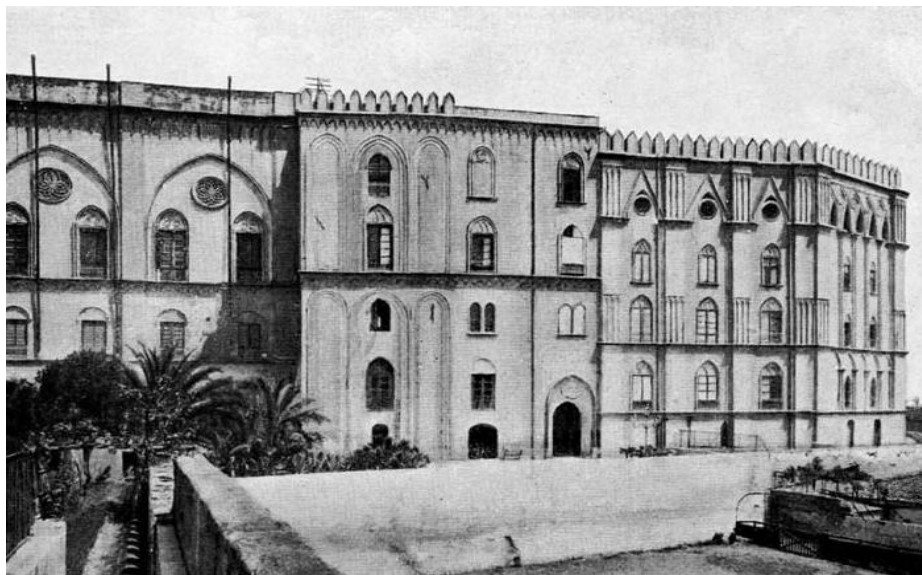




Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi

DOSSIER SUI DISEGNI DI LEGGE

DDL n. 1227

“Istituzione del Consiglio regionale delle Autonomie Locali”

Documento n. 9 - 2022

XVII Legislatura
21 giugno 2022



Servizio Studi

Ufficio per l'attività legislativa in materia di attività produttive, di governo del territorio e di affari europei

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:
tel. 091 705 4752 - fax 091 705 4371 – mail: serviziostudi@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legg



PREMESSA

Per quel che riguarda le Regioni ordinarie il Consiglio delle autonomie locali (CAL) è stato previsto dall'art. 123, comma 4, Cost., così come modificato dall'art. 7 della legge cost. n. 3/2001, il quale stabilisce che *“in ogni Regione, lo Statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali”*.

In ossequio alla norma costituzionale poc'anzi richiamata, tutte le Regioni ordinarie hanno provveduto a disciplinare i tratti essenziali del CAL all'interno dei rispettivi Statuti demandando ad una successiva legge ordinaria la previsione della sua composizione e delle sue modalità di funzionamento, unitamente all'individuazione delle specifiche funzioni da questi esercitate.

Con riferimento alle suddette funzioni, si deve evidenziare come alcune siano già riconosciute dalla legge statale. Infatti, l'art. 7 della legge n. 131/2003 (c.d. legge La Loggia) prevede che *“Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane”*.

Il comma 8-bis del medesimo art. 7 attribuisce ai CAL, ove istituiti e salvo diversa previsione dello Statuto, la possibilità di designare un componente delle predette sezioni di controllo della Corte dei conti.

L'art. 8, comma 3, attribuisce al CAL funzioni consultive con riguardo agli atti posti in essere dal Commissario straordinario nominato dal Governo nell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 120 Cost.

Da ultimo, l'art. 9 della c.d. “legge La Loggia” consente al CAL di proporre al Presidente della Giunta Regionale di sollevare questione di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge statali lesivi delle attribuzioni degli enti locali, come specificato negli Statuti e nelle leggi delle regioni ordinarie istitutive dei CAL.

Entro la cornice normativa costituzionale e statale così delineata gli Statuti ordinari e le leggi regionali hanno attribuito ai CAL molteplici funzioni di carattere consultivo e di raccordo tra la Regione e il sistema delle autonomie locali, ma anche funzioni di iniziativa legislativa e un più

generale potere di formulare proposte al Consiglio regionale e alla Giunta (ad esempio art. 66, comma 1, St. Toscana e art. 20, comma 1, St. Veneto).

Ciò detto, diversa è la prospettiva per quel che concerne le Regioni ad autonomia speciale ove i CAL non sono disciplinati all'interno dei rispettivi statuti aventi rango costituzionale, bensì in fonti di rango subordinato.

Più nel dettaglio, le Regioni Sardegna, Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, la Provincia autonoma di Trento e la Provincia autonoma di Bolzano sono intervenute a disciplinare i CAL con legge ordinaria (Legge reg. Sardegna 17 gennaio 2005, n. 1; legge reg. Friuli Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1, poi sostituita dalla legge reg. 22 maggio 2015, n. 12; legge reg. Valle d'Aosta 7 dicembre 1998, n. 54; legge prov. Trento 15 giugno 2005, n. 7, Legge prov. Bolzano 8 febbraio 2010, n. 4).

In particolare, presso le Regioni speciali, ove si riscontrano diversi modelli di relazioni tra CAL, esecutivi regionali e Consigli regionali o provinciali, spicca il modello prescelto dalla Regione Friuli Venezia Giulia ove il CAL è stato istituito quale ente di rappresentanza degli enti locali e di raccordo tra questi e la Regione ma con una propria sede (art. 1, comma 5, L.R. 22 maggio 2015, n. 12) e le cui funzioni sono esercitate nei riguardi della Giunta regionale che è chiamata a consultarlo e ad acquisirne i pareri e le intese nei casi previsti dalla legge regionale appena menzionata (artt. 10, 13 e 14 della L. R. 12/2015) prima dell'esercizio dell'iniziativa legislativa deliberata dalla Giunta.

Ciò detto, occorre riferire che le leggi ordinarie istitutive dei CAL delle Regioni Sardegna e della Provincia autonoma di Trento sono state impugnate dallo Stato per violazione della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 sulla base dell'assunto che, sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti speciali, le Regioni ad autonomia differenziata sarebbero state tenute ad istituire il predetto Consiglio delle autonomie locali legge statutaria e non con fonte legislativa ordinaria.

Orbene, mentre l'impugnativa concernente la legge sarda è stata dichiarata inammissibile con la sentenza n. 175 del 2006, quella riguardante la legge della provincia autonoma di Trento è stata decisa con la sentenza n. 370 del 2006 che ha dichiarato infondata la questione di legittimità proposta dal Governo.

La Corte con la predetta pronunzia ha chiarito che *“L'art. 123, ultimo comma, Cost. non è, comunque, estensibile alle Regioni speciali, in virtù della clausola contemplata dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, risultando, sotto questo specifico aspetto, ininfluenza il richiamo*

operato dall'art. 1 della legge impugnata alle suddette norme costituzionali. Il citato articolo 123, ultimo comma, Cost. è, infatti, una disposizione che, per il suo contenuto precettivo, si può applicare soltanto nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, attesa la non comparabilità tra le forme di potestà statutaria delle autonomie regionali ordinarie e speciali. [...].

*Avendo riguardo al suindicato Statuto speciale, è evidente che sussiste una incompatibilità strutturale con il disposto di cui all'ultimo comma dell'art. 123 Cost.: quest'ultima disposizione, imponendo una espressa riserva statutaria, presuppone ovviamente che la fonte regolatrice sia nella disponibilità della Regione. **Del pari è insostenibile che il vincolo statutario, posto dall'ultimo comma dell'art. 123 della Costituzione, debba intendersi riferito alle c.d. leggi statutarie e, dunque, ad una fonte rientrante nella disponibilità della stessa Regione o Provincia.** Non solo, infatti, la legge statutaria è una fonte facoltativa, ma sussistono talune diversità sostanziali e formali rispetto agli statuti delle Regioni ordinarie – afferenti all'oggetto, ai limiti e al procedimento di formazione – che non consentono l'adeguamento automatico previsto dalla citata norma costituzionale.*

L'esistenza, pertanto, di un articolato sistema eterogeneo – che rende non comparabili la potestà statutaria ordinaria e quella speciale – implica la impossibilità di ritenere applicabile alle Regioni ad autonomia differenziata e alle Province autonome l'ultimo comma dell'art. 123 Cost.

È bene, da ultimo, precisare 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).”

Dalla pronuncia appena richiamata si evince come l'art. 123, comma 4, Cost. non trovi applicazione con riferimento alle Regioni speciali e come quest'ultime non siano tenute a disciplinare con legge statutaria il CAL ben potendo ricorrere alla fonte legislativa ordinaria anche perché l'istituzione degli organi in parola andrebbe ascritta alla loro competenza legislativa esclusiva in materia di enti locali.

Sul punto, occorre richiamare l'attenzione sulla necessità, pure avvertita dalla Corte costituzionale, di introdurre forme stabili di raccordo tra Regioni speciali ed enti locali secondo modalità che siano “in armonia con le proprie regole statutarie”. Circostanza, quest'ultima che,

per quel che riguarda in modo specifico la Regione siciliana, impone di avere riguardo alla riserva di regolamento parlamentare prevista dall'art. 4 dello Statuto speciale, alla posizione primaria del suddetto regolamento all'interno nel sistema delle fonti oltre che, più in generale, alla complessiva disciplina del procedimento legislativo delineata all'interno dello Statuto speciale di autonomia.

Al riguardo giova anticipare, come si chiarirà meglio in sede di esame delle singole disposizioni, che gli artt. 7; 8, comma 1, lett. a), b) e c), nonché i commi 5 e 6; 9 e 10, del DDL in esame si pongono in contrasto con gli artt. 4 e 12 dello Statuto speciale poiché disciplinano materie riservate per competenza allo stesso Statuto speciale o al regolamento interno dell'ARS.

Tutto quanto sopra premesso, in ordine al disegno di legge in esame si rappresenta quanto segue.

Art. 2. *Compiti*

Comma 1, lett. a) Si osserva come l'art. 123, comma 4, Cost. attribuisca al CAL funzioni di consultazione e come la giurisprudenza costituzionale citata in premessa intervenuta sul tema annoveri i Consigli in parola tra le *“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”*.

Pertanto si consiglia di sostituire le parole “organo di rappresentanza istituzionale degli enti locali territoriali della Sicilia” con “organo di consultazione e raccordo tra la Regione e gli enti territoriali”.

Sempre per ragioni di coerenza rispetto alla natura delle funzioni di consultazione e raccordo esercitate dai CAL, si consiglia di riformulare l'ultimo inciso della lett. a) con le parole “gode di autonomia organizzativa e funzionale secondo le norme del proprio regolamento interno”.

Comma 2. Si osserva come sia opportuno riflettere sulla necessità di sopprimere o meno la Conferenza Regione – Autonomie locali onde evitare duplicazioni e sovrapposizioni di funzioni rispetto al CAL.

Art. 3. *Composizione*

La norma disciplina la composizione del Consiglio delle Autonomie locali, individuandone i componenti di diritto ed i membri elettivi nonché quanti vi partecipano senza diritto di voto.

Comma 1, lett. a), punto 2 Si osserva che allo stato della normativa vigente è di diritto sindaco della città metropolitana il sindaco del comune capoluogo. Pertanto, alla luce della previsione del punto 3, che ricomprende tra i membri di diritto del CAL tutti i sindaci dei comuni capoluogo, la disposizione di cui al punto 2 in parola appare superflua e se ne consiglia la soppressione.

Comma 1, lett. b), punto 1. Le parole “*non capoluoghi di area vasta*” sono superflue e se ne consiglia la soppressione.

Comma 3. La previsione per cui i componenti di diritto del CAL possono essere rappresentati da un componente dell’esecutivo dei propri enti, senza che la medesima possibilità sia attribuita ai componenti elettivi del CAL, appare come una irragionevole disparità di trattamento tra i membri del medesimo organo.

Pertanto la previsione in parola parrebbe configurare una violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all’articolo 3, comma 1 Cost.

Comma 4. La frase “*con diritto di parola*” è superflua e se ne consiglia la soppressione.

Comma 4, lett. e). Si prevede che partecipi alla seduta del CAL il presidente della Commissione legislativa dell’ARS competente sulla materia all’ordine del giorno della seduta.

Tale formulazione della norma si pone in contrasto con la riserva di regolamento di cui all’articolo 4 dello Statuto speciale di autonomia. Si consiglia di riformulare nel modo seguente: “Il presidente del CAL può invitare a partecipare alla seduta il presidente della Commissione legislativa dell’Assemblea regionale siciliana competente sulla materia all’ordine del giorno”.

Art. 6. Presidente, ufficio di presidenza, pubblicità sedute e regolamento interno

Comma 6. La disposizione individua il contenuto del regolamento interno del CAL.

Si osserva che la previsione per cui detto regolamento contiene “*le condizioni per la validità delle deliberazioni*” appare contraddittoria rispetto al comma 3 del medesimo articolo 6, ove tale materia viene già disciplinata in via legislativa. Si consiglia pertanto di chiarire se detto profilo debba essere disciplinata dal legislatore o vada demandato al regolamento interno.

La previsione per cui il medesimo regolamento interno debba disciplinare *“le norme sull’organizzazione degli uffici sull’ordinazione delle eventuali spese”* appare estranea rispetto alla natura del suddetto regolamento, il quale è chiamato a disciplinare le modalità di svolgimento dei lavori di un organo a carattere consultivo e di raccordo tra la Regione e gli enti locali. Del resto l’articolo 1 del disegno di legge che si commenta prevede che il CAL venga istituito presso l’Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica – dipartimento regionale delle autonomie locali, onde per cui la previsione di norme sull’organizzazione degli uffici e sulle eventuali spese appare contraddittoria rispetto alla scelta di incardinare il CAL presso l’Assessorato.

Si osserva, inoltre, che al di là della non chiara dizione *“ordinazione delle eventuali spese”* impiegata dalla disposizione in parola, il CAL non è stato dotato all’art. 2, comma 1, lett. a) di autonomia contabile, bensì di autonomia *“organizzativa e funzionale”* e del resto, la previsione dell’autonomia contabile meglio si attaglia all’istituzione di un ente pubblico regionale e non ad un organo collegiale di consultazione e di raccordo tra la Regione e gli enti locali.

Art. 7 Sede e personale di supporto

comma 1. Si prevede che il CAL abbia sede a Palermo nei locali messi a disposizione dall’ARS o dal Governo della Regione.

Poiché il comma 1 prevede che il CAL venga istituito presso l’Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica – dipartimento regionale delle autonomie locali, si consiglia di sopprimere il riferimento ai *“locali messi a disposizione dall’Assemblea regionale siciliana”*.

Comma 2. Si prevede che l’attività istruttoria e di supporto al funzionamento del CAL venga svolta da un ufficio di segreteria costituito presso il dipartimento regionale delle autonomie locali, demandando al regolamento interno del CAL la disciplina del suo ordinamento.

Come specificato al commento all’art. 6, comma 6, il regolamento interno di un organo consultivo e di raccordo non è chiamato a disciplinare l’ordinamento degli uffici ma lo svolgimento dei lavori dell’organo in questione. Sicché si consiglia di sopprimere la frase *“il cui*

ordinamento sarà successivamente disciplinato da regolamento interno” e di demandare la suddetta regolamentazione ad un decreto dell’Assessore per le autonomie locali.

L’ultimo periodo del presente comma individua i componenti del suddetto ufficio di segreteria tra i dipendenti degli enti locali della Regione, dell’Amministrazione regionale e dell’Assemblea regionale siciliana.

Si rammenta al Governo che nella Regione siciliana, al pari di quanto previsto a livello statale tra le Camere e l’amministrazione ministeriale, vige un’assoluta separazione tra la burocrazia parlamentare e quella amministrativa della Regione. Le norme sul personale dell’ARS, in forza della riserva di regolamento dell’articolo 4 dello Statuto speciale di autonomia, sono previste dalla specifica disciplina interna che è adottata dai competenti organi interni dell’Assemblea. Pertanto le parole “dell’Assemblea regionale siciliana” devono essere soppresse.

Art. 8. Attribuzioni

Comma 1. La norma individua i casi nei quali il CAL è chiamato ad esprimere obbligatoriamente il proprio parere.

Lett. a). Occorre specificare che il parere espresso dal CAL riguarda i disegni di legge di iniziativa governativa ed i regolamenti di cui all’articolo 12 dello Statuto.

Lett. b). Prevede che il CAL esprima parere obbligatorio “*sulle proposte di modifica dello Statuto della Regione di iniziativa dell’Assemblea regionale*”.

Si osserva che le procedure in parola sono disciplinate dallo Statuto speciale, in particolare dall’articolo 41 *ter* e non sono integrabili con legge regionale. Pertanto detta previsione viola il predetto Statuto e le specifiche attribuzioni che quest’ultimo riconosce all’ARS.

Lett. c) Si prevede il parere obbligatorio del CAL sulle proposte di nuove norme di attuazione o sulla modifica di norme di attuazione vigenti.

Si osserva che le procedure per l’adozione delle norme attuazione sono disciplinate in parte dell’articolo 43 dello Statuto speciale nonché più recentemente dalla legge statutaria che ha previsto su quest’ultime l’acquisizione del parere dell’ARS. La legge regionale ordinaria non appare pertanto la fonte più idonea a modificare o integrare dette procedure. Di conseguenza è opportuna la soppressione della lettera c).

Comma 3. Si consiglia di sostituire le parole *“decorso tale termine il parere si intende comunque favorevolmente acquisto”* con le parole *“decorso tale termine la Giunta può procedere senza l’acquisizione del parere”*.

Comma 4. La parola *“dettagliatamente”* è superflua e se ne consiglia la soppressione.

Commi 5 e 6. Si prevede che la segreteria della Giunta regionale, o la segreteria generale dell’ARS o la competente commissione legislativa trasmettano al CAL i disegni di legge di cui al comma 1. Qualora il parere in ordine ai ddl di iniziativa parlamentare risulti negativo o condizionato all’accoglimento di specifiche modifiche, si impone alla commissione legislativa competente di motivare la *“reiezione del parere”*.

Si prevede che di tale parere della Commissione venga informato il CAL e che la deliberazione della commissione, unitamente al parere reso dal CAL venga allegata al testo trasmesso all’Aula per l’esame e la discussione. Si rileva che la previsione in parola interferisce con la disciplina del procedimento legislativo così come delineata dallo Statuto speciale di autonomia e dal regolamento interno dell’ARS. Si rammenta che la materia in questione è riservata allo Statuto e al regolamento dell’Assemblea il quale svolge una funzione di attuazione ed integrazione della disciplina costituzionale contenuta nel medesimo Statuto speciale.

Alla luce di quanto appena detto, la legge regionale ordinaria può legittimamente prevedere che il parere del CAL venga reso esclusivamente sui disegni di legge governativi prima che questi siano deliberati dalla Giunta. Dovendo rimettersi qualunque altra modifica del procedimento legislativo che preveda l’acquisizione di pareri allo Statuto speciale o al regolamento dell’ARS.

Art. 9. Adeguamento del regolamento interno dell’Assemblea regionale siciliana

La disposizione viola la riserva di regolamento parlamentare di cui all’articolo 4 dello Statuto speciale.

Si osserva che non spetta al legislatore regionale ordinario stabilire i tempi e le modalità con i quali l’Assemblea è chiamata a modificare il proprio regolamento interno. Il quale infatti viene adottato e modificato dall’Assemblea, su iniziativa della Commissione speciale per il

Regolamento interno dell'ARS e con la previsione della maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea stessa.

Pertanto la disposizione in parola interferisce con le prerogative dell'Assemblea, è certamente incostituzionale e dev'essere soppressa.

Art. 10. Seduta congiunta annuale dell'Assemblea regionale e del Consiglio delle Autonome Locali

La disciplina delle sedute dell'ARS è rimessa allo Statuto speciale dell'autonomia ed al regolamento interno di cui all'articolo 4 del medesimo statuto.

La previsione in parola interferisce con le prerogative dell'ARS e non può essere contenuta in una legge regionale ordinaria.

Art. 11. Relazione annuale

Comma 1. Si prevede che il CAL elabori annualmente una relazione sull'attività svolta dall'Amministrazione della Regione e dagli enti pubblici regionali economici e non economici, anche al fine di verificare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Si osserva che l'articolo 123, comma 4 Cost. individua il CAL quale "organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali" senza attribuirgli funzioni di controllo e di referto sull'amministrazione regionale. Si consiglia di riformulare la disposizione prevedendo più genericamente che il CAL annualmente trasmetta al Presidente della Regione e al Presidente dell'ARS una relazione sul rispetto in seno alla Regione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Comma 2. Si prevede che la relazione di cui al precedente comma venga presentata alla presidenza della Regione e alla presidenza dell'ARS la quale provvede a trasmetterla "*alle competenti commissioni legislative per le opportune determinazioni*".

Si osserva che le parole "*per le opportune determinazioni*" appaiono generiche non essendo chiara quale dovrebbe essere la conseguente attività delle competenti commissioni legislative, né tantomeno il legislatore regionale potrebbe individuare dette attività in ragione della già menzionata riserva di regolamento parlamentare di cui all'articolo 4 dello Statuto. Si consiglia pertanto di sopprimere le parole "*per le opportune determinazioni*".

Art. 13. *Norme di neutralità finanziaria*

Si rammenta che alla luce dell'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale (*ex Multis* Corte Cost. n. 235/2020) la clausola di neutralità finanziaria deve essere supportata dalla relazione tecnica appositamente bollinata dal Ragioniere generale della Regione.