarie, e che quindi le "condizioni di autonomia" tra le quali operare il confronto ex art. 10 sono quelle che il legislatore costituzionale ha ritenuto di attribuire alle Regioni speciali e, rispettivamente, alle ordinarie. Esse sono delineate attraverso la apposizione congiunta (e si deve supporre: intenzionalmente congiunta) di limiti materiali, verticali e procedurali⁸; l'idea di applicare alle Regioni speciali una "forma e condizione particolare di autonomia" costruita a tavolino, con gli elementi "più favorevoli" della "forma" valevole per la Regione ordinaria e della corrispondente "forma" dello Statuto costituzionale, finisce con l'attribuire eccessivi poteri costruttivi all'interprete. Se così fosse, la scelta non sarebbe più tra due modelli, ma tra le "n" permutazioni che si possono immaginare combinando tra di loro i singoli spezzoni normativi.

Se, in linea di principio, la prospettiva assunta dalla Corte ha il merito di valorizzare la circostanza che una "forma di autonomia" è definita da un insieme di elementi, nel caso specifico sussisteva probabilmente un motivo più radicale, idoneo ad impedire ogni confronto: l'art. 10 consente infatti l'estensione solo di disposizioni della stessa legge costituzionale n. 3 che lo contiene, mentre la potestà statutaria dell'art. 123 Cost. risulta dalla precedente I. cost. 1/1999. E' vero che il CAL è stato previsto dalla I. cost. n. 3, ma lo è stato unicamente quale oggetto ulteriore di una potestà normativa strutturata in

⁶ Per una maggiore argomentazione di questa prospettiva cfr. A. AMBROSI, *La competenza legislativa* cit., 837 ss.

⁷ In questa *Rivista*, 2004, con serrate e documentate notazioni critiche di C. PADULA, *L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra "sistemi"*, 682 ss.

precedenza; chi sostiene che le Regioni speciali siano tenute ex art. 10 ad istituire il CAL con "fonte statutaria", ha l'onere di superare questa ulteriore difficoltà⁹.

2. Respingendo l'assunto governativo dell'incompetenza della legge ordinaria, la Corte - per quanto solo come *obiter* - scrive anche che "la legge statutaria è una fonte facoltativa". L'affermazione suscita qualche dubbio¹⁰.

Salva la questione dei rimedi a fronte di comportamenti omissivi del consiglio regionale, e ferme alcune particolarità per quanto riguarda la Sicilia, la adozione della legge statutaria (o di più leggi statutarie, a copertura dei singoli oggetti considerati dagli statuti), appare invero in molti casi costituzionalmente dovuta piuttosto che facoltativa.

In tal senso depongono più elementi. Sul piano lessicale, è da notare come gli statuti speciali, nell'introdurre la legge statutaria¹¹, usino l'indicativo presente, modo verbale comunemente impiegato per esprimere un dover essere; inoltre, là dove stabiliscono le conseguenze della sfiducia al presidente della Regione eletto direttamente dal corpo elettorale, essi considerano tale tipo di investitura solo una eventualità, posta sullo stesso piano di altri modi elezione: sembra dunque che la Regione non abbia la semplice facoltà di derogare ad un modello "normale", ma sia chiamata a compiere una scelta positiva tra più alternative, nessuna delle quali è preferita dallo statuto costituzionale¹².

A ciò si aggiungono argomenti più sostanziali. In molti casi, l'approvazione della legge statutaria è indispensabile o per rendere operativi istituti di partecipazione e di democrazia diretta, oppure per individuare le competenze di organi di vertice della Regione (e quindi, in definitiva, per definire la forma di governo), oppure, ancora, per dare concretizzazione a precisi vincoli costituzionali positivi; né - per le ipotesi alle quali qui si fa riferimento - è possibile giovare di una qualche disciplina transitoria o cedevole.

Numerosi sono gli esempi. Lo statuto valdostano ammetteva ed ammette l'iniziativa legislativa popolare, la cui disciplina è oggi affidata alla legge statutaria; con la riforma del 2001 è stato abrogato l'art. 28 St., che fissava in tremila il numero minimo delle firme necessarie per la presentazione del progetto di legge; in considerazione dell'abrogazione, ritenere solo "facoltativa" la legge statutaria significa paralizzare il diritto di iniziativa legislativa. Analogamente, l'art. 33 St. F.V.G. prevedeva che il referendum abrogativo di leggi regionali potesse essere chiesto da almeno ventimila elettori o due consigli provinciali; abrogato l'art. 33 dalla l. cost. 2/2001, la "legge statutaria" prevista dal novellato art. 12 St. dovrà necessariamente intervenire, per dare effettività a questo istituto di democrazia diretta. Tutti gli Statuti dispongono che sia introdotto il "referendum propositivo", e che "al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi" la legge statutaria, per la parte sulle elezioni, promuova "condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali"; si tratta di un istituto e di un principio, che non riguardano unicamente l'apparato di governo, e che oggi solo la legge statutaria è competente a

⁸ Come si può dire a proposito delle potestà legislative: cfr. A. AMBROSI, *La competenza legislativa* cit., 826-827, 831.

⁹ Che se poi il principio ricavabile dall'art. 123, comma 4, Cost., fosse solo che nelle Regioni speciali un CAL vi ha da essere, allora la legge impugnata era perfettamente rispettosa del principio.

¹⁰ Sibillina la ritiene A. RUGGERI, *La Corte, la clausola di "maggior favore" e il bilanciamento mancato* cit., par. 3.

¹¹ Cfr. art. 15 St. V.d'A.; art. 15 St. Sar.; art. 12 St. F.V.G.; art. 47 St. T.A.A.; per la Sicilia v. art. 3, comma 1, art. 8-bis, art. 9, comma 3, art. 13-bis, art. 17-bis.

¹² Come è noto, diversamente formulate erano le disposizioni, inserite tra le "transitorie e finali", dell'art. 50 St. V.d'A. e dell'art. 54 St. Sar., nelle parti (ora abrogate) in cui prevedevano che gli statuti speciali, nelle materie indicate dall'art. 123 Cost., 'potevano' essere modificati con il procedimento stabilito dallo stesso art. 123. Analogamente, per la Sicilia, oggi l'art. 41-bis, comma 1, St., stabilisce che "Le disposizioni relative alla forma di governo di cui all'articolo 9, commi primo, secondo e quarto, e all'articolo 10, dopo la loro prima applicazione, possono essere modificate con legge

regolare: non è plausibile che gli Statuti abbiano rimesso il tutto alla mera facoltà della Regione¹³.

Ancora: lo Statuto del Friuli - Venezia Giulia del 1963 dedicava due articoli alle "funzioni della giunta regionale"; la l. cost. 2/2001 non ha toccato l'art. 47 (sulle procedure di consultazione tra lo Stato e la Regione), mentre ha soppresso l'art. 46, nel quale erano elencate le attribuzioni giuntali (tra cui: "deliberare i regolamenti per la esecuzione delle leggi...; esercitare l'attività amministrativa per gli affari di interesse regionale...; predisporre il bilancio preventivo e presentare annualmente il conto consuntivo...")¹⁴; poiché non sembra ammissibile l'assenza - nello Statuto costituzionale o nella legge statutaria - di una qualche definizione delle competenze della giunta (e, di riflesso, dei rapporti tra questa e gli altri organi di governo), occorre concludere per la doverosità della peculiare legge statutaria.

Né è possibile opporre - in relazione agli oggetti indicati - la sufficienza di una preesistente disciplina legislativa ordinaria, o derivante da norme regolamentari interne (che ad ogni modo non sempre vi è); pure se tale disciplina non è divenuta illegittima per il sopravvenire delle nuove disposizioni costituzionali, resta che la novella del 2001 vuole non una normativa qualunque, ma una fonte particolare, cui è collegato un certo tipo di rapporti con le altre fonti regionali, e nel cui procedimento di formazione è inserita la possibilità per il corpo elettorale della Regione di esprimersi con il referendum sulle scelte compiute dall'assemblea legislativa, possibilità la cui perdita inciderebbe in un punto essenziale sull'equilibrio tra organo rappresentativo ed elettori che è stato delineato con la riforma degli Statuti.

3.1. Escluso che l'art. 10 l. cost. 3/2001 obblighi le Regioni e le Province ad autonomia differenziata ad istituire il CAL, la sent. 370 precisa che "rimane, comunque, fermo il potere di detti enti di prevedere, in armonia con le proprie regole statutarie, particolari modalità procedurali volte ad introdurre nel rispettivo sistema forme organizzative stabili di raccordo tra l'ente Regione e gli enti locali ispirate dalla esigenza di assicurare la osservanza del principio di leale collaborazione. Ciò tanto più se si considera che lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige attribuisce potestà legislativa alla Regione in materia di 'ordinamento degli enti locali' (art. 4, numero 3)".

Non convince l'ultima parte della precisazione. E' da evidenziare che, nel caso specifico, era impugnata una legge provinciale, che aveva istituito il CAL unicamente - ed è ovvio - per la Provincia di Trento (e non "in ambito regionale", come si legge nella decisione): se la potestà legislativa esercitata fosse da ricondurre alla materia "ordinamento degli enti locali", la competenza spetterebbe solo alla Regione Trentino - Alto Adige, sulla base dell'art. 4, n. 3, St., e non a ciascuna delle due Province.

In secondo luogo, ma soprattutto, con l'istituzione e la regolazione dei CAL non viene in rilievo l'aspetto della organizzazione degli enti locali (anche nelle diverse forme associative di essi)¹⁵: in attuazione del principio di leale collaborazione, vengono inseriti - nella strutturazione di funzioni regionali - il punto di vista ed in certi casi la concertazione

approvata dall'Assemblea regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti".

¹³ La Sicilia, peraltro, ha dato attuazione all'art. 13-bis St. con la l. reg. 10 febbraio 2004, n. 1, senza prevedere in alcun modo il referendum propositivo. Quanto all'equilibrio della rappresentanza dei sessi, per la sent. 49/2003 gli Statuti dopo il 2001 "stabiliscono come doverosa l'azione promozionale" ad esso finalizzata.

¹⁴ Prendo la sottolineatura della lacuna da R. TOSI, *La revisione dello statuto speciale della Regione Friuli - Venezia Giulia: una disciplina incerta tra omologazione e differenziazione*, in questa Rivista, 2001, 529-530.

¹⁵ V. A. RUGGERI, *La Corte, la clausola di "maggior favore" e il bilanciamento mancato* cit., par. 2, il quale nota che, se i CAL nelle Regioni di diritto comune sono espressamente considerati estranei all'ordinamento degli enti locali, non si vede per quale motivo dovrebbero rientrarvi nelle Regioni speciali; E. HAPFACHER BREZINKA, *Il Consiglio delle autonomie locali nell'Alto Adige-Südtirol e nel Trentino*, in *Informator*, 2006, n. 4, 28 ss., spec. 36.

con enti che vedono la loro autonomia conformata in modo determinante da talune scelte regionali. La relativa disciplina attiene quindi in parte alla definizione dei poteri e dei rapporti tra gli organi politici di vertice della Regione, in parte al disegno della c.d. "forma di regione", che ha tratto alle relazioni tra l'apparato regionale e le diverse articolazioni della comunità¹⁶, in parte alla organizzazione amministrativa sottostante alla giunta e al consiglio.

3.2. Il ricorso del Governo e la decisione della Corte suggeriscono l'interrogativo se le Regioni e le Province autonome possano istituire e disciplinare i CAL con la peculiare "legge statutaria" prevista dal 2001¹⁷.

La risposta positiva¹⁸ avrebbe l'apprezzabile vantaggio di conferire all'organo di consultazione maggiore stabilità, garantendone le funzioni anche nei confronti delle successive leggi ordinarie, e particolarmente quando ne sia previsto l'intervento nei procedimenti normativi. Per giungere ad essa occorre superare alcune difficoltà. Si ritiene che anche le leggi statutarie siano fonti a competenza limitata, oltre che riservata¹⁹, e gli Statuti, stando alle formulazioni testuali, e a differenza dell'art. 123 Cost., rimettono a questa fonte solo "la forma di governo", e non anche le norme fondamentali in materia di "organizzazione e funzionamento", nel cui ambito si collocano in parte i CAL; inoltre, attrarre alla legge statutaria, in alternativa a quella comune, la disciplina dell'organo, pone il problema del rapporto con i limiti verticali che delimitano le varie potestà legislative delle regioni speciali.

Quanto alla competenza materiale delle nuove fonti di autonomia, è da osservare però che "forma di governo" è espressione sufficientemente elastica ed indeterminata da consentire implementazioni differenziate, necessariamente affidate in prima battuta alle stesse Regioni; inoltre, in letteratura si è argomentata una interpretazione estensiva degli oggetti elencati, che riconduce ad essi, in mancanza di puntuali regole statutarie, anche i profili dell'organizzazione non menzionati in modo espresso²⁰. Se solo per questo non si può affermare una riserva di legge statutaria su di essi, una lettura larga delle disposizioni costituzionali almeno consente che le leggi statutarie si occupino degli organi di consultazione della Regione con gli enti locali²¹.

¹⁶ Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, VII ed., Milano, Giuffrè, 2005, 134.

¹⁷ Il dubbio non si pone per la Regione Trentino - Alto Adige, per la quale non è prevista la legge statutaria. Pure in essa l'istituzione del CAL sarebbe quanto meno opportuna, in quanto più di una competenza regionale presenta particolare interesse per gli enti minori (dai servizi antincendio dall'ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri, delle camere di commercio, di certi enti creditizi, delle IPAB, degli stessi enti locali); a ciò si potrà provvedere solo con legge ordinaria.

¹⁸ Per la quale v. A. RUGGERI, *La Corte, la clausola di "maggior favore" e il bilanciamento mancato* cit., par. 2. In Sardegna la l. stat. approvata il 7 marzo 2007 (pubblicata ai fini notiziali nel *BURAS* n. 9 del 19 marzo 2007) prevede il CAL all'art. 30 (rinviandone peraltro alla legge regionale la disciplina della composizione e dei poteri). In Friuli - Venezia Giulia il CAL era stato istituito dalla legge statutaria deliberata l'11 marzo 2002 (e non approvata dal referendum popolare del successivo 29 settembre), mentre non è più previsto nella legge statutaria che il consiglio ha licenziato il 1° marzo 2007 (pubblicazione notiziale nel *Suppl. ord.* n. 9 al *BUR* n. 11 del 14 marzo 2007). Per quanto può valere, si ricorda che nessuna di queste leggi è stata impugnata dal Governo.

¹⁹ V. ora, anche per ulteriori indicazioni, G. SCALA, *Le leggi statutarie delle Regioni Speciali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2006, 336 ss.

²⁰ Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale* cit., 134-135; nello stesso senso, da una diversa prospettiva, P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna* cit., 54 ss. L'interpretazione più larga risulta fatta propria dalla ricordata l. stat. Sardegna approvata il 7 marzo 2007, la quale assume a proprio oggetto, tra l'altro, "la forma di governo e i rapporti fra gli organi, i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione..." (cfr. art. 1), e in tale contesto istituisce ad esempio, oltre che il CAL, la "consulta di garanzia" statutaria (artt. 34 ss.).

²¹ Il rilievo della relativa elasticità degli articoli statutarî (si noti che, con la consueta eccezione della Sicilia, le altre disposizioni mostrano di considerare taluni singoli oggetti come semplici specificazioni non esaustive della forma di governo) esclude che vi sia contraddizione tra l'inesistenza di un dovere (ex art. 123 Cost.,

Il rischio poi del conflitto tra la legge statutaria e vincoli statali nelle materie regionali è più apparente che reale: nelle Regioni ordinarie la organizzazione interna è materia residuale²², ed ex art. 10 l. cost. 3/2001 tale dovrebbero essere divenute le simili o corrispondenti materie nominate negli Statuti speciali; ad ogni modo, i principi generali dell'ordinamento giuridico, che astringono la potestà primaria, valgono anche per la potestà statutaria, mentre è assai difficile immaginare norme di grande riforma riferibili solo alle autonomie speciali, nelle Regioni ordinarie essendo i CAL riservati allo statuto di cui all'art. 123 Cost. Comunque, ove un tale contrasto si dovesse in concreto verificare, esso si risolverà secondo i principi, con la preferenza per la fonte statale²³.

4. Tornando alla l. prov. Trento n. 7/2005. Il Governo, oltre che sollevare la questione generale di cui si è detto, ne aveva specificamente impugnato due disposizioni: l'art. 8, comma 1, lett. c, secondo cui al CAL spetta "la formulazione di proposte legislative; ove approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti, la proposta costituisce oggetto di apposito disegno di legge presentato dalla Giunta provinciale al Consiglio provinciale entro trenta giorni dal ricevimento"; e l'art. 8, comma 3, a tenore del quale, "il regolamento interno del Consiglio provinciale disciplina modalità, termini e procedure mediante le quali il Consiglio delle autonomie locali partecipa, nel rispetto dello Statuto di autonomia, all'iter di formazione delle leggi presso il Consiglio provinciale."

Secondo il Governo, tali disposizioni avrebbero attribuito al CAL un diritto di iniziativa legislativa, in contrasto con gli artt. 8, 9, 26, e 47 St., "secondo cui la potestà legislativa spetta esclusivamente al consiglio regionale e ai consigli provinciali", con l'art. 60 St., "in base al quale la disciplina del diritto di iniziativa legislativa è rimessa, peraltro con esclusivo riferimento all'iniziativa popolare, alla sola legge regionale (e non provinciale)", e con l'art. 123, comma 4, Cost., che avrebbe impresso al CAL la caratteristica essenziale di organo "meramente consultivo"²⁴.

Nelle more del giudizio, la prima delle due disposizioni è stata modificata, e si è riconosciuto in modo espresso alla giunta provinciale un ambito di discrezionalità nella valutazione delle "proposte legislative" formulate dal CAL: a seguito della novella, l'esecutivo della Provincia "valuta la proposta e formula un disegno di legge tenendo conto dei contenuti della proposta medesima".

Lo *ius superveniens* consente alla Corte di dichiarare cessata la materia del contendere in ordine al primo comma dell'art. 8, sul rilievo che "la disposizione legislativa sopravvenuta deve ritenersi satisfattiva rispetto alle censure fatte valere nell'atto introduttivo del giudizio". Per quanto riguarda il terzo comma del medesimo articolo, la questione è dichiarata non fondata: perché la norma è da interpretare nel senso che non attribuisca alcun diritto di iniziativa legislativa; perché il previsto intervento del CAL nell'iter normativo lascia intatto il potere deliberativo del consiglio; perché l'art. 60 St. istituisce una riserva di legge regionale solo per la iniziativa legislativa popolare; infine, perché l'art. 123, comma 4, Cost., non è applicabile alle autonomie speciali.

E' da notare come - pur giungendo ad esiti opposti - il Governo da un lato, la difesa provinciale, la Provincia (quando decide di modificare la norma censurata), la Corte

tramite l'art. 10 l. cost. 3/2001) di istituire il CAL con legge statutaria, competenza limitata della fonte, e possibilità che essa si occupi dell'organo di consultazione. Sul problema del testo utili spunti si traggono dal dibattito anteriore alla l. cost. 3/2001, sulla questione se i nuovi statuti dell'art. 123 Cost. potessero o meno occuparsi del CAL: cfr. M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali. Conferenza o Consiglio?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 217 ss.

²² Cfr. sentt. 17/2004, 233/2006, 169/2007.

²³ Così L. PALADIN, *Diritto regionale*, VII ed., Padova, Cedam, 2000, 41-42, in ordine all'analogo problema del rapporto tra la competenza statutaria (ex art. 123 Cost. vecchio testo) sulla "organizzazione interna della Regione", e la competenza concorrente su "ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione").

²⁴ Le citazioni, tutte testuali, esauriscono la motivazione della questione data dal ricorso n. 78.

costituzionale d'altro lato, sembrano muovere dal medesimo presupposto: che la attribuzione al CAL di un potere di iniziativa legislativa violi lo Statuto speciale.

I parametri indicati nel ricorso sono però tutti, per vari motivi, inconferenti²⁵.

Gli artt. 8 e 9 St. si limitano ad elencare, come è ben noto, le materie oggetto di potestà legislativa primaria e concorrente della Provincia, mentre l'art. 26 riserva al consiglio regionale le funzioni legislative spettanti alla Regione: non si comprende come le competenze oggetto di queste norme possano essere incise dalla previsione di un potere di iniziativa legislativa né riservata né vincolante²⁶. Quanto all'art. 60 St. il testo originario rimetteva in effetti alla legge regionale la disciplina dell'iniziativa popolare e del referendum sia per le leggi della Regione, che per le leggi delle due Province, ma esso è stato sostituito dalla l. cost. 31 gennaio 2001, n. 2 (art. 4, comma 1, lettera ff), ed oggi la competenza della Regione è circoscritta all'iniziativa e al referendum sulle leggi regionali; il richiamo all'art. 60 è dunque del tutto irrilevante, non perché la riguardi solo l'iniziativa popolare (come dice la Corte), quanto piuttosto - e prima ancora - perché non regola alcuna fonte delle due Province²⁷.

In realtà, a differenza di tutti i rimanenti Statuti speciali, che attribuiscono direttamente a certi organi (o al corpo elettorale) la titolarità dell'iniziativa legislativa (rinviandone poi in parte ad altre fonti la disciplina attuativa), lo Statuto del Trentino - Alto Adige non contiene alcuna norma sul punto, salva la previsione dell'iniziativa popolare quale oggetto della legge statutaria delle due Province, o - come si è appena visto - della legge ordinaria della Regione²⁸; nel silenzio anche delle norme di attuazione, stando alla disciplina vigente l'iniziativa legislativa in questi tre enti è riconosciuta alle Giunte e ai singoli consiglieri solo dai regolamenti interni dei rispettivi consigli²⁹. E poiché nessuna norma statutaria o di attuazione garantisce l'iniziativa alla giunta, perde di consistenza anche il dubbio che le disposizioni impugnate siano illegittime se ed in quanto annullino o restringano il libero apprezzamento dell'esecutivo in ordine all'*an* e al *quomodo* delle proposte legislative³⁰.

²⁵ Dall'art. 123 Cost. - che la Corte ritiene, per i motivi detti, non applicabile alle Regioni speciali - non è possibile dedurre il divieto di attribuire al CAL l'iniziativa legislativa: posto il principio che dove non vi sono limiti specifici si espande l'autonomia statutaria, e considerato che tra gli oggetti necessari dello statuto vi sono sia la "forma di governo" che "l'esercizio del diritto di iniziativa", le funzioni consultive sono quelle minime che devono essere affidate al CAL (cfr. G. U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Pol. dir.*, 2003, 231 ss., spec. 233-243, 247; A. RUGGERI, *La Corte, la clausola di "maggior favore" e il bilanciamento mancato* cit., par. 1; E. HAPPAHER BREZINKA, *Il Consiglio delle autonomie locali* cit., 30, 39). In concreto, l'iniziativa legislativa è stata riconosciuta al CAL da molti statuti, anche da alcuni di quelli portati al giudizio della Corte, senza che il Governo abbia mai trovato nulla da obiettare (cfr. art. 31 St. Ab.; art. 39 St. Ca.; art. 37 St. La. ["relativamente alle funzioni degli enti locali, ai rapporti tra gli stessi e la Regione e alla revisione dello Statuto"]; art. 66 St. Li. ["nelle materie di competenza del sistema delle Autonomie locali"]; art. 30 St. Ma.; art. 35 St. Um. La macroscopica disparità di trattamento operata dal Governo non può non riportare alla riflessione critica sulla affermata natura politica del potere di impugnazione (sulla questione v. C. PADULA, *Il problema della rappresentanza dello Stato nei conflitti di attribuzione tra enti*, in *Giur. cost.*, 2000, 3031 s., 3049 ss.).

²⁶ Accanto agli art. 8, 9 e 26 St., il Governo menziona il successivo art. 47, sempre al solo fine di dimostrare l'esistenza della regola "secondo cui la potestà legislativa spetta esclusivamente al consiglio regionale e ai consigli provinciali"; l'art. 47 non dice però nulla in proposito.

²⁷ Il fatto che l'avvocatura aveva indicato un parametro non più vigente era stato eccepito dalla Provincia, nella memoria del 18 settembre 2006, depositata in prossimità dell'udienza di discussione.

²⁸ Cui si aggiunge forse l'art. 84, a tenore del quale sono approvati con legge i bilanci e i rendiconti predisposti dalle giunte.

²⁹ Cfr. art. 88 reg. int. cons. reg. 19 febbraio 1953; art. 92 reg. int. cons. prov. Trento 6 febbraio 1991, n. 3; art. 86 reg. int. cons. prov. Bolzano 12 maggio 1993, n. 4.

³⁰ Il ricorso del Governo non censura la disposizione per il profilo del testo, mentre alcune tesi difensive e alcuni passaggi della sentenza n. 370 - volti a sottolineare gli spazi di libertà che la giunta conserva di fronte alla proposta legislativa del CAL - sembrano rispondere proprio al dubbio esposto. Pure le osservazioni critiche di A. RUGGERI, *La Corte, la clausola di "maggior favore" e il bilanciamento mancato* cit., par. 4, ruotano attorno alla questione se le disposizioni censurate intacchino o meno la esclusività delle competenze della giunta (oltre che del consiglio), quale organo di indirizzo politico.

Per il Trentino - Alto Adige, una questione di costituzionalità concernente la attribuzione con legge ordinaria di un potere di iniziativa legislativa sembra si possa porre solo sotto il profilo della eventuale violazione della riserva di legge statutaria in ordine alla "forma di governo", posta dall'art. 47 St. (non quindi nei termini prospettati dal Governo). Da questo angolo visuale il dubbio di costituzionalità sarebbe consistente. La letteratura riconosce unanime che la individuazione dei soggetti titolari dell'iniziativa legislativa riveste in ogni ordinamento un ruolo importante nella concreta conformazione della forma di governo: da un lato si tratta di domandarsi a chi spetti sia la selezione degli interessi e dei bisogni da soddisfare attraverso la legge, sia una prima indicazione delle regole e dei mezzi congrui allo scopo; d'altro lato, e corrispondentemente, si incide (o si potrebbe incidere) sulla stessa potestà legislativa (ad es., con la previsione di iniziative vincolate, o riservate, o comunque soggette ad altri limitazioni formali e strutturali)³¹. Nella prospettiva assunta, la circostanza che l'art. 47 St. preveda quale oggetto necessario la sola iniziativa popolare ha unicamente il significato di imporre tale tipo di iniziativa, mentre l'individuazione di altri titolari, in quanto afferente a tratti essenziali della forma di governo e dei rapporti tra gli organi, dovrà comunque avvenire con legge statutaria³².

³¹ Sul rapporto tra iniziativa legislativa e forma di governo, anche con istruttivi riferimenti storici e comparatistici, v. A. A. CERVATI *Commentario della Costituzione, sub art. 71*, Bologna - Roma, Zanichelli - Società editrice de "Il Foro italiano", 1985, 61 ss. Al rilievo del testo si potrebbe obiettare che proprio la "lacuna" dello Statuto del Trentino-Alto Adige rappresenta una eccezione al principio; questo forse valeva anteriormente alla riforma del 2001, mentre dopo la l. cost. n. 2 il silenzio dello Statuto ha in ogni caso un diverso significato, posto che da un lato alla legge statutaria è ora espressamente rimessa la forma di governo provinciale, e dall'altro lato abbiamo che l'art 71 Cost. stabilisce una riserva di legge costituzionale per quanto riguarda l'iniziativa legislativa, i rimanenti Statuti speciali dispongono direttamente, gli Statuti ordinari si debbono occupare di essa. Sulle potenzialità di accorte discipline dell'iniziativa v., con riferimento alle Regioni ordinarie, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale* cit., 154 ss. Ciò detto, la concreta disciplina dell'iniziativa dovrà naturalmente fare i conti con tutti i vincoli costituzionali positivi, a partire dalla riserva ai consigli delle funzioni legislative.

³² Ciò vale anche per l'iniziativa che si volesse riconoscere al CAL: altro è dire che l'organo di consultazione e raccordo deve comunque essere istituito con legge statutaria, altro è sostenere che è tale legge a doversi occupare del CAL, se la Provincia intende attribuire ad esso poteri e funzioni in modo tale da incidere sugli oggetti dell'art. 47 St. Nelle altre Regioni speciali la situazione è probabilmente rovesciata: poiché gli Statuti già regolano l'iniziativa legislativa, e poiché la potestà statutaria regionale deve svolgersi nel rispetto delle disposizioni degli statuti medesimi, proprio l'incidenza dell'iniziativa sulla forma di governo porta a concludere che il sistema sul punto sia chiuso, e che la legge statutaria possa occuparsi solo dell'iniziativa popolare (come è in concreto sino ad ora avvenuto, in tutte le leggi approvate con il particolare procedimento rinforzato); in senso contrario v. P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna* cit., 55-56.