

IL RACCORDO TRA IL CAL E IL CONSIGLIO REGIONALE DEL LAZIO: IPOTESI DI RIFORMA DEL REGOLAMENTO CONSILIARE IN PROSPETTIVA COMPARATA

di *Valentina Cardinale e Cristina Gazzetta*

SOMMARIO: 1. L'istituzione dei Consigli delle Autonomie locali nel riformato quadro istituzionale - 2. Un caso di studio: il Lazio - 3. CAL e Consigli regionali: alcune riflessioni sulla realtà di altre Regioni italiane - 4. Osservazioni conclusive in chiave comparata: i rapporti tra CAL e Consigli regionali - 5. Segue: prospettive di riforma del regolamento del Consiglio regionale del Lazio.

1. L'istituzione dei Consigli delle Autonomie locali nel riformato quadro istituzionale.

Un tema centrale nella prospettiva di riforma e adeguamento dei regolamenti dei Consigli regionali alle nuove dinamiche istituzionali è quello del raccordo tra enti locali e organi della Regione, disciplinato dal quarto comma del riformato art. 123 Cost., sintesi e completamento delle riforme istituzionali avviate nel decennio che precede la riforma del titolo V della Costituzione. Già l'art. 3 del d. lgs. 112 del 1998 prevedeva infatti l'adozione, in sede regionale, di una serie di strumenti e procedure atte a garantire la partecipazione degli enti locali ai processi decisionali decentrati, secondo un assetto che si delineava sempre più policentrico, con una struttura partecipata e collaborativa in grado di soddisfare il principio di sussidiarietà verticale.

A fronte dell'eterogeneità dei modelli messi in atto dalle Regioni, la previsione, nel novellato art. 123 Cost., del Consiglio delle Autonomie locali, «*organo di consultazione fra Regione e gli enti locali*», ha introdotto una sede unitaria per la cura degli interessi riconducibili a diversi livelli di governo, riducendo e semplificando la pluralità di soluzioni in precedenza individuate nelle regioni a statuto ordinario.

Gli statuti di seconda generazione – e le relative leggi di attuazione – hanno dunque provveduto, in ossequio al dettato costituzionale, all'istituzione dei CAL, disciplinandone nel dettaglio composizione, poteri e funzioni di raccordo con gli altri organi regionali, tra cui il Consiglio, verso il quale il CAL stesso ha assunto, nella maggioranza dei casi, un ruolo propulsivo e di iniziativa legislativa. Alla previsione statutaria sono seguite, in diverse regioni, le relative leggi di attuazione del disposto statutario, nonché le corrispondenti modifiche ai regolamenti dei Consigli regionali, necessaria garanzia del

· Valentina Cardinale è dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato e assegnista di ricerca INEA; Cristina Gazzetta è dottore di ricerca in Diritto pubblico e docente a contratto di Diritto costituzionale comparato presso l'Università telematica delle Scienze Umane Niccolò Cusano. Benché il lavoro sia frutto della collaborazione dei due A., i paragrafi 1, 2 e 5 sono stati redatti da V. Cardinale; i paragrafi 3 e 4 sono stati redatti da C. Gazzetta.

Si ringrazia il Dott. Luigi Lupo, dirigente della Struttura amministrativa di supporto al CAL, per i preziosi suggerimenti.

corretto coordinamento e presupposto essenziale per l'effettivo esercizio da parte del CAL delle proprie prerogative, soprattutto in sede consultiva, per l'emanazione dei pareri sui disegni di legge di interesse locale. La fonte regolamentare, a volte sottostimata, svolge infatti una funzione essenziale, ossia quella di implementare le scelte statutarie proprio sul delicato versante della disciplina delle relazioni dell'assemblea elettiva con le istituzioni rappresentative del tessuto dei governi locali infraregionali¹. Il che fa ragionevolmente supporre che ove, come nel caso del Lazio, pur in presenza della legge di attuazione dello Statuto e del regolamento di funzionamento del CAL, manchi l'adeguamento del regolamento consiliare, una serie di profili critici rimangano aperti e, soprattutto, la forma di dialogo istituzionale tra i diversi livelli di governo regionale costituzionalmente prevista resti molto debole, a discapito del coordinamento tra i diversi organi.

2. Un caso di studio: il Lazio.

Inserito nel capo I, titolo VIII dello Statuto², rubricato «*Organi di raccordo istituzionale*», il Consiglio per le Autonomie locali del Lazio è definito, dal primo comma dell'art. 66, come «*organo rappresentativo e di consultazione degli enti locali ai fini della concertazione tra gli stessi e la Regione*», inquadramento reso più specifico e chiaro dall'art. 1 della legge regionale n. 1/2007³, nel quale si legge che il raccordo tra Regione ed enti locali ha il fine di garantire il rispetto dei principi costituzionali e statutari di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, nonché l'effettiva partecipazione degli enti locali ai processi decisionali della Regione che incidono sugli interessi dei territori e delle comunità locali. Non a caso, dunque, il CAL è stato istituito presso il Consiglio regionale, rappresentando la sede istituzionale nell'ambito della quale gli enti locali sono chiamati ad assumere posizioni comuni in ordine alle scelte di politica legislativa e di programmazione territoriale ed economico – sociale della Regione che li vedano coinvolti o che, comunque, attengano ai loro interessi⁴. Anche le funzioni ad esso attribuite sia dallo Statuto, sia dalla legge di attuazione, mirano a rendere effettiva la partecipazione del CAL, rafforzandone, al contempo, il ruolo di garante delle prerogative e degli interessi locali, come emerge dalla lettura delle disposizioni che affidano all'ente sia il compito di redigere annualmente un rapporto sull'attività amministrativa della Regione e degli enti da essa dipendenti, anche al fine di verificare il rispetto dei principi costituzionali e statutari (art. 7 l.r. 1/2007), sia quello di riunirsi una volta l'anno in seduta congiunta con il Consiglio regionale per «un esame dello stato delle autonomie e delle prospettive di decentramento

¹ Cfr. P. CARETTI, *Dagli Statuti ai regolamenti interni*, in *Nuovi regolamenti interni dei Consigli regionali: un confronto tra esperienze*; Seminario di studio, Firenze, 12 novembre 2009, p. 23.

² L. r. n. 1 dell' 11/11/2004.

³ La quale ha abrogato l'art. 20 della l. r. 14/1999 con cui era stata istituita la Conferenza permanente Regione-Autonomie locali. Gli effetti abrogativi decorrono dalla data di insediamento dei componenti del CAL.

⁴ L. LUPO, *Il Cal del Lazio, tra Regione e Autonomie locali*, pubblicazione della struttura di supporto al CAL, 2010, p. 26.

amministrativo» (art. 13 l.r. 1/2007). Accanto a tali funzioni ne sono previste altre, di concertazione con la Giunta regionale (art. 12 l.r. 1/2007) e di attività propositiva, verso il Consiglio e la Giunta, e consultiva, presso il Consiglio. Queste ultime, di particolare rilievo in tale sede, sono quelle che più direttamente connettono il CAL al Consiglio regionale e pongono problemi – non ancora risolti – di raccordo con il regolamento interno dell'Assemblea legislativa.

Il Consiglio delle Autonomie locali è dunque innanzitutto uno dei soggetti titolari di iniziativa legislativa nelle materie attinenti le funzioni degli enti locali, i rapporti tra gli stessi e la Regione e la revisione dello Statuto. Le proposte di legge vengono discusse e approvate a maggioranza assoluta dei componenti per poi essere presentate all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale con una relazione di accompagnamento, che ha l'obbligo di sottoporla all'Assemblea entro sei mesi, come previsto dall'art. 37 dello Statuto.

Profili di maggiore incertezza denotano quella che sembra essere la funzione prevalente del CAL nell'ambito dei rapporti con il Consiglio, vale a dire l'espressione di pareri obbligatori, facoltativi e su richiesta, che si inseriscono nel procedimento legislativo con tempi e modalità differenti, e vanno ad intrecciarsi inestricabilmente con l'istruttoria svolta dalle commissioni permanenti competenti per materia.

Per quanto riguarda i pareri facoltativi, essi possono essere resi su tutte le questioni demandate dallo Statuto e dalla legge regionale al CAL, che può esprimersi anche a seguito di richiesta, da parte – oltre che del Presidente della Regione – di almeno un quarto dei componenti del Consiglio regionale sugli atti di loro rispettiva competenza.

I pareri obbligatori, attorno ai quali ruota, almeno in teoria, la quasi totalità del lavoro del CAL, sono invece resi su oggetti specifici, in due aree particolarmente importanti, l'area dell'assetto ed esercizio delle funzioni degli enti locali e l'area delle proposte di legge regionale per l'approvazione dei bilanci di previsione e degli atti di programmazione economica – finanziaria, come si evince dall'art. 67 dello Statuto⁵.

La legge n. 1/2007, molto dettagliata al riguardo, prevede due diverse maggioranze, l'una qualificata, per le materie rientranti nella prima area, per le proposte di legge di conferimento di funzioni agli enti locali o di modifica del riparto di competenze tra Regione ed enti locali; l'altra, assoluta, per le proposte di legge regionale di revisione dello Statuto, di legge regionale di approvazione dei bilanci di previsione, di legge finanziaria regionale, sul documento di programmazione economico-finanziaria regionale e sugli strumenti di programmazione generale socio-economica e di pianificazione generale territoriale della Regione.

⁵ Il testo dell'art. 67 dello Statuto è il seguente: «Il Consiglio delle autonomie locali esprime pareri obbligatori sulle proposte di legge regionale di revisione dello Statuto, di conferimento di funzioni agli enti locali o di modifica del riparto di competenze tra Regione ed enti locali nonché sulle proposte di legge regionale di approvazione dei bilanci di previsione, di legge finanziaria regionale, sul documento di programmazione economico-finanziaria regionale e sugli strumenti di programmazione generale socio-economica e di pianificazione generale territoriale della Regione».

La previsione di due diverse maggioranze denota, evidentemente, il diverso peso che le deliberazioni del CAL assumono nelle politiche legislative. Si afferma infatti all'art. 67 comma 4 dello Statuto che «*Il Consiglio regionale, nelle deliberazioni di propria competenza, tiene conto del parere espresso dal Consiglio delle autonomie locali*». Con tale formulazione il legislatore statutario sembra aver voluto rimarcare la tendenziale, costante ricerca di punti di equilibrio e di mediazione tra possibili divergenti posizioni di organi regionali, senza peraltro intaccare le prerogative dell'Assemblea legislativa⁶. Difatti, quando un progetto di legge riguarda in modo diretto il rapporto fra livelli di governo, il CAL dovrà esprimere un parere con il più largo consenso possibile, e il Consiglio regionale non potrà non tener conto della deliberazione dell'organo rappresentativo degli enti locali, potendo discostarsi dall'eventuale parere negativo, ovvero favorevole con alcune riserve di emendamento, solo a maggioranza assoluta dei propri membri, come previsto dall'art. 67 comma 4 dello Statuto e dall'art. 11 comma 4 della l.r. n. 1/2007.

Al riguardo vale la pena sottolineare che, mentre statuto e legge di attuazione si preoccupano di disciplinare l'ipotesi dei pareri resi nelle materie che riguardano le funzioni attribuite agli enti locali e la loro modifica, nulla si dice circa gli altri casi che si possano verificare, lasciando, evidentemente, al regolamento del Consiglio regionale, la scelta dell'efficacia dei pareri del CAL e della loro vincolatività rispetto alle scelte consiliari.

Ci si può dunque – *de iure condendo* – legittimamente domandare quale sia l'interpretazione dell'espressione «*tiene conto del parere*» inserita nel citato articolo. Essa, intesa in termini restrittivi, potrebbe dar adito ad una serie di questioni interpretative di non facile soluzione nei casi in cui, ad esempio, il parere favorevole reso a maggioranza qualificata sulle materie inerenti le funzioni degli enti locali riguardi un progetto di legge poi sottoposto a modifiche sostanziali nel corso della discussione in aula, ovvero nel caso dei pareri resi a maggioranza assoluta nelle materie previste dall'art. 11, comma 2, lettera a) della legge 1/2007. Si vedrà, nella seconda parte del contributo, quali soluzioni sono state adottate dai regolamenti consiliari di altre regioni, proprio al fine di evitare qualsiasi tipo di contrasto tra il ruolo consultivo e propulsivo del CAL, e i compiti istituzionali del Consiglio, organo legislativo della Regione al quale, in fin dei conti, non possono essere opposti veti da parte di altri organi, benché rappresentativi del tessuto sub-regionale. Il bilanciamento tra i diversi principi costituzionali in gioco fa ovviamente propendere per una soluzione che consenta al CAL di mantenere un ruolo attivo nel tessuto decisionale regionale e al Consiglio di svolgere i propri compiti.

Certamente, come pure si vedrà nel prossimo paragrafo, rispetto ad altre realtà regionali il CAL del Lazio ha una maggiore autonomia e una composizione che segue i criteri di pluralismo politico e di rappresentanza territoriale per ambito provinciale, al fine di garantire che gli enti locali siano rappresentati indipendentemente dalla loro classe di grandezza. Esso è dunque composto da quaranta membri, di cui alcuni – il sindaco di Roma, i presidenti delle province e i sindaci dei comuni capoluogo di provincia – di diritto, i restanti eletti secondo le modalità stabilite dalla legge n. 1/2007. Alle sedute del CAL

⁶ L. LUPU, op. cit., p. 29.

partecipano, tra gli altri, senza diritto di voto ma con diritto di parola, il presidente e i vice presidenti della commissione consiliare permanente, competente in materia di affari istituzionali e di enti locali, circostanza questa atta a favorire il diretto collegamento tra i due organi nelle materie di interesse comune. Inoltre, la circostanza che possa adottare un proprio regolamento interno senza che questo debba essere approvato dal Consiglio regionale rappresenta un possibile punto di forza del CAL⁷.

3. CAL e Consigli regionali: alcune riflessioni sulla realtà di altre Regioni italiane.

Al fine di comprendere quale sia nella realtà l'importanza del tema di cui si sta trattando, sembra opportuno, a parere di chi scrive, cercare di indagare come sia stata risolta l'annosa questione dei poteri conferiti al CAL, quale unico organo di raccordo tra i diversi livelli di governo previsto da una fonte di grado costituzionale⁸, nelle altre Regioni italiane. Si ricorda, a tal proposito, che in base al novellato art. 123 comma 4 Cost., «in ogni Regione, lo Statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali»⁹. Ad un primo esame sembrerebbe dunque che la previsione costituzionale sia semplicemente quella della istituzione di un *organo di consultazione*, ma in realtà lo studio di detto organismo non può prescindere da una attenta e combinata lettura delle disposizioni dei nuovi Statuti e delle leggi di istituzione dello stesso CAL in ciascuna Regione; lettura che mette in evidenza, per tale organo, una serie di funzioni atte a qualificare lo stesso CAL quale importante organo posto in diretta relazione con il proprio Consiglio regionale: funzioni di iniziativa legislativa; funzioni consultive (attraverso l'espressione di pareri obbligatori, facoltativi o su richiesta); funzioni di concertazione con gli Enti Locali, con il Consiglio e la Giunta regionali; funzioni di controllo; funzioni di garanzia (intese quale potere di ricorso agli organi regionali di garanzia statutaria e nella proposta di ricorso alla Corte costituzionale). E in tal senso deve intendersi la necessità di avere raccordi e adeguamenti con tali funzioni all'interno dei regolamenti interni di ciascun Consiglio regionale.

⁷ Come fissato dall'art. 67 comma 5 dello Statuto, «Il Consiglio delle autonomie locali stabilisce il proprio funzionamento in piena autonomia, nel rispetto dello Statuto, della legge regionale e del regolamento dei lavori del Consiglio regionale». Coerentemente, l'art. 6 della L.R. 1/2007 prevede che per il proprio funzionamento il CAL adotti un regolamento interno a maggioranza dei due terzi che si raccordi con le procedure tecniche in uso nel Consiglio regionale e ne rispetti il relativo regolamento. Tale regolamento interno è stato approvato nella seduta del 15 luglio 2009, pochi mesi dopo l'insediamento del CAL, e ha previsto, all'art. 24, il rinvio, ove possibile, «ai principi desumibili dalle disposizioni del regolamento dei lavori del Consiglio regionale» per tutto ciò che nel regolamento interno non è stato disciplinato.

⁸ Cfr. M. COSULICH, *Il Consiglio delle autonomie locali come strumento di raccordo fra Regione ed enti locali: un possibile modello?*, Relazione al Convegno di Alessandria dell'8 maggio 2009 su «Comuni e Province in Italia e Francia», in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

⁹ A tal proposito sembra interessante rilevare, nell'ambito della funzione di concertazione attribuita al Consiglio delle Autonomie locali, l'ipotesi di una seduta congiunta del Consiglio regionale e del CAL (così in Toscana e in Calabria).

Infatti, in qualità di organismo collegiale il CAL necessita di un proprio regolamento interno, che, occupandosi di funzioni che devono essere in raccordo procedurale con il Consiglio regionale, dovranno queste trovare espressione all'interno del regolamento del Consiglio stesso.

Sembra qui interessante notare che la Calabria (l. r. art. 9 comma 7) e la Toscana (l. r. art. 8 comma 4: *«prima dell'approvazione la proposta di regolamento è trasmessa al Consiglio regionale che può formulare eventuali osservazioni per i profili attinenti al raccordo procedurale e funzionale tra CAL e Consiglio regionale»*) prevedono che la formulazione del regolamento interno del CAL non venga a configurarsi quale atto autonomo dello stesso, ma debba presentarsi come atto coordinato del CAL e del Consiglio regionale per profili riguardanti il loro raccordo procedurale e funzionale, attraverso osservazioni di cui però non vengono specificati natura ed esito. In realtà le previsioni delle due leggi regionali non trovano riscontro nei regolamenti interni dei due Consigli regionali, se non per un aspetto organizzativo precisato da quello calabrese (*«il Consiglio delle autonomie locali, previa intesa con l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, adotta un regolamento per le procedure di utilizzazione delle risorse messe a sua disposizione e per l'eventuale coinvolgimento dei servizi amministrativi del Consiglio regionale»*)¹⁰.

Essendo poi il Consiglio delle Autonomie locali uno dei soggetti titolari di iniziativa legislativa, sembra qui il caso di rilevare che detta iniziativa riguarda anche le leggi regionali: in particolare Calabria, Liguria¹¹, Toscana e Umbria¹² hanno confermato nei rispettivi regolamenti la scelta statutaria, ma non tutte le Regioni qui menzionate hanno poi opportunamente precisato la procedura da seguire; la Calabria ha previsto che nella stesura del programma dei lavori consiliari la Conferenza dei capigruppo tenga conto delle proposte di legge del CAL, mentre la Toscana prevede che ai fini della formulazione del calendario dei lavori, il Presidente del Consiglio può sentire il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, qualora lo ritenga necessario, sebbene non si faccia riferimento alle proposte di legge dello stesso CAL; sia la Calabria che la Toscana prevedono che una delegazione di tre componenti illustri le proposte dello stesso CAL in commissione (la Toscana inoltre prevede che la stessa delegazione può assistere alla discussione della proposta presentata ed ha facoltà di intervenire se autorizzata dal Presidente); esse stabiliscono poi termini ben precisi per l'esame delle proposte di legge: la Calabria fissa il

¹⁰ Il CAL della Regione Calabria è stato istituito con la legge regionale del 5 gennaio 2007, n. 1; in realtà non sono ancora state avviate le procedure di costituzione dell'organo; detta legge, all'art. 20 abroga il Capo II - *Conferenza Regione- Autonomie locali* – della l. r. 34/2002; il CAL della Regione Toscana è stato istituito con la l. r. del 21 aprile 1998 n. 22, legge poi sostituita con la l. r. del 21 marzo 2000 n. 36 (*«Nuova disciplina del Consiglio delle Autonomie locali»*).

¹¹ Il CAL della Regione Liguria è stato istituito con l. r. del 26 maggio 2006 n. 13, modificata dagli att. 20, 21, 22 della l. r. del 3 aprile 2007 n. 14 e dall'art. 24 della l. r. del 6 giugno 2008 n. 14; la legge istitutiva ha abrogato l'articolo che aveva precedentemente istituito la Conferenza permanente Regione-Autonomie locali.

¹² Il CAL della Regione Umbria era disciplinato dall'art. 15 della l. r. del 14 ottobre 1998 n. 34 (*«Criteri e modalità per il conferimento di funzioni amministrative agli enti locali e per l'organizzazione e l'esercizio delle stesse a livello locale»*), il quale è stato abrogato dalla l. r. del 16 dicembre 2008 n. 20 (*«Disciplina del Consiglio delle Autonomie locali»*) che dà attuazione agli artt. 28 e 29 dello Statuto regionale.

termine in tre mesi dalla data di presentazione nello Statuto, ma non nel regolamento, mentre la Toscana proprio nel regolamento afferma che il Consiglio vota la proposta di legge del CAL nel merito, decorsi nove mesi dalla sua presentazione, nel qual caso la proposta verrà iscritta di diritto all'ordine del giorno della prima seduta utile dopo la scadenza del termine e trattata precedentemente ad ogni altro argomento.

Ben più interessante appare però l'attività consultiva del Consiglio della Autonomie locali, che si realizza attraverso l'espressione dei pareri, distinti in obbligatori, facoltativi e su richiesta, i quali si inseriscono nel procedimento legislativo secondo quanto affermato dal regolamento interno di ciascun Consiglio regionale con tempi e modalità differenti per ciascuna Regione.

Si può ben affermare che i pareri obbligatori espressi dal CAL (con cui si intreccia l'istruttoria svolta dalle commissioni permanenti) rappresentano la maggior parte del lavoro dello stesso CAL. Essi sono espressi su proposte di legge regionale su specifiche materie elencate all'interno degli Statuti e delle leggi di istituzione, o anche, come nel caso di Calabria e Toscana, su materie indicate all'interno dei regolamenti dei Consigli regionali: e proprio i due regolamenti in questione permettono una riflessione basata sul fatto che alcune materie presenti negli Statuti e nelle leggi regionali sembrano invece qui essere state dimenticate: si tratta, nel caso del regolamento del Consiglio regionale della Calabria, delle modifiche territoriali, delle modifiche alla legge di istituzione e disciplina del Consiglio delle Autonomie locali; della delegificazione e della semplificazione amministrativa e delle proposte di regolamento riguardanti l'attribuzione e l'esercizio delle competenze degli enti locali nel caso del regolamento del Consiglio regionale della Toscana.

Ma, accanto ai pareri obbligatori del CAL devono menzionarsi quelli facoltativi, definiti anche *osservazioni*, che permettono di estendere l'attività consultiva dello stesso a tutte le altre proposte che vengano depositate in Consiglio regionale (in questo caso i parametri procedurali da seguire sono solamente due, i termini entro cui esprimere i pareri, meno lunghi rispetto ai pareri obbligatori, e il soggetto destinatario del parere espresso dal CAL, che in Emilia Romagna¹³, Toscana e Liguria è riconosciuto nel Presidente del Consiglio regionale, il quale a sua volta lo sottoporà agli organi consiliari competenti).

È invece la Liguria a prevedere che possa essere anche il Consiglio regionale (su proposta di un quinto dei Consiglieri o dell'Ufficio di Presidenza integrato) a richiedere pareri al CAL su progetti di legge o atti amministrativi, secondo le modalità espresse dal proprio regolamento interno.

¹³ Il CAL della Regione Emilia Romagna è previsto dall'art. 23 dello Statuto regionale, il quale rinvia al regolamento interno al CAL per l'organizzazione e il funzionamento dello stesso, mentre per la determinazione della sua composizione, le modalità di formazione e di funzionamento del CAL il rinvio è alla legge regionale, di fatto approvata il 9 ottobre 2009 (l. r. n. 13); il CAL, quale sede di confronto istituzionale e di partecipazione ai processi decisionali della Regione riguardanti il sistema delle Autonomie locali (attività che si concretizza attraverso l'emanazione di proposte e pareri, secondo le forme previste dallo Statuto), sostituisce la Conferenza Regione-Autonomie locali istituita con l. r. n. 3/1999, «*Riforma del sistema regionale locale*» e disciplinata poi dalla l. r. 6/2004.

4. Osservazioni conclusive in chiave comparata: i rapporti tra CAL e Consigli regionali.

Alla luce delle brevi considerazioni di cui sopra sembra opportuno rilevare, con riguardo all'attribuzione di funzioni consultive al Consiglio delle Autonomie locali, che la tendenza degli statuti è generalmente quella di rinviare alla legislazione regionale la disciplina concreta delle funzioni di detto organo.

La questione assume grande rilevanza se si considera che il progetto di legge regionale, al momento del suo arrivo in Assemblea, porta già con sé il parere del Consiglio delle Autonomie locali, con effetti vincolanti per lo stesso Consiglio regionale (il quale, in presenza di un eventuale parere negativo che riguardi proposte relative al conferimento delle funzioni degli enti locali o la modifica del riparto delle competenze, si trova costretto a deliberare nuovamente (a maggioranza assoluta nel Lazio, art. 67 *comma* 4 dello Statuto); ciò è pienamente conforme al dettato dell'art. 123 Cost. e non è da considerarsi lesivo della competenza dei Consigli regionali ad adottare leggi, né mette sullo stesso piano Consigli regionali (intese dunque nel loro significato di Assemblee elettive regionali) e Consiglio delle Autonomie locali; sembra qui opportuno notare, invece, la soluzione adottata dallo Statuto della Regione Toscana il quale, all'art. 66 *comma* 4, prevede che «*gli organi regionali, in caso di parere del Consiglio delle Autonomie locali contrario o condizionato all'accoglimento di modifiche, lo possono disattendere con motivazione espressa*»; tale soluzione scaturisce dalle previsioni presenti nello stesso Statuto di procedure di concertazione tra Giunta e rappresentanze degli enti locali e, di fatto, sminuisce il ruolo dello stesso Consiglio delle autonomie locali (art. 48, intitolato «*Concertazione o confronto*»); All'art. 23 *comma* 4 lo Statuto della Regione Emilia Romagna afferma che «*l'approvazione di progetti di legge in difformità del parere del Consiglio delle Autonomie locali è accompagnata dall'approvazione di un ordine del giorno da trasmettere al Consiglio stesso*»; Calabria e Umbria prevedono invece una delibera, da parte dei rispettivi Consigli regionali: in particolare, all'art. 48 *comma* 7 lo Statuto della Regione Calabria afferma che «*nel caso di parere contrario sulle proposte di legge sottoposte alla valutazione del Consiglio delle autonomie locali, il Consiglio regionale può comunque procedere alla relativa approvazione con la maggioranza dei propri consiglieri*» e all'art. 29 *comma* 2, lo Statuto della Regione Umbria prevede che «*il Consiglio regionale, qualora ritenga di non attenersi al parere obbligatorio emesso dal Consiglio delle Autonomie locali, sugli atti che riguardano l'attribuzione e l'esercizio delle competenze dei Comuni e delle Province, delibera a maggioranza assoluta dei componenti. Omissis*».

È stato invece proposto¹⁴ che il parere dovrebbe essere emesso dal CAL quando il progetto sia già arrivato in aula consiliare per il suo esame. Ovviamente tale soluzione potrebbe trovare attuazione solo attraverso una riforma dei regolamenti dei Consigli regionali che fosse finalizzata a proteggere l'*iter legis* nel senso di una garanzia dello stesso quale fonte-atto ispirata al principio di sussidiarietà sociale previsto dalla l. cost. 3/2001.

¹⁴ Cfr. L. VANDELLI, *Restituire dignità e poteri incisivi ai Consigli regionali*, in *Amministrazione civile*, n. 3/2008, p. 35.

5. Segue: prospettive di riforma del regolamento del Consiglio regionale del Lazio.

I profili problematici emersi dallo studio della legislazione regionale in materia di rapporti tra CAL e Consiglio regionale nelle altre regioni rappresentano uno spunto interessante per verificare la tenuta del modello scelto dal Lazio in prospettiva, tenendo conto della necessità di una modifica del regolamento dei lavori del Consiglio regionale, in grado di colmare i vuoti procedurali sul raccordo tra l'organo legislativo e il CAL. Infatti, la mancata modifica dell'attuale regolamento del Consiglio regionale del Lazio rischia di indebolire, o quantomeno rendere più problematica, la partecipazione del CAL all'attività legislativa di interesse per gli enti locali. Per poter rendere i propri pareri (entro 15 giorni dalla richiesta), l'organo deve infatti ricevere tempestivamente i disegni di legge e le proposte di competenza del Consiglio regionale.

Una volta poi espresso il parere, dovrebbe prevedersi un meccanismo in base al quale il CAL possa conoscere degli esiti del dibattito in commissione e in aula circa le proprie osservazioni, soprattutto allorché il Consiglio, nell'esercizio delle proprie prerogative, decida di disattendere in tutto o in parte il parere reso. Un primo passo in avanti per evitare il blocco totale delle operazioni di raccordo tra i due organi è stato fatto per mezzo di un protocollo di intesa tra il Consiglio regionale e il CAL, stipulato il 17 novembre 2009, nel quale si prevedono, intanto, le modalità di tempestiva trasmissione (per via telematica) di tutti gli atti di competenza dell'Assemblea legislativa al CAL, perché questo possa esercitare le proprie funzioni propositive e consultive. In secondo luogo si introduce un elemento di novità molto importante, cioè la previsione – funzionale al miglior espletamento da parte del CAL del proprio ruolo consultivo, in attesa dell'approvazione del nuovo regolamento dei lavori del Consiglio regionale – *«che al rappresentante del Consiglio delle autonomie locali incaricato di illustrare il parere alla Commissione consiliare competente sia consentito, in qualità di uditore, di essere presente ai lavori della suddetta Commissione fino al momento della conclusione dell'esame della proposta»*.

Tale possibilità segna certamente un passo in avanti verso il rafforzamento del ruolo del CAL in Consiglio e fa ragionevolmente supporre che tale accordo venga poi inserito nel nuovo regolamento del Consiglio regionale. Al riguardo pare utile evidenziare che la bozza di regolamento del Consiglio regionale, approvata nel corso della scorsa legislatura regionale ma poi mai discussa in Assemblea, non prevedeva nulla al riguardo, limitandosi a ribadire quanto già statuito dalla l.r. n. 1/2007, stabilendo, in più, solo che la sede per la presentazione e discussione dei pareri resi dal CAL sarebbe dovuta essere la commissione in sede referente, di norma durante la discussione generale del provvedimento e prima delle votazioni.

