

Rivista N°: 4/2014
DATA PUBBLICAZIONE: 05/12/2014

AUTORE: Maria Grazia Nacci*

IL RUOLO DEI CONSIGLI DELLE AUTONOMIE LOCALI NEL PROCESSO DI IMPLEMENTAZIONE DEL SISTEMA AUTONOMISTICO ITALIANO

1. Premessa. – 2. Il superamento del modello delle Conferenze Regioni-autonomie locali. – 3. Il CAL 'seconda camera regionale di rappresentanza degli enti locali'? – 4. Il CAL come organo di garanzia. – 5. Gli ulteriori ambiti di intervento del CAL individuati dal legislatore statale. – 6. Alcuni rilievi sulla prassi dei CAL – 7. I CAL dopo la c.d. "Legge Delrio" – 8. Il CAL nelle prospettive di riforma delle istituzioni parlamentari. – 9. Rilievi conclusivi.

1. Premessa

Nel quadro dell'evoluzione del sistema autonomistico italiano, ridisegnato da un processo di decentramento preceduto e sostenuto dall'affermazione di principi quali la sussidiarietà¹ e la leale collaborazione² e dalla creazione e valorizzazione di sedi in cui realizzare tale collaborazione tra enti territoriali, densa di profili di interesse si rivela l'indagine volta a verificare il ruolo attualmente esplicito, nonché quello ulteriore eventualmente esplicabile - anche nell'ambito dei complessi processi di riforma dell'ordinamento italiano in *itinere* - dai

* Ricercatore confermato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi 'Aldo Moro' di Bari; mariagrazia.nacci@uniba.it

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

² Sull'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale alla base dell'introduzione del principio di leale collaborazione nell'ordinamento italiano si veda, *ex plurimis*, R. BIFULCO, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, in S. CASSESE (a cura di), IV, 2006, 3356 ss.

Consigli delle Autonomie Locali (d'ora innanzi, CAL)³, ultima tappa dell'evoluzione degli organi di raccordo fra i differenti livelli di governo nell'ambito dell'ordinamento italiano⁴.

Ed invero, a più di dieci anni dalla revisione del Titolo V Cost., che ha, tra l'altro, inserito il CAL fra gli 'organi costituzionalmente necessari'⁵, ed in un momento in cui ormai tutte

³ Ed invero, come è stato sottolineato (B. VITIELLO, *Istituzione e disciplina del CAL in Emilia-Romagna. Modelli a confronto*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.4/2009, 16) il CAL è l'espressione sul versante locale, dei principi di sussidiarietà [spesso i legislatori regionali hanno ricollegato il CAL al principio di sussidiarietà, si pensi al caso Marche (cfr. Statuto, art. 36, comma 3 e l.r. n.4/2007, art.7), Abruzzo (cfr. Statuto, art.10, comma 2), Piemonte (cfr. Statuto, art.3, comma 3), Puglia (cfr. Statuto, art.45, comma 1 e l.r. n.29/2006, art.1, comma 2), Veneto (cfr. Statuto, art.17)] e di leale collaborazione (G.U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2003, 231 ss.), sui quali si fonda il raccordo tra i diversi livelli di governo presenti nel nostro ordinamento; definisce il CAL un meccanismo istituzionale di "ingegnerizzazione dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione" R. BIN, *L'amministrazione coordinata e integrata*, in *Le Regioni*, 2002, 1009 ss. Ed invero, il principio di sussidiarietà, in ragione del suo essere vago e suscettibile di applicazioni molto diverse, esige il concorso degli enti locali nella decisione in ordine a quello che rimane alla Regione, in quanto non adeguatamente esercitabile a livello comunale e ciò spinge inevitabilmente alla concertazione fra Regione ed enti locali (cfr. in tali termini, M. CARLI, *Il Consiglio delle Autonomie locali*, relazione presentata al Convegno *Il mondo delle seconde camere*, Torino, 31 marzo 2005, 2 ss., su www.astrid-online.it).

⁴ Sottolinea tale aspetto - sotto il profilo temporale, in quanto "ultimo nato", e sotto il profilo della gerarchia delle fonti, in quanto unico organo di raccordo previsto da una fonte di grado costituzionale - 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", sul sito www.amministrazioneincammino.luiss.it, 1 ss. Sotto il secondo profilo, invero, come lo stesso A. ricorda, non può omettersi di rilevare che, in realtà, in Costituzione è previsto un altro organo di raccordo, quello ex art. 11, comma 1, Legge cost. n.3/2001, a norma del quale "sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali", ma trattasi di mera 'facoltà' di integrazione della Commissione per le questioni regionali volta a consentirne il funzionamento, appunto, quale organo di raccordo, facoltà, tuttavia, ad oggi non esercitata. Sul tema si veda S. MANGIAMELI, *I processi di riforma in itinere. Considerazioni sul riflusso della riforma federale in Italia*, in www.forumcostituzionale.it. In ordine all'individuazione dei rappresentanti degli enti locali all'interno dell'organismo *de quo*, la dottrina ritiene logica l'attribuzione di un ruolo al CAL di ciascuna Regione: si veda R. BIN, *La Commissione bicamerale integrata, tra democrazia e corporativismo*, in www.forumcostituzionale.it; S. CECCANTI, *Ipotesi sulle conseguenze regolamentari della revisione costituzionale del Titolo V della Parte II rispetto alla Commissione Bicamerale per le Questioni Regionali*, in www.forumcostituzionale.it.

⁵ Tale definizione, più volte apparsa in dottrina (T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario, il Consiglio delle Autonomie Locali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, 1058) è usata dalla Corte costituzionale nella sentenza n.370/2006 [cfr. il commento di 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 *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006, 1]. Nella predetta sentenza (riguardante la legge CAL approvata dalla Provincia autonoma di Trento), la Corte costituzionale ha avuto modo, inoltre, di affermare la natura non obbligatoria dei CAL per le Regioni a Statuto speciale e la loro facoltà di introdurre tali organi in sede di legislazione ordinaria (come è per lo più accaduto), piuttosto che statutaria [la *querelle* in ordine alla fonte competente a disciplinare i CAL nelle Regioni speciali è stata al centro, in precedenza, della sentenza della Corte costituzionale n.175/2006 (Sardegna) e successivamente della sentenza n.138/2007 (Friuli Venezia Giulia); si veda più di, recente la sentenza n.89/2011 (Provincia autonoma di Bolzano)]. Sul tema si veda V. TAMBURRINI, *In tema di istituzione del Consiglio delle autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome*, in *Giur.*

le Regioni⁶ si sono dotate di nuovi statuti che disciplinano tale organo, si può tentare di fare il punto dell'esperienza sin qui maturata da tale nuova forma organizzativa stabile di raccordo tra le Regioni ed il sistema delle autonomie locali voluta dal legislatore costituzionale del 2001 al fine di attuare il principio di leale collaborazione nei rapporti infraregionali.

Attraverso una necessariamente sintetica, in questa sede, ricognizione delle scelte fatte nei diversi ambiti regionali a livello statutario e legislativo, che consentirà di delineare l'attuale configurazione dell'istituto (composizione, poteri, competenze, prerogative, effetti giuridici degli atti posti in essere nell'esercizio della funzione, ecc.) si cercherà di verificare se, pur in presenza di una norma costituzionale oltre modo laconica (art.123, ultimo comma, Cost.), sia possibile ricostruire una sorta di statuto identitario dell'organo, ovvero se questo possa o addirittura non debba essere un obiettivo per il futuro nella direzione della massima esplicitazione delle potenzialità di tali organismi.

In altri termini, ci si interroga se la costruzione di una identità forte dell'istituto⁷, eventualmente anche attraverso una sua più puntuale definizione costituzionale, possa rappresentare non solo un elemento di forza dell'organo nell'esercizio del ruolo 'endoregionale' espressamente assegnatogli dalla Costituzione - quello di assicurare la rappresentanza degli interessi degli enti territoriali minori⁸ - ma anche il presupposto per il più efficace svolgimento da parte dei CAL di un ruolo anche a livello 'ordinamentale', nell'ambito del processo di implementazione del "modello federale di governo"⁹ (allocazione delle funzioni amministrative, allocazione delle risorse, prospettive di riforma delle istituzioni parlamentari).

cost., 2006, 3889; AMBROSI A., *I Consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione della fonte competente*, in *Le Regioni*, n.2/2007, 363 ss.

⁶ Al momento in cui si scrive (novembre 2014), solo la Basilicata, fra le Regioni ordinarie, non ha ancora un nuovo Statuto a norma dell'art.123, ultimo comma, Cost., pur essendosi il Consiglio regionale pronunciato in prima deliberazione su una proposta di Statuto nel 2012.

⁷ Un tentativo in tal senso, attraverso una opera di armonizzazione e coordinamento delle esperienze dei CAL è stato avviato con la costituzione, il 22 giugno 2011 a Roma, del Coordinamento nazionale permanente dei Consigli delle Autonomie Locali. Il Coordinamento, costituito dai Presidenti dei CAL o loro delegati, si propone, in generale, l'obiettivo di promuovere, pur nel rispetto dell'autonomia e delle specificità di ogni singola Regione, il rafforzamento dell'identità dei CAL, attraverso l'elaborazione di regole comuni di funzionamento e condotta. Nello specifico, dall'atto costitutivo del Coordinamento, si evincono le seguenti linee di azione: a) promuovere forme di raccordo fra le attività ed iniziative dei singoli CAL, anche al fine di una migliore circolazione ed un più efficiente scambio di esperienze, oltre che di individuazione delle *best practices* più idonee a tutelare e rafforzare il ruolo e l'iniziativa delle autonomie locali; b) coordinare le attività di elaborazione, studio e ricerca sui profili istituzionali e costituzionali dei CAL e sulle materie inerenti le loro specifiche competenze; c) svolgere attività di interlocuzione con gli organi di governo ed altri organi costituzionali pur senza sovrapporsi ai CAL ed alle funzioni loro riservate dalla Costituzione, ma rafforzando il ruolo e le attività svolte dalle varie Conferenze fra Stato, Regioni ed Autonomie locali previste dall'ordinamento; d) elaborare posizioni comuni su specifici argomenti e formulare proposte dirette a valorizzare il ruolo degli enti locali nei progetti di riforma costituzionale dello Stato.

⁸ In questi termini si è espressa la Corte costituzionale nella sentenza n.370/2006.

⁹ L'espressione rinvia a quella dottrina (CARAVITA B., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2006, 29 ss.) secondo cui dall'osservazione dei reali fenomeni istituzionali degli ultimi cinquant'anni emerge - pur nella persistenza, almeno per ragioni storiche, di differenze, di tipo qualitativo e quantitativo, fra entità substatali in uno Stato federale e entità substatali in uno Stato regionale - una sensibile riduzione della distanza fra i due modelli, sino alla loro sostanziale assimilazione. Per cui l'A., nel ritenere anacronistiche

2. Il superamento del modello delle Conferenze Regioni-autonomie locali

La necessità di un organismo di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali di governo, obbligatoriamente istituito, entro il quale assicurare la rappresentanza degli interessi degli enti territoriali minori, ha costituito il portato di quella evoluzione, prima legislativa¹⁰ e poi costituzionale¹¹, che ha spezzato il parallelismo fra esercizio delle funzioni legislative ed esercizio delle funzioni amministrative, attribuendo una generale competenza amministrativa agli enti locali, a fronte della competenza legislativa statale e regionale: tale scelta, infatti, in ragione dell'operatività del principio di legalità che postula un supporto legislativo per l'esercizio di qualsiasi funzione amministrativa, impone l'esigenza di un raccordo continuativo fra chi fa le leggi e chi dovrà portarle ad attuazione¹².

Tale esigenza di concertazione e coordinamento a livello infraregionale, già avvertita dal legislatore ordinario, a Costituzione invariata aveva portato alla luce organismi, variamente disciplinati in sede regionale, improntati sul modello delle Conferenze permanenti Regioni-autonomie locali¹³.

A Costituzione riformata, l'esigenza di concertazione e coordinamento ha trovato risposta nella costituzionalizzazione, appunto, dei CAL, punto di arrivo di quella evoluzione dei

le categorie Stato regionale/Stato federale, preferisce parlare di 'modelli federali di governo', cioè modelli che coniugano – in maniere che possono essere estremamente diverse – un certo livello di unitarietà con un significativo grado di autonomia dei livelli substatali ed intermedi di governo.

¹⁰ Il riferimento è ovviamente alla prima Legge Bassanini (l.15 marzo 1997, n.59), che conferiva tutte le funzioni amministrative agli enti locali, salvo esigenze di unitario esercizio a livello regionale (art.4), disposizione confluita, tre anni dopo, anche nel Testo Unico degli Enti locali, d.lgs. n.267/00 (art.4, comma 3). Sul tema, *ex plurimis*, C. DESIDERI, G. MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Giuffrè, Milano, 1998.

¹¹ Cfr. la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha riscritto l'art.118 Cost. Sul tema, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2012, 211 ss.; B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, cit., 78 ss.; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2013, 191 ss.

¹² In tali termini anche M. CARLI, *Il Consiglio delle Autonomie locali*, cit., 3, il quale esclude la possibilità di un efficace esercizio della funzione legislativa a livello regionale in assenza di un raccordo con il livello comunale deputato, in via generale, all'attuazione delle decisioni assunte in sede politica, pena una sicura e diffusa inattuazione di leggi e piani regionali.

¹³ La tendenza a costituire organismi rappresentativi delle autonomie locali finalizzati ad un raccordo tra i vari livelli del sistema autonomistico, prende le mosse dalla Legge n.142/90 sull'ordinamento degli enti locali, che all'art.3, comma 6, disponeva la definizione da parte delle Regioni di "forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della Regione" e trova il suo momento tipico nelle previsioni della Legge n.59/1997 e del successivo d.lgs. n.112/98 (art.3, comma 5) che chiamano le Regioni a definire "strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra Regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze" (cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 318 ss.). Per una ricognizione delle diverse leggi regionali istitutive di tali conferenze dal 1996 al 2000 cfr. A. CHELLINI, *Analisi degli strumenti e procedure di raccordo e concertazione tra le Regioni e gli Enti locali*, in M. CARLI, (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive – vol. III – I rapporti tra regioni, enti locali e società civile nei nuovi statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2001, 14 e ss. Sul tema si veda anche G. PUCCINI, *Raccordi fra governo e autonomie territoriali, forma di governo e struttura del governo*, in *www.federalismi.it*, n. 20/2009, 3 ss.

raccordi fra Regione ed enti locali che ha visto affermarsi l'esigenza di una sede istituzionale specifica, di carattere permanente ed a competenza generale sulle materie di interesse per l'ordinamento autonomistico.

A seguito di tale costituzionalizzazione, molte Regioni (con l'eccezione, ad esempio, del Piemonte¹⁴) hanno disposto la soppressione immediata degli organi di raccordo preesistenti¹⁵, ovvero, differita al momento dell'insediamento del CAL¹⁶.

Come è stato sottolineato, la scelta del *nomen* "Consiglio" adottata dal legislatore costituzionale del 2001 per indicare l'organo di raccordo *de quo* costituisce, di per sé, un indice della configurazione che ha voluto dargli ed alla quale gli statuti regionali si sono fondamentalmente conformati.

Ed invero, secondo una ricostruzione necessariamente tendenziale ed approssimativa - data l'estrema varietà delle esperienze di raccordo conosciute negli anni dall'ordinamento italiano, che non consente l'individuazione di un modello unico dai tratti certi ed inequivoci - le differenze fra Conferenze e Consigli rilevano sotto un duplice profilo: quello inerente la composizione dell'organo di raccordo e quello relativo ai soggetti istituzionali che entrano in relazione in tali diverse sedi.

Così, le Conferenze si configurano come organismi a composizione per lo più mista, comprendente cioè rappresentanti sia degli enti locali che della Regione¹⁷, in cui la rappresentanza degli enti è, in genere, riferita esclusivamente agli esecutivi¹⁸ e fungono da stru-

¹⁴ Il legislatore piemontese, infatti, con la l.r. n.30/2006 ha solo modificato alcune norme della legge istitutiva della Conferenza permanente Regioni-autonomie locali, senza prevederne la soppressione. Si segnala, altresì, la l.r. Sardegna n.1/2005, che in attuazione del principio di cooperazione degli enti locali tra loro e con la Regione e al fine di garantire la partecipazione degli enti locali ai processi decisionali regionali di loro diretto interesse, istituisce sia il CAL che la Conferenza permanente Regione - enti locali. Alla Conferenza permanente Regione-enti locali, definita come "sede unitaria e generale di concertazione, di cooperazione e di coordinamento tra l'amministrazione regionale e gli enti locali della Sardegna", al cui interno si concludono intese e accordi tra Regione ed enti locali, il CAL partecipa attraverso dieci suoi membri.

¹⁵ È il caso della Calabria (cfr. art.20 della l.r. n.1/2007).

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

¹⁷ Facevano eccezione la Lombardia, Toscana ed Umbria, fra le regioni ordinarie, ed il Friuli-Venezia Giulia e la Valle d'Aosta, fra le speciali, che avevano limitato ai rappresentanti degli enti locali la composizione dell'organismo *de quo*; cfr. A. CHELLINI, *Analisi degli strumenti*, cit., 17.

¹⁸ Eccezioni rispetto a tale regola generale si rinvenivano in relazione alle Regioni Lazio, Liguria e Veneto (ove le rappresentanze regionali comprendevano anche i presidenti delle commissioni consiliari o i consiglieri regionali), alla Regione Umbria (ove era prevista anche la presenza dei consiglieri degli enti locali) ed alla Regione Toscana (con la presenza dei presidenti dei consigli comunali e provinciali); tali due ultime Regioni, Umbria e Toscana - unitamente al Friuli Venezia Giulia ed alla Valle d'Aosta - in maniera significativamente conseguente

mento di raccordo tra la Giunta regionale e gli esecutivi degli enti locali; i Consigli, invece, tendono ad assumere una composizione di tipo monista, con la presenza di soli rappresentanti degli enti locali, anche qui con una prevalente derivazione dei componenti dagli esecutivi locali¹⁹, ma, in questo caso, il raccordo avviene prevalentemente con l'assemblea legislativa²⁰.

Ed in effetti, come si vedrà meglio nel prosieguo, l'analisi delle scelte effettuate dai legislatori regionali evidenziano nei CAL le tre caratteristiche da ultimo indicate, pur dovendosi rilevare, a proposito della tendenza a disegnare un rapporto privilegiato con l'assemblea legislativa, che l'ingresso dei CAL - con il loro interagire prevalentemente con il legislativo - e la (quasi generale) soppressione delle Conferenze Regioni-enti locali - entro le quali il fronte regionale del raccordo era rappresentato, invece, dall'esecutivo - non si sono affatto tradotti in una interruzione dei rapporti degli enti locali con la giunta regionale di riferimento, interruzione che si sarebbe rivelata del tutto inopportuna alla luce della centralità di tale organo nelle dinamiche politiche regionali²¹.

alle diverse scelte in ordine alla composizione, avevano utilizzato una denominazione diversa, rispetto a quella generalmente accolta in tutte le altre Regioni di "Conferenza Regione-autonomie locali", definendo l'organo *de quo* come "Consiglio delle autonomie locali" (cfr. l.r. Toscana n.22/1998, abrogata dalla l.r. 21 marzo 2000, n.36, e art.15 l.r. Umbria 14 ottobre 1998, n. 34 e art. 1 l.r. 11 febbraio 2000, n. 10, abrogati a decorrere dalla data di costituzione del CAL ai sensi dell'articolo 15, comma 1 della l.r. n.20/2008), antesignano dell'omonimo organo introdotto in Costituzione nel 2001); sul punto, A. CHELLINI, *Analisi degli strumenti*, cit., 17.

¹⁹ Cfr. M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle Autonomie locali*, Giappichelli, Torino, 2012, 43 ss.

²⁰ Cfr. sul punto M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali: conferenza o consiglio?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, 229 ss.; ID. *Le altre Conferenze. L'esperienza delle Conferenze permanenti Regione-autonomie locali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1998, 67 ss.

²¹ I meccanismi d'interazione fra CAL e Giunta regionale sono vari e vanno dalla generale previsione dell'esercizio della funzione consultiva del CAL non solo nei confronti dell'assemblea, ma anche dell'esecutivo (Statuto Abruzzo, art.72, comma 1; Statuto Campania, art.23, comma 9; Statuto Lazio, art.67, comma 2; Statuto Molise, art.49, comma 4 e 66, comma 5; Statuto Umbria, art.29, comma 1), a previsioni più specifiche, come quella che pone in capo alla Giunta un obbligo di consultazione del CAL prima dell'esercizio dei poteri sostitutivi (cfr. Statuto Lazio, art. 49, comma 3; Statuto Marche, art. 28, comma 2; Statuto Umbria, art. 27, comma 2; Statuto Veneto, art.17, comma 2; l.r. Abruzzo, n.41/2007, art.10, comma 1, lett. c; l.r. Calabria n.1/2007, art.17, comma 1, lett. a; l.r. Piemonte n.30/2006, art.11, comma 3, lett. f; fra le Regioni speciali, la l.r. Friuli n.1/2006, all'art.34, comma 1, lett. f, che attribuisce al CAL il potere di esprimere parere sugli schemi di disegni di legge sulla disciplina dell'esercizio, in via sussidiaria, del potere sostitutivo da parte della Regione nei confronti degli enti locali, quindi nell'ambito del raccordo con l'assemblea legislativa), o quelle relative alla facoltà del CAL - su cui si tornerà nel prosieguo - di proporre all'esecutivo regionale, a norma dell'art. 127 Cost., l'impugnazione di leggi statali o di altre Regioni, ovvero di sollevare conflitti di attribuzione. Nello Statuto Lazio art.41, comma 6 si prevede, peraltro, la consultazione del CAL da parte del presidente della Regione "prima della partecipazione di quest'ultimo ai procedimenti diretti a regolare rapporti fra l'Unione, la Regione e gli enti locali". Sul punto, si segnala, inoltre, che lo Statuto della Regione Calabria ha rimesso al legislatore regionale il compito di prevedere forme di raccordo tra il CAL e la Giunta regionale, compito assolto con la legge regionale l.r. n.1/2007 [cfr. art.17, secondo cui il raccordo tra il CAL e la Giunta regionale si concretizza in ordine a: a) atti generali di programmazione regionale sotto forma di linee guida, atti di indirizzo, esercizio del potere sostitutivo, deliberazioni di competenza della Giunta che abbiano attinenza con il sistema delle autonomie locali; b) atti di competenza della Giunta conseguenti ad un mandato del Consiglio regionale in attuazione o completamento di disposizioni legislative e che abbiano attinenza con il sistema delle autonomie locali, ferma restando la facoltà della Giunta regionale di richiedere comunque

Ad ogni buon conto, il limite più emblematico del modello delle Conferenze era rappresentato dall'assenza di previsioni in ordine agli effetti delle pronunce emesse, con conseguente ridimensionamento della capacità di incisione sulle politiche regionali da parte del sistema delle autonomie locali rappresentato attraverso tali organi (faceva eccezione la Toscana, il cui Statuto prevedeva l'obbligo per il Consiglio regionale di approvare a maggioranza assoluta dei componenti l'atto sul quale fosse stato espresso parere contrario da parte dell'organo di raccordo Regione - autonomie locali).

Come si vedrà, proprio la previsione di aggravii procedurali per superare l'eventuale parere negativo del CAL è stata la strada perseguita da quasi tutti i legislatori regionali al fine

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

Tali previsioni normative sembrano confermare la configurazione del CAL non già come *sede* della concertazione (ostando a ciò la funzione di rappresentanza degli enti locali ad esso assegnata), bensì come *soggetto* abilitato a raggiungerla, ossia, come interlocutore diretto della Regione [cfr. M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle autonomie locali*, cit., 77; A. GENTILINI, *Regioni ed enti locali territoriali*, in S. MANGIAMELI, (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012, 299 ss.].

di non perpetuare il predetto limite all'interno degli organi di raccordo costituzionalizzati nel 2001.

3. Il CAL ‘ seconda camera regionale di rappresentanza degli enti locali’?

Come già sopra evidenziato, i legislatori regionali, nel disegnare la disciplina dei CAL, hanno quasi sempre costruito un rapporto privilegiato di tale organo con l'assemblea legislativa. Sintomi di tale rapporto privilegiato sono individuabili nella collocazione della sede del CAL presso il Consiglio regionale²² (una sede, comunque, separata rispetto a quest'ultimo), nella previsione di una durata dell'organo consultivo pari a quella dell'organo legislativo²³;

²² Cfr. l.r. Calabria n.1/2007, art.1, comma 2; l.r. Campania n.4/2011, art.1, comma 68; Statuto Lazio, art.66, comma 1 e l.r. Lazio n.1/2007, art.1, comma 1; Statuto Liguria, art.65, comma 2 e l.r. Liguria, n.1/2011, art.1; l.r. Lombardia n.22/2009, art.8; Statuto Marche, art.37, comma 1 e l.r. n.4/2007, art.1, comma 3; Statuto Piemonte, art. 89, comma 2 e l.r. n.30/2006, art.7; Statuto Puglia, art.45, comma 1 e l.r. n.29/2006, art.1, comma 1; l.r. Toscana n.36/2000, art.1, comma 1. Non dispongono, invece, nulla sul punto gli Statuti del Veneto e della Emilia-Romagna (a quest'ultimo riguardo, si segnala che la successiva legge di disciplina del CAL, la l.r. n.13/2009, che all'art. 2, comma 4 aveva collocato presso l'assemblea regionale la sede dello stesso, è stata modificata dalla l.r. n.4/2012 che ha abrogato il suddetto comma 4, sicché oggi il CAL Emilia Romagna si avvale di una struttura operativa afferente al Gabinetto del Presidente della Giunta ed alle sue dipendenze funzionali - il Servizio rapporti con gli enti locali). Analogamente la l.r. Abruzzo n.41/2007, all'art.1 fissava la sede del CAL presso il Consiglio regionale, ma l'art. 1, comma 1, della l.r. n. 35/2012 ha soppresso tale parte della disposizione.

Degna di rilievo appare la diversa scelta operata dal legislatore regionale friulano - volta ad evidenziare l'autonomia del CAL sia dal Consiglio che dalla Giunta - che ha fissato la sede del CAL a Udine (dove è ubicata la struttura regionale competente in materia di autonomie locali che fornisce il supporto tecnico-operativo e di segreteria) e non nel capoluogo della Regione.

²³ Cfr. l.r. Campania n.4/2011, art.1, comma 64; cfr. lo Statuto Lazio, art.66, comma 6 e l.r. n.1/2007, art.8, comma 1; Statuto Liguria, art.65, comma 3; Statuto Lombardia, art.54, comma 1 e l.r. n.22/2009, art.2, comma 4; l.r. Puglia n.29/2006, art.6, comma 1; la l.r. Calabria n.1/2007, all'art.8, lega la durata dei soli membri elettivi alla durata del Consiglio regionale; si distingue l'Emilia-Romagna che, a differenza dei CAL di altre Regioni, non prevede una durata in carica dell'organo, limitandosi a disporre, in ragione della presenza all'interno dell'organo di membri eletti e membri "di diritto", il rinnovo della sola componente elettiva del CAL "entro novanta giorni dalle elezioni amministrative concernenti più della metà dei Comuni della Regione" (l.r. n.13/2009, art.5, comma 2); deve segnalarsi, altresì, la l.r. Marche n.4/2007 che all'art.8 dispone il rinnovo del CAL, con le procedure di cui agli articoli 2 e 3, entro novanta giorni dalla elezione per il rinnovo degli organi della maggioranza dei Comuni della Regione; la l.r. Toscana, n.36/2000, all'art.9 prevede che il CAL rimanga in carica quanto il Consiglio regionale e, successivamente alle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, venga reinsediato, nella medesima composizione, entro dieci giorni dalla prima seduta del Consiglio regionale medesimo ed inoltre che i suoi componenti siano rinnovati, con le procedure stabilite dalla medesima legge, entro ottanta giorni dalla elezione per il rinnovo delle cariche amministrative concernenti più della metà dell'insieme dei Comuni e delle Province della Regione; cfr. anche la l.r. Umbria n.20/2008, all'art.10, comma 1, non ricollega la durata del CAL a quella della legislatura regionale, bensì dispone la sua rinnovazione, per la quota dei componenti elettivi, entro novanta giorni dalle elezioni amministrative che coinvolgono oltre il 50% dell'insieme dei Comuni e delle Province della Regione.

nella previsione, da parte di alcuni consigli regionali, della “seduta congiunta” Consiglio regionale/CAL per l’esame di questioni di interesse locale²⁴.

Ed invero, nelle intenzioni di quanti per primi hanno proposto la creazione di tale nuovo organo, il CAL avrebbe dovuto rappresentare il primo passo verso la costituzione di parlamenti regionali a due ‘camere’, una rappresentativa dell’intero corpo elettorale regionale, l’altra degli enti locali, in una sorta di simmetria con quanto proposto (da lungo tempo) a livello nazionale con la trasformazione del Senato in una vera e propria seconda Camera ‘territoriale’²⁵. Si tratta di sollecitazioni riprese anche nel dibattito sviluppatosi in ambito regionale in occasione dell’approvazione dei nuovi statuti ex art.123 Cost. novellato²⁶: ed invero, una Camera delle autonomie locali a livello regionale, attraverso la quale gli enti locali partecipano alla formazione delle leggi che dovranno poi attuare, potrebbe rivelarsi uno strumento di cooperazione particolarmente efficace in funzione del necessario bilanciamento di quegli aspetti di dualismo che la riforma costituzionale del 2001 ha portato con sé.

Non v’è dubbio, tuttavia, che affinché tale esperienza possa effettivamente precorrere l’istituzione di una seconda Camera a livello regionale occorre verificare l’attuale configurazione dell’organo e la presenza di condizioni che rendano possibile una simile evoluzione.

²⁴ Si segnala la legge regionale Emilia Romagna n. 13/2009, che all’art. 7 prevede sedute congiunte del CAL e dell’Assemblea legislativa in occasione dell’esame del Rapporto sullo stato delle autonomie di cui all’art. 9, comma 3, l.r. n.3/1999 - che si dispone debba essere inviato anche al CAL, oltre che al Consiglio regionale - ovvero per la discussione di problematiche relative alle autonomie locali. Per le modalità di convocazione e svolgimento di tali riunioni congiunte si rinvia al regolamento dell’Assemblea. Inoltre, si dispone che su questioni di rilevante interesse comune della Regione e delle autonomie locali possano essere convocate speciali sessioni di informazione e dibattito, anche su richiesta del Presidente della Regione o del Presidente dell’Assemblea legislativa, che possono intervenire. La l.r. Lazio n.1/2007, art.13 prevede che il Consiglio regionale ed il CAL si riuniscano annualmente in seduta congiunta per un esame dello stato delle autonomie e delle prospettive del decentramento amministrativo. La l.r. Piemonte n.30/2006, art.13, prevede che il Consiglio regionale ed il CAL si riuniscano annualmente in seduta congiunta per una valutazione dello stato del sistema delle autonomie locali e che la seduta possa concludersi con l’approvazione di linee di indirizzo di politica generale. La l.r. Puglia, n.29/2006, art.4, comma 6 prevede che il Consiglio regionale e il CAL si riuniscono in seduta congiunta una volta l’anno prima dell’approvazione del bilancio per l’esame dello stato del sistema Regioni-Enti locali; la l.r. Calabria n.1/2007, all’art. 13 prevede una annuale seduta congiunta di Consiglio regionale e CAL per l’esame dello stato del sistema delle autonomie in Calabria; cfr. anche l.r. Marche n.4/2007, art.13, l.r. Sardegna n.1/2005, art. 10, Statuto Toscana, art.67 e l.r. Toscana n.36/2000, art.15; l.r. Umbria n.20/2008, art.9, comma 3.

²⁵ Sul punto si veda R. BIN, *L’amministrazione coordinata e integrata*, in *Le Regioni*, n.5/2002, 1009 ss. Della “*esigenza di affiancare ai consigli regionali, analogamente a quanto si propone per la Camera delle regioni, una Camera delle autonomie locali cui assegnare funzioni co-decisionali in materia di politiche di bilancio, di interventi sugli assetti istituzionali delle stesse autonomie e di scelte sul piano del trasferimento di poteri, specie in materia gestionale, dalla Regione agli enti esponenziali delle comunità locali (Comuni, Comunità montane, Città metropolitane, enti intermedi quali le Province)*” parlava, circa un ventennio fa, in una prospettiva di riforma del sistema italiano dei rapporti Stato/Regioni/autonomie locali, L. MARIUCCI, *Per una repubblica delle regioni. Disegno strategico della riforma istituzionale e riforme a breve termine*, in *Regione e governo locale*, 1994, n. 4, 409 ss., nuovamente pubblicato in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.2-2010, 128.

²⁶ La proposta di una evoluzione del CAL verso la creazione di un parlamento bicamerale regionale è emersa in seno al Consiglio regionale della Toscana (risoluzione n.1/2000).

Ad esempio, un elemento di rilievo è rappresentato dalla *qualificazione* data a tali organismi da parte dei legislatori regionali: si può, infatti, convenire che la qualificazione, in molti statuti, del CAL come organo di consultazione della Regione, di partecipazione e coordinamento degli enti locali²⁷ si presenti lontana dalla sua configurazione come seconda camera regionale, mentre più idonee in tale direzione appaiono le definizioni che rinviano al suo ruolo di 'organo di rappresentanza del sistema degli enti locali'²⁸.

Sotto un ulteriore profilo, rileva la *composizione* prevista per l'organo *de quo*: ebbene, quasi tutte le Regioni hanno optato per una composizione mista del CAL, nel senso che ne fanno parte sia membri di diritto che membri elettivi, con l'unica eccezione della Puglia che ha previsto una composizione interamente a carattere elettivo²⁹.

²⁷ Cfr. Statuto Abruzzo, art. 71, comma 1 e art.1, comma 1, l.r. n.41/2007; Statuto Campania, art.22, comma 1; l.r. Lombardia n.22/2009, art.1, comma 1; Statuto Marche, art. 37, comma 1 e art.1, comma 1, l.r. n.4/2007; Statuto Molise, art.66, comma 1; lo Statuto Piemonte, all'art.88, comma 1, lo definisce solo "*organo di consultazione fra la Regione ed il sistema delle autonomie locali*", mentre la successiva l.r. n.30/2006, all'art.1, comma 1, aggiunge il riferimento alla sua funzione di raccordo, oltre che di consultazione, permanente, tra Regione e autonomie locali; cfr. l.r. Friuli Venezia Giulia, n.1/2006, art. 31, comma 1.

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

²⁹ Cfr. Statuto Regione Puglia (approvato con legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 e modificato con leggi regionali 11 aprile 2012, n. 9 e 28 marzo 2013, n. 8), art.45 e la legge regionale 26 ottobre 2006, n.29, recante "*Disciplina del Consiglio delle Autonomie locali*", artt. 2 e 3. L'organo non risulta però ancora insediato (cfr. sul tema M. S. LOIODICE, *Il Consiglio delle autonomie locali nella Regione Puglia: un organo necessario ma scomodo*, in www.issirfa.cnr.it). Si segnala, tuttavia, l'istituzione di un altro organo di raccordo fra Regione ed enti locali, la cd. Cabina di regia per il decentramento, istituita dall'art.8 della l.r. n.36/2008 ("*Norme per il conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi al sistema delle autonomie locali*"), quale organo di concertazione, cooperazione e coordinamento tra Regione, Comuni, Comunità montane, Province e altri enti locali. A tale organo,

Al riguardo, appare evidente che la previsione di un meccanismo anche solo in parte elettorale, nel potenziare il livello di rappresentatività dell'organismo rispetto al sistema autonomistico, consente un più autorevole ed incisivo esercizio del proprio ruolo e delle funzioni connesse. Inoltre, sempre in ordine alla composizione, è il caso di rilevare che la struttura dei CAL si configura, ovunque, come monista, nel senso che ne fanno parte a pieno titolo solo i rappresentanti degli enti locali, non anche della Regione: ed invero, a volte gli statuti ammettono la partecipazione di questi ultimi, ma mai con diritto di voto³⁰ e, quindi, mai *pleno titolo*. Ebbene, la scelta monista nel testimoniare il fatto che il CAL viene concepito come organo di rappresentanza degli enti locali, piuttosto che sede per il dialogo ed il confronto di due rappresentanze differenti - locale e regionale³¹ - consente una più accentuata valorizzazione dell'autonomia degli enti locali ivi rappresentati, il cui ruolo, nella dialettica istituzionale con la Regione, acquista un più evidente risalto politico³².

avente sede presso la presidenza della Giunta regionale e composto dal Presidente della Giunta regionale o da suo delegato, che la presiede, dalle rappresentanze regionali dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), dell'Unione province d'Italia (UPI) e dell'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (UNCENM), nelle persone dei rispettivi presidenti o dei loro delegati, viene affidato il compito di raggiungere, sul processo di decentramento amministrativo, intese di livello interistituzionale, attraverso il metodo del confronto e della concertazione.

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

³¹ Ed in effetti, si è osservato che il raccordo fra Regione ed enti locali non si realizza propriamente *nel* CAL, bensì *tra* il CAL e gli altri organi della Regione (così M. COSULICH, *Il Consiglio delle autonomie locali come strumento di raccordo*, cit., 10).

³² Sempre in merito alla composizione di tali organi, si pone la questione della esatta individuazione degli 'enti locali' cui fa riferimento la norma costituzionale *de qua*: l'opinione prevalente riconduce tale locuzione agli enti "politici-rappresentativi" (così R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, 595), equiordinati - in base al nuovo art.114, comma 1, Cost. - a Regioni e Stato, ossia Comuni, Province e Città metropolitane (cfr. in tal senso G.U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2003, 236) e questa è stata la soluzione adottata dalla maggioranza dei legislatori regionali. Anche in questo, fa eccezione lo Statuto regionale pugliese che prevede all'interno del CAL la rappresentanza - oltre che di Comuni, Province e Città metropolitane - delle Comunità montane (cfr. art.45, comma 2, Statuto Regione Puglia, e art.2, comma 1, l.r. 26.10.2006, n. 29, che riserva alle Comunità montane un solo rappresentante, soluzione, invero, accolta anche da altri Consigli regionali, non già in sede statutaria, ma di legislazione attuativa delle previsioni statutarie sui CAL [Cfr. l.r. Lombardia n.22/2009, art.2, comma 2, lett. c; l.r. Umbria n.20/2008, art.6, comma 3, lett. e; l.r. Calabria n.1/2007, art.2, comma 1, lett. i; l.r. Lazio n.1/2007, art.2, comma 3, lett. b; l.r. Marche n.4/2007, art.1, comma 1, lett. d; l.r. Piemonte n.30/2006, art.2, comma 1, lett. c. Una previsione simile era contenuta anche nella l.r. Liguria n.13/2006, art.2, comma 1, lett. g, abrogata dalla l.r. n.1/2011, che all'art.2 non contempla più i presidenti delle Comunità montane fra i componenti del CAL ligure. La l.r. Lazio n.1/2007, art.2, comma 5, lett. h, ammette all'interno del CAL anche la rappresentanza delle Unioni dei Comuni, ma senza diritto di voto, mentre la più recente l.r. Lombardia n.22/2009, art.2, comma 2, lett.d, ammette a pieno titolo un Presidente di Unione di Comuni fra i componenti del CAL lombardo. A tal riguardo, l'interpretazione volta a ritenere incluse anche le Comunità montane (e le Unioni dei Comuni) nel novero degli "enti locali" cui fa riferimento il comma 4 dell'art.123 Cost. può derivare dal dato di fatto che questa ultima è l'unica disposizione

Un profilo di estremo interesse in relazione ai caratteri della rappresentanza che all'interno del CAL si esprime e, in definitiva, alla sua stessa configurazione, attiene agli equilibri in seno a tale organo tra rappresentanti delle Province e rappresentanti dei Comuni. In linea di massima, deve evidenziarsi una generale opzione per la prevalenza numerica della componente di derivazione comunale rispetto a quella di derivazione provinciale³³, suscettibile, secondo alcuni, di rilevanti ripercussioni ed implicazioni nella prospettiva di una evoluzione del ruolo del CAL verso quello di ramo di un bicameralismo regionale³⁴; tali perplessità poste, nella prospettiva dell'evoluzione dell'organo verso la 'seconda camera regionale', dalla generale sottorappresentazione, all'interno dei CAL, delle Province rispetto ai Comuni, sembrano, invero, destinate a venir meno non solo, e in maniera *tranchant*, nella prospettiva di una abolizione dell'ente Provincia, che al momento in cui si scrive appare prossima³⁵, ma anche in relazione alla trasformazione già impressa all'ente Provincia dalla c.d. 'Legge Delrio'³⁶ - su cui ci si soffermerà nel prosieguo.

Un ridimensionamento della configurazione del CAL come rappresentante degli enti locali consegue, peraltro, alla scelta operata da alcuni legislatori regionali (in sede statutaria e di legislazione ordinaria attuativa degli stessi) di prevedere la partecipazione alle sedute del CAL, senza diritto di voto, dei rappresentanti delle autonomie funzionali³⁷, ovvero, dei

dell'intero Titolo V, Parte II, della Costituzione in cui anziché menzionare espressamente "Comuni, Province e Città metropolitane" si ricorre alla locuzione più generica di "enti locali", locuzione che fuori dalla Costituzione e specificamente nel Testo Unico degli Enti locali (d.lgs. n.267/2000) comprende, accanto a Comuni Province e Città metropolitane, anche le Comunità montane, isolate e le Unioni di Comuni (in questi termini M. COSULICH, *Il Consiglio delle autonomie locali come strumento di raccordo fra Regione ed enti locali*, cit., 3, il quale però sottolinea la fragilità di una interpretazione di una norma costituzionale alla luce di una previgente previsione legislativa)]. Sul tema dei criteri di selezione degli enti territoriali chiamati a partecipare al CAL, nel rispetto del principio costituzionale di uguaglianza, cfr. G.U. RESCIGNO, *Consiglio delle Autonomie locali*, cit., 234 ss.

³³ Per una puntuale ricognizione delle scelte effettuate in tal senso dai legislatori regionali cfr. M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle Autonomie locali*, cit., 39 ss.

³⁴ Così, M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle Autonomie locali*, cit., 42.

³⁵ In data 31 marzo 2014, infatti, il Consiglio dei Ministri ha approvato il ddl costituzionale recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione", che prevede, tra l'altro l'abolizione delle Province. In data 8 agosto 2014 il c.d. ddl Renzi/Boschi è stato approvato in prima lettura al Senato, ed attualmente è all'esame della Camera.

³⁶ Con la Legge 7 aprile 2014, n. 56, recante "*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni*", la Provincia, in attesa della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione che dovrebbe portare alla sua totale eliminazione, ha cessato di esistere come ente di primo livello, eletto direttamente dai cittadini (cfr. artt.51-100), per diventare ente di secondo livello, con organi eletti dai sindaci e consiglieri comunali fra i sindaci ed i consiglieri comunali del territorio di riferimento.

³⁷ Così l'art. 66, comma 4, dello Statuto della Regione Lazio e l'art.2, comma 5, lett. c) della legge regionale di attuazione n.1/2007, che citano, in particolare, le Camere di commercio, industria, agricoltura ed artigianato (lett. c) e le Università (lett. d); in base allo Statuto della Regione Lombardia (art.54, comma 8), tali rappresentanti delle autonomie funzionali integrano la composizione ordinaria del CAL solo in alcune occasioni (in particolare, quando il CAL è chiamato ad "*esprimere pareri sullo Statuto, sul programma regionale di sviluppo e i suoi aggiornamenti, sui piani e programmi relativi all'innovazione economica e tecnologica, all'internazionalizzazione e alla competitività*"; si veda la disciplina di attuazione dettata dalla l.r. Lombardia n.22/2009, art.2, comma 3); l'art.3 della l.r. Piemonte n.3/2006, legge di attuazione delle disposizioni statutarie, dal canto suo, dispone la partecipa-

Presidenti regionali delle associazioni volontarie degli enti locali³⁸, questi ultimi, a volte, anche con il riconoscimento del diritto di voto³⁹.

Sotto il profilo numerico molti Statuti hanno previsto una composizione ridotta rispetto a quella del Consiglio regionale (ad esempio, in Campania 40⁴⁰ contro 60⁴¹; in Calabria 35⁴² contro 50⁴³; in Abruzzo 20⁴⁴ contro 29⁴⁵; gli Statuti di Puglia⁴⁶ ed Emilia Romagna⁴⁷, invece, prevedono che sia composto da un numero di membri non superiore a quello del Consiglio regionale), tendenza che forse esprime un atteggiamento di disfavore delle assemblee regionali nei confronti di tale organo percepito come antagonista. Si segnala, infine, la peculiare previsione dello Statuto Veneto (art.16, comma 4) in base alla quale il CAL può operare con composizione variabile, in modo da rappresentare le competenze e le aree territoriali concretamente interessate ai provvedimenti in discussione.

L'*efficacia* dei pareri espressi dal CAL rappresenta un ulteriore elemento da tenere in considerazione ai fini della verifica dei presupposti per la configurazione del CAL come seconda Camera regionale: al riguardo, è noto, innanzitutto, che la funzione consultiva tipica di questo organismo si esplica, in generale, in relazione alle politiche regionali sugli enti locali⁴⁸, attraverso l'emanazione di pareri in grado di incidere sul procedimento di adozione delle leggi e degli atti amministrativi generali (di competenza non solo assembleare, ma anche di Giunta) di interesse per il sistema delle autonomie locali. Ed invero, sotto tale punto di vista,

zione dei rappresentanti delle autonomie funzionali alle sedute del CAL, senza diritto di voto e su invito del suo Presidente, nei casi in cui siano all'esame del Consiglio stesso leggi e provvedimenti su materie di loro specifico interesse. Anche il legislatore veneto ha previsto la possibilità che la legge regionale preveda la partecipazione, senza diritto di voto, di rappresentanti delle autonomie funzionali e, in particolare, delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura e delle università venete (art.16, comma 3).

³⁸Cfr. l.r. Abruzzo, n.41/2007, art.2, comma 4; l.r. Calabria n.1/2007, art.10, comma 1; l.r. Toscana n.36/2000, art.10.

³⁹ Cfr. l.r. Liguria n. 1/2011, art.2, comma 1, lett. f (che ripropone l'analoga previsione della precedente l.r. n.13/2006); l.r. Lazio n.1/2007, art.2, comma 4, lett. b; l.r. Piemonte n.30/2006, art.2, comma 1, lett. g; l.r. Lombardia n.22/2009, art.2, comma 2, lett. e); per alcune considerazioni critiche su tali inclusioni si veda M. COSULICH, *Il Consiglio delle autonomie locali come strumento di raccordo fra Regione ed enti locali*, cit., 4; G.U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, cit., 236 ss.

⁴⁰ Cfr. Statuto Campania, art. 22, comma 2.

⁴¹ Cfr. Statuto Campania, art.27, cui si aggiunge il Presidente della Giunta regionale.

⁴² Cfr. l.r. Calabria n.1/2007, art.2, comma 1.

⁴³ Cfr. Statuto Calabria, art.15 ("Il Consiglio è composto da 50 membri, salvo quanto stabilito dalla legge elettorale per agevolare la formazione di maggioranze stabili ed assicurare la rappresentanza delle minoranze").

⁴⁴ Cfr. Statuto Abruzzo, art.71, comma 2.

⁴⁵ Cfr. Statuto Abruzzo, art.14, comma 1, cui si aggiungono il Presidente della Giunta regionale e il candidato alla carica di Presidente della Giunta che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore.

⁴⁶ Cfr. Statuto Puglia, art.45, comma 2.

⁴⁷ Cfr. Statuto Emilia Romagna, art. 23, comma 9, lett. b).

⁴⁸ Da una lettura incrociata dei vari statuti regionali si può desumere che il raggio di azione consultiva dei CAL si estende, generalmente, su proposte relative al conferimento di funzioni agli enti locali, al bilancio, al sistema tributario e finanziario, alla programmazione e pianificazione regionale. Rispetto a tali indicazioni provenienti dagli statuti, spesso i legislatori regionali hanno ulteriormente ampliato le sfere di intervento dei CAL in sede di attuazione per via legislativa di tali disposizioni statutarie.

si è affermato che i legislatori regionali sono andati oltre la configurazione costituzionale dei CAL come sedi di consultazione fra la Regione e gli enti locali (ex art.123, comma 4, Cost.), trasformandoli in una sede di concertazione⁴⁹: tanto si desume da quelle previsioni che, al fine di superare il voto contrario del CAL, richiedono, il più delle volte, la maggioranza qualificata⁵⁰, altre volte, il mero obbligo della motivazione espressa⁵¹, nonché, altrove⁵², dalla disciplina, accanto ai pareri, anche delle intese e degli accordi con il CAL⁵³.

⁴⁹ S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, Quaderni n.2/2010, 279 (già pubblicato nella medesima rivista, 2007, n. 1, 103 ss.).

⁵⁰ Cfr. l.r. Abruzzo, n.41/2007 (come modificata da ultimo dalla l.r. n.15/2013), art.12, comma 7; cfr. l.r. Calabria n.1/2007, art.16, comma 1; Statuto Campania, art.23, comma 2; Statuto Umbria, art.29, comma 2 e l.r. n.20/2008, art.3, comma 5; Statuto Liguria, art.67, comma 2 e l.r. Liguria n.1/2011, art.7, comma 3 (che escludono, tuttavia, la necessità di raggiungere tale maggioranza, pur in presenza di un parere negativo o condizionato del CAL, per l'approvazione degli atti di programmazione generale, delle leggi di bilancio e degli altri atti ad esse collegati); la maggioranza dei componenti è richiesta dall'art.54, comma 4 dello Statuto Lombardia; l.r. Marche n.4/2007, art.11, comma 4.

Nello Statuto laziale, in via generale si prevede esclusivamente che il Consiglio regionale, nelle deliberazioni di propria competenza, tenga conto del parere espresso dal CAL, mentre per l'ipotesi specifica di leggi di conferimento di funzioni agli enti locali o di modifica del riparto di competenze tra Regione ed enti locali, ove il CAL deliberi parere negativo a maggioranza dei due terzi, sorge per il Consiglio regionale l'obbligo di procedere alla relativa approvazione con la maggioranza dei componenti (cfr. art.67, comma 4 e l.r. Lazio n.1/2007, art.11, comma 4).

⁵¹ Cfr. l.r. Piemonte n.30/2006, art.12, comma 2; Statuto Veneto, art.16, comma 7; Statuto Toscana, art.66, comma 4, mentre la l.r. n.36/2000, all'art.14, comma 2, prevede che nel caso in cui il parere del CAL sia negativo o nel caso in cui esso sia condizionato dall'accoglimento di specifiche modifiche, il Consiglio regionale possa procedere rispettivamente, all'approvazione dell'atto o alla sua approvazione senza l'accoglimento di dette modifiche con il voto della maggioranza dei consiglieri assegnati alla Regione. Il legislatore regionale umbro (Statuto Umbria, art.29, comma 2 e l.r. n.20/2008, art.3, comma 5) distingue l'effetto del parere negativo del CAL a seconda che esso sia destinato all'assemblea legislativa, ovvero alla giunta, sicché nel primo caso, l'assemblea potrà discostarsene, come già su ricordato, deliberando a maggioranza assoluta, nel secondo caso, invece, alla Giunta si chiede di motivare il rigetto del parere richiesto al CAL, dandone comunicazione all'Assemblea legislativa. Si segnala, inoltre, al riguardo, la soluzione proposta dallo Statuto della Regione Emilia Romagna che prevede che l'approvazione di progetti di legge in difformità del parere del CAL sia accompagnato dall'approvazione di un ordine del giorno da trasmettere al Consiglio stesso (cfr. art. 23, comma 4, Statuto Emilia Romagna).

Infine, la l.r. Trentino Alto Adige n.1/2011, recante norme sulla "*Partecipazione dei Consigli delle autonomie locali all'attività legislativa ed amministrativa della Regione*", prevede, all'art. 3, comma 4, che la Giunta regionale deliberi a maggioranza dei componenti il provvedimento sul quale sia stato espresso parere anche parzialmente negativo o condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche, con obbligo in tal caso per la Giunta regionale di motivare specificamente le ragioni del rigetto del parere negativo o condizionato.

⁵² Cfr. Statuto Veneto, art.16, commi 8, 9 e 10.

⁵³ Si deve rilevare che il su ricordato effetto del parere contrario del CAL si produce, tuttavia, in quasi tutti gli Statuti, solo nei riguardi delle deliberazioni dell'organo legislativo e non anche della Giunta, con cui pure, come già rilevato, il CAL ha momenti di confronto [fa eccezione lo Statuto Lombardia il quale, per alcune materie, pone in capo non solo al Consiglio regionale ma anche alla Giunta l'obbligo della motivazione espressa per l'adozione di rispettivi atti su cui è intervenuto il parere negativo del CAL (art. 54, comma 8); analogamente, lo Statuto Umbria, che impone alla Giunta, per gli atti di propria competenza, di motivare il rigetto del parere richiesto al CAL, dandone comunicazione al Consiglio regionale (art. 29, comma 2); si segnala, inoltre, nello Statuto Toscana, la norma che prevede (non già, come sopra rilevato, la regola della maggioranza assoluta, bensì) una semplice motivazione espressa circa le ragioni del discostarsi dal parere espresso dal CAL, la quale si riferisce

Il silenzio, invece, serbato dal legislatore pugliese, sia in sede statutaria che di legislazione attuativa del CAL, in ordine agli effetti dei pareri resi e delle osservazioni espresse e, dunque, l'assenza di garanzie quantomeno sulla presa in esame degli stessi, oltre a lasciare perplessi in ordine alla sua compatibilità costituzionale⁵⁴, non può che indebolire significativamente il ruolo effettivamente esplicabile da parte dell'organo, ridimensionandone la portata innovativa (anche se in relazione al caso Puglia, è la mancata istituzione ad oggi del CAL che rileva in negativo più di ogni altra considerazione).

Nessuno Statuto, poi, prevede procedure di conciliazione⁵⁵, mentre molti attribuiscono al CAL, quale strumento di pressione e di difesa del ruolo riconosciuto, la possibilità di attivare il sindacato dell'organo di garanzia statutaria in relazione ad atti regionali potenzialmente lesivi dell'autonomia, ovvero più in generale, degli interessi degli enti locali, per verificarne la compatibilità con lo Statuto⁵⁶ (spesso al CAL si riconosce anche la possibilità di esprimere un certo numero di componenti di tali organi di garanzia statutaria⁵⁷).

Una previsione ricorrente nella legislazione regionale, sia di tipo statutario che ordinaria, concerne il riconoscimento al CAL del *potere di iniziativa legislativa*. Si tratta di un potere di notevole rilievo, quale fondamentale canale di introduzione di problematiche locali trascurate da altri titolari del potere di iniziativa. Quasi ovunque è previsto⁵⁸, anche se deve consi-

non al Consiglio regionale, ma più in generale agli "organi regionali" (art. 66, comma 4), novero in cui deve ritenersi inclusa anche la Giunta (conclusione avvalorata dalla circostanza che a norma dell' art. 66, comma 3, il CAL si pronuncia anche sui regolamenti)]. L'omessa disciplina di tale ulteriore fattispecie da parte di un gran numero di legislatori regionali desta perplessità, ove si consideri che la già ricordata avvenuta soppressione, in quasi tutte le regioni (con l'eccezione del Piemonte, cfr. l.r. n.30/2006, art.14), della Conferenza permanente Regione-enti locali, pone il problema di un efficace raccordo istituzionale fra questi ultimi ed i rispettivi esecutivi regionali. Si tratta di un silenzio, peraltro, quasi mai colmato dai legislatori regionali in sede di attuazione delle norme statutarie sui CAL, se si eccettuano le Regioni Calabria (cfr. l.r. Calabria, n.1/2007, art 17 e 18 che disciplinano i raccordi e le intese fra CAL e Giunta regionale) e Marche (l.r. Marche n.4/2007, art. 12).

⁵⁴ "(...) l'unica cosa certa costituzionalmente che si può dire è che non sembra ammissibile che lo Statuto non preveda alcuna conseguenza, come se il parere non fosse stato dato. Non si obbligano gli Statuti a disciplinare il CAL se poi questo obbligo viene eluso e ridicolizzato non attribuendo alcun valore giuridico alla consultazione" (così G.U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, cit., 244).

⁵⁵ Per M. CARLI, *Il Consiglio delle Autonomie locali*, cit., 6, la mancata attivazione di procedure di conciliazione in caso di disaccordo fra CAL e gli altri organi regionali rappresenta un segno della lontananza di tali organi dalla loro configurazione come seconda camera regionale. Sull'opportunità di una simile previsione cfr. T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario*, cit., 1075 ss.; G.U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, cit., 246.

⁵⁶ Cfr. art. 69, comma 1, lett. d) Statuto Emilia-Romagna; art. 71, comma 5, Statuto Abruzzo, in combinato disposto con l'art.11, comma 1, lett. e) della l.r. n.41/2007; art. 60, comma 1, lett. d, Statuto Lombardia e l.r. n.22/2009, art.10, comma 1, lett. f; art. 68, comma 7, Statuto Lazio; art. 92, comma 1, Statuto Piemonte e l.r. n.30/2006, art.11, comma 2, lett. d; art. 62, comma 2, lett. b, Statuto Veneto; art. 45, comma 2 e 57, comma 5, Statuto Calabria, prima dell'eliminazione dell'organo di garanzia statutaria [cfr. la l.r. n.3/2010, che, dopo la declaratoria di incostituzionalità di alcune norme della legge istitutiva della Consulta statutaria calabrese (Corte cost., n.200/2008), ha abrogato l'art.57 dello Statuto che prevedeva, appunto, l'istituzione dell'organo *de quo*].

⁵⁷ Cfr. art. 69, comma 3, Statuto Emilia-Romagna; art. 79, comma 1, Statuto Abruzzo; art. 59, comma 2, dello Statuto Lombardia; art. 57, comma 5, Statuto Toscana.

⁵⁸ Cfr. Statuto Liguria, art.66, comma 1 e l.r. n.1/2011, art.5, comma 1, lett. a; Statuto Lombardia, art.34, comma 1 e l.r. n.22/2009, art.10, comma 1, lett. d); l.r. Abruzzo, n.41/2007, art. 11, comma 1, lett. a; art.39 Statu-

derarsi che trattasi di un potere riconosciuto alle volte anche ad altri organi, come ad esempio il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, disciplinato da molti legislatori regionali in sede statutaria, con compiti di consulenza per l'elaborazione della normazione e della programmazione di carattere economico sociale a livello regionale.

Peraltro, nessun legislatore regionale si è spinto a prevedere ipotesi di iniziativa legislativa *riservata* al CAL in relazione ad alcuni tipi di progetti di legge, quali quelli relativi alla "devoluzione" delle funzioni ai Comuni ed agli altri enti locali o, in genere, di riparto delle funzioni tra la Regione e gli enti stessi, previsione che, come è stato autorevolmente osservato⁵⁹, avrebbe reso più incisiva possibile la partecipazione degli stessi destinatari delle funzioni alla formazione delle leggi che le assumano ad oggetto. L'opzione prospettata, ove prevalesse un po' ovunque, potrebbe avere l'effetto di accelerare l'istituzione (ove non ancora avvenuta) ovvero l'operatività (ove ancora deficitaria) dei CAL, pur ponendo il problema del superamento di eventuali inerzie dell'organo attraverso la previsione di poteri sostitutivi *ad hoc* volti ad evitare stalli nel processo di riallocazione delle funzioni amministrative.

Un ulteriore indizio di un orientamento tendenzialmente favorevole dei legislatori regionali verso la c.d. 'federalizzazione' del Consiglio regionale⁶⁰, ossia la sua trasformazione in un organo sostanzialmente di tipo bicamerale, si può rinvenire nella previsione, all'interno di alcuni statuti, della già ricordata "seduta congiunta" Consiglio regionale/CAL per l'esame di questioni di interesse locale, che lascia pensare ad una sorta di embrionale "Consiglio in seduta comune"⁶¹. Deve, tuttavia, rilevarsi che, ad eccezione della l.r. Piemonte n.30/2006 che, all'art.13, attribuisce alla seduta congiunta una funzione deliberativa, contemplando la possibilità, al termine della seduta, dell'approvazione di linee di indirizzo di politica generale, nella maggior parte dei casi i legislatori regionali non hanno attribuito a tali sedute natura deliberativa, configurandole di fatto come momento di discussione sullo stato del sistema locale e, dunque, come strumento conoscitivo per l'organo legislativo regionale⁶².

Infine, anche quelle previsioni di articolazione del CAL in commissioni permanenti per materia - che possono eventualmente essere convocate anche in sede deliberante⁶³ - le cui

to Calabria; art.23, comma 6, Statuto Campania e l.r. n.4/2011, art.1, comma 71 che demanda al regolamento del Consiglio regionale la disciplina dell'esercizio del diritto di iniziativa da parte del CAL; Statuto Lazio, artt. 37 comma 1, 67, comma 1 e l.r. n. 1/2007, art.10; Statuto Marche, art.30, comma 1, c); Statuto Molise, art.40, comma 1; Statuto Toscana, art.74, comma 1; Statuto Umbria, art.35, comma 1 e l.r. n.20/2008, art. 2, comma 1; Statuto Veneto, art.16, comma 12 e art.20.

⁵⁹ A. RUGGERI, *Lineamenti del Consiglio delle autonomie locali, alla luce dello Statuto della Regione Lazio e secondo le proposte di legge di attuazione*, in www.issirfa.cnr.it

⁶⁰ L'espressione è di A. RUGGERI, *Lineamenti del Consiglio delle autonomie locali*, cit.

⁶¹ Così A. RUGGERI, *Lineamenti del Consiglio delle autonomie locali*, cit.

⁶² Per M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle autonomie locali*, cit., 75, infatti, la previsione di tali sedute congiunte esprimerebbe più che altro la volontà di concepire in senso ampio la funzione consultiva assegnata al CAL.

⁶³ Come previsto in Emilia-Romagna, con l'obiettivo di migliorare l'efficienza del CAL, ovviando alle difficoltà di convocazione dell'organo plenario. In particolare, in Emilia-Romagna sono state così istituite: Commissione I – Bilancio e Affari generali e istituzionali; Commissione II – Politiche economiche; Commissione III – Territorio, ambiente e mobilità; Commissione IV – Politiche per la salute e politiche sociali; Commissione V – Turismo,

potestà ed attività sono disciplinate dal regolamento interno in correlazione con le disposizioni del regolamento dell'Assemblea legislativa, risultano evocative di una certa vocazione e, dunque, di una possibile evoluzione dell'organo in esame nella direzione qui indicata.

Alla luce di quanto sopra, si può concludere che il CAL pur non essendo allo stato attuale una Camera di rappresentanza, vi assomigli molto, tanto che alcuni autori si sono spinti a qualificarlo come Camera *atrofizzata* di rappresentanza locale o Camera *in nuce* o *in fieri*⁶⁴.

Invero, in dottrina, sul punto, si contrappongono le posizioni di quanti ritengono che la piena partecipazione di organi di rappresentanza degli enti locali al procedimento legislativo richiederebbe una diversa e più ampia riforma costituzionale⁶⁵ e, quanti, invece, non ravvisano in Costituzione un vincolo formale a strutturare in senso monocamerale l'assemblea legislativa regionale, con la conseguenza che lo Statuto potrebbe ben optare per una articolazione del Consiglio su base bicamerale, con una prima Camera eletta direttamente dal corpo elettorale ed una seconda promanante dalle autonomie⁶⁶.

Il bicameralismo regionale, d'altronde, non potrebbe che configurarsi come imperfetto⁶⁷, essendo la asimmetria di funzioni fra il Consiglio regionale ed il CAL un portato indefettibile degli artt. 121 e 126 Cost., in relazione alla titolarità tanto della funzione legislativa quanto delle funzioni di indirizzo politico che del rapporto fiduciario con la Giunta regionale.

Ricadute della configurazione del CAL come seconda Camera regionale - oltre che ovviamente, più in generale, della sua effettiva istituzione ed operatività - potrebbero registrarsi anche sulla forma di governo regionale⁶⁸, nella misura in cui riportare all'interno del Consiglio regionale le relazioni interistituzionali fra Regione ed enti locali possa recare con sé un recupero di centralità dell'organo legislativo e, dunque, un riequilibrio dei rapporti fra legislativo ed esecutivo, superando quella marginalizzazione dei Consigli regionali rispetto al

cultura, scuola, formazione, lavoro e sport) che operano in sede istruttoria e deliberante e delle quali fanno parte membri del CAL individuati secondo criteri proposti dal Presidente ed approvati dal CAL stesso. Previsione simile si rinviene nella l.r. Friuli Venezia Giulia, n.1/2006, art.33, comma 3, ai cui sensi il CAL ha istituito tre commissioni per lo studio e l'approfondimento di singoli e specifici argomenti che riguardano il sistema delle autonomie locali (I Commissione: assetti istituzionali e ordinamentali delle autonomie, affari istituzionali del Consiglio, personale, istruzione e cultura; II Commissione: bilancio, finanze, attività economiche, produttive e turismo; III Commissione: urbanistica e pianificazione territoriale, ambiente, trasporti, protezione civile, lavoro e welfare).

⁶⁴ Così M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali: conferenza o consiglio?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, 229.

⁶⁵ Cfr. G. FALCON, *Regole e ruoli: la difficile identità regionale*, Il Mulino, Bologna, 2000, n. 3, 478.

⁶⁶ Così M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bologna, 2002, 361, nota 450.

⁶⁷ In tali termini cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., 362 ss., che parla del CAL come 'Camera di raffreddamento'. Sul punto, criticamente, cfr. F. MERLONI, *Gli strumenti di raccordo tra Regioni ed enti locali*, in A. FERRARA, (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Giuffrè, Milano, 2001, 58 ss.; L. VANDELLI, *Considerazioni sui rapporti tra Regioni ed enti locali nella prospettiva dei nuovi Statuti*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4, 614.

⁶⁸ In tal senso anche N. VICECONTE, *Lo statuto e la forma di governo regionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012, 191 ss.

Presidente eletto direttamente dal corpo elettorale, frutto della riforma costituzionale del 1999.

Non c'è dubbio, ad ogni buon conto, che saranno le prassi politico-istituzionali a configurare in un modo o nell'altro i rapporti di cooperazione in sede endoregionale e che proprio a tali prassi dovrà prestarsi particolare attenzione al fine di cogliere il reale apporto che i CAL saranno in grado di esplicitare nelle dinamiche istituzionali in ambito regionale.

4. Il CAL come organo di garanzia

La riforma del Titolo V Cost. non ha accompagnato, come pure ci si aspettava⁶⁹, il riconoscimento costituzionale dell'autonomia degli enti locali e del loro essere elementi costitutivi della Repubblica (ex art.114 Cost.) con la previsione di strumenti a tutela di tale sfera di autonomia, *in primis* l'accesso diretto alla giustizia costituzionale da parte degli enti minori, ai quali continua ad essere preclusa, da una (finora) granitica giurisprudenza della Corte costituzionale, anche la mera possibilità di entrare in tale giudizio in via principale come meri interventori.

Una risposta, sia pure non soddisfacente⁷⁰, alle frustrate aspettative delle autonomie locali sul punto è stata fornita dal legislatore statale di attuazione (art.9, Legge 5 giugno 2003 n. 131, c.d. Legge La Loggia), che ha aperto agli enti minori la possibilità di incidere sulla caducazione di leggi statali o regionali lesive delle proprie competenze, attraverso l'attribuzione alla Conferenza Stato-città e autonomie locali del potere di proporre al Governo l'impugnazione delle leggi regionali ed al CAL dell'analogo potere di proporre alla Giunta regionale l'impugnazione delle leggi dello Stato, ai sensi dell'art.127 Cost.⁷¹.

Il limite di tale previsione normativa, invero, risiede nel carattere non vincolante, almeno sul piano giuridico⁷², di tali proposte.

⁶⁹ Cfr. le discussioni in seno alla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, istituita con la l.c. n.1/1997; cfr. P. COSTANZO, G.F. FERRARI, G.G. FLORIDIA, R. ROMBOLI, S. SICARDI, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*, Cedam, Padova, 1998, 439 ss. Sul tema, *ex plurimis*, COSTANZO P., *La tutela delle autonomie locali davanti alle Corti costituzionali*, in G. ROLLA (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Milano, 2005, 147; R. BALDUZZI, *Le autonomie locali dopo la revisione costituzionale del Titolo V*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Cedam, Padova, 2003, 327; T. GROPPI, *La tutela giurisdizionale dell'art. 128 Cost., ovvero il ricorso diretto dei Comuni e delle Province alla Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1994, 5, 1389, ss.

⁷⁰ A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2009, 228; E. MALFATTI, *Art. 127*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, Torino, 2006, 2511 ss.; E. ROSSI, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, Esi, 2006, 782 ss.).

⁷¹ Analogo potere di proposta il citato art.9 della Legge La Loggia attribuisce alla Conferenza Stato-città e autonomie locali nei confronti del Governo per l'impugnazione delle leggi regionali.

⁷² Non si possono, infatti, escludere effetti sul piano politico di tali proposte, per cui in dottrina si richiede adeguata motivazione e pubblicizzazione degli eventuali dinieghi espressi dalla Giunta regionale, piuttosto che

Sebbene la maggior parte dei legislatori regionali abbiano disciplinato l'esercizio da parte dei CAL di tale potere di proposta di impugnazione di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato⁷³ e delle altre Regioni⁷⁴, anche ampliando, così, in alcuni casi, l'ambito della proposta rispetto alla previsione legislativa statale⁷⁵ - come pure ha fatto il legislatore laziale estendendo la sollecitazione, altresì, al ricorso per i conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, nonché al ricorso alla Corte di giustizia delle Comunità europee⁷⁶ - deve rilevarsi il silenzio riservato sul punto dal legislatore di Puglia e Campania che, nell'impedire l'esercizio del potere *de quo*, per assenza di idonee norme di procedura, si traduce in una ulteriore limitazione delle possibilità di tutela degli enti minori interessati.

Accanto al potere di proposta di ricorso alla Corte costituzionale, la funzione di garanzia dei CAL si esplica, altresì, attraverso il già su ricordato potere di ricorrere agli organi di garanzia statutaria per la verifica della compatibilità statutaria della normativa regionale riguardante gli enti locali.

Tale potere sembra poter essere ricondotto alla esigenza stessa sottesa alla costituzionalizzazione dei CAL, ossia quella di valorizzare i livelli di governo sub-regionali nell'ottica della realizzazione del "pluralismo istituzionale paritario"⁷⁷, obiettivo del legislatore costituzionale del 2001 da raggiungere attraverso un progressivo decentramento regionale e conte-

dal Governo, di procedere all'impugnativa *de qua* (così T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 320).

⁷³ Cfr. art.9, comma 2, l. n. 131/2003 (Legge La Loggia), che ha sostituito il secondo comma dell'articolo 32 della Legge 11 marzo 1953, n. 87; Statuto Liguria, art.66, comma 3 e l.r. n.1/2011, art.5, comma 1, lett. d; Statuto Lombardia, art.54, comma 6 e l.r. n.22/2009, art.10, comma 1, lett. c); l.r. Umbria n.20/2008, art. 2, comma 3, lett. c); l.r. Abruzzo, n.41/2007, art. 11, comma 1, lett. f; Statuto Calabria art.45; Statuto Emilia Romagna, art.23, comma 7; l.r. Lazio n. 1/2007, art.10, comma 3; l.r. Marche n.4/2007, art.10, comma 3; l.r. Piemonte n.30/2006, art.11, comma 2, lett. c); l.r. Friuli Venezia Giulia, n.1/2006, art.34, comma 3; l.r. Sardegna n.1/2005, art.2, comma 1, c); Statuto Toscana, art.66, comma 5.

⁷⁴ Cfr. Statuto Liguria, art.66, comma 3 e l.r. n.1/2011, art.5, comma 1, lett. d); l.r. Lazio n. 1/2007, art.10, comma 3, che contempla, altresì, la possibilità di proporre al Presidente della Regione il ricorso per conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte Costituzionale, nonché il ricorso alla Corte di Giustizia delle Comunità europee, a tutela delle prerogative garantite agli enti ed alle comunità locali dalla Costituzione della Repubblica, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali (con formulazione simile, cfr. anche la l.r. Marche, n.4/2007, art.10, comma 3); cfr. inoltre, gli artt.45, comma 1, e 48, comma 8, Statuto Calabria; l.r. Friuli Venezia Giulia, n.1/2006, art.34, comma 3.

⁷⁵ Si segnala la l.r. Liguria n.1/2011, art. 5, comma 1, lett. d), che prevede la proposta al Presidente della Giunta regionale di impugnativa di atti statali o di altre Regioni lesive non solo dell'autonomia degli enti locali liguri, ma anche dell' 'autonomia regionale', previsione che, pertanto, sembra attribuire al CAL un ruolo di difesa anche della Regione (?). Inoltre, lo Statuto Veneto prevede l'attribuzione al CAL del potere di proporre alla Giunta regionale la promozione dei ricorsi o la costituzione in giudizio innanzi alla Corte costituzionale, senza finalizzare - almeno espressamente, al pari degli altri legislatori regionali - tale potere alla tutela di interessi locali (art.16, comma 12), previsione, anche questa, che sembra lasciare aperta la porta ad interpretazioni estensive del potere *de quo*.

⁷⁶ Cfr. art.41, comma 4, dello Statuto Lazio (ripreso dalla l.r. n.1/2007, art. 10, comma 3).

⁷⁷ O. CHESSA, *Pluralismo paritario e autonomie locali nel regionalismo*, in Id. (a cura di), *Verso il federalismo "interno". Le autonomie locali nelle Regioni ordinarie e speciali*, Torino, Giappichelli, 2009, 13 ss. Emblematica di tale disegno la norma di cui all'art.114 Cost., che attribuisce pari dignità costituzionale a Stato, Regioni ed agli enti territoriali minori.

stuale accrescimento del ruolo degli enti territoriali minori, in modo da bilanciare gli ampliati (almeno sulla carta) poteri regionali. Ebbene, proprio in tale ottica, il legislatore costituzionale ha disegnato in capo al CAL un ruolo si potrebbe dire di “antidoto contro neocentralismi di stampo regionale”⁷⁸, una sorta di antagonista⁷⁹ rispetto al sistema “regione”, nei cui confronti il CAL è stato dotato (in sede statutaria, ma ancor più di legislazione attuativa delle norme statutarie) di, a volte significativi, strumenti di pressione, primo fra tutti il raccordo con l’organo di garanzia statutaria, il cui controllo può essere sollecitato dal CAL in presenza di potenziali lesioni dell’autonomia o più in generale degli interessi locali.

Nel novero delle funzioni di garanzia del CAL si inserisce, altresì, il parere sull’esercizio dei poteri sostitutivi⁸⁰.

A tal riguardo, viene in considerazione, innanzitutto, l’ipotesi di esercizio del potere sostitutivo ‘straordinario’⁸¹ da parte del Governo ex art.120 Cost., disciplinato dal legislatore di attuazione attraverso l’art.8 della Legge La Loggia. Il citato art.8, al comma 3, infatti, nel caso di esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti di Comuni, Province o Città metropolitane, impone al Commissario nominato dal Governo di sentire il CAL, ove istituito, prima di adottare i provvedimenti del caso, in ossequio ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

Atteso che, come ha chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n.43/2004, l’art.120 Cost. non esaurisce le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi, ben potendo il legislatore statale e regionale disciplinare ipotesi ulteriori di ordinaria surrogazione⁸², si ritiene che anche in ordine a tali ipotesi ulteriori, il rispetto del principio di leale collaborazione - che rappresenta sul piano procedimentale un limite di carattere generale all’esercizio di poteri sostitutivi - imponga la previsione di un parere obbligatorio da parte del CAL tutte le volte in cui siano interessati gli enti locali, pena l’illegittimità costituzionale della normativa del caso⁸³. Conformemente a tale opzione interpretativa si sono orientati alcuni legislatori regionali nel prevedere un parere obbligatorio del CAL in caso di esercizio di poteri sostitutivi da parte della Regione⁸⁴.

⁷⁸ Così L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, 2002, 1000.

⁷⁹ M. CARLI, *I rapporti Regione-enti locali come problema di organizzazione e funzionamento della Regione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2006, 178.

⁸⁰ Sul tema, *ex plurimis*, cfr. A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2013, 338 ss; F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, in N. ZANON, A. CONCARO, (a cura di), *L’incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005, 129 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, 183 ss.

⁸¹ Così Corte cost., sentenza n.43/2004.

⁸² Sia pure nel rispetto di limiti e condizioni di legittimità (previsione per legge, sostituzione per atti non discrezionali, garanzie procedimentali, ecc.), indicati puntualmente dal giudice costituzionale.

⁸³ Così M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle Autonomie locali*, cit., 88.

⁸⁴ Cfr. l.r. Abruzzo n. 41/2007, art. 10, comma 1, lett. c); l.r. Calabria, n.1/2007, art. 17, comma 1, lett. a); Statuto Lazio, art. 49, comma 3; Statuto Marche, art. 30, comma 1, lett. c); Statuto Umbria, art. 27, comma 2; Statuto Veneto, art.17, comma 2; l.r. Piemonte n.30/2006, art.11, comma 3, lett. f; fra le Regioni speciali, la l.r. Friuli n.1/2006, all’art.34, comma 1, lett. f.

5. Gli ulteriori ambiti di intervento del CAL individuati dal legislatore statale

Il legislatore statale nel corso degli ultimi anni ha significativamente ampliato la gamma degli interventi esplicabili da parte dei CAL.

Si pensi, innanzitutto, al *ruolo di ausilio nei confronti della Corte dei Conti* disegnato dalle novità introdotte dalla c.d. 'Legge La Loggia' in tema di controlli sugli enti territoriali, nella parte in cui (art.7, comma 8, ultimo capoverso, Legge n.131/2003) attribuisce al CAL - ove istituito - il compito di avanzare, per conto degli enti locali che rappresenta, alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, la richiesta di forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle necessarie (di cui all'art.7, comma 7, Legge n. 131/2003)⁸⁵, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché di pareri in materia di contabilità pubblica; ovvero, ancora, all'attribuzione al CAL (ex comma 8-*bis* del medesimo art.7, Legge n.131/2003) del potere di designare uno dei due componenti⁸⁶ (l'altro designato dal Consiglio regionale), con cui è possibile integrare le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e salva diversa previsione dello statuto della Regione⁸⁷. In tal modo il CAL viene ad assumere il ruolo di organo deputato a favorire la piena realizzazione della dimensione collaborativa del controllo di gestione, come attesta, altresì, la prassi ormai abbastanza diffusa secondo cui le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti tendono ad avvalersi dell'ausilio consultivo del CAL in relazione all'esercizio dell'attività di programmazione dei controlli sulla gestione nei confronti delle pubbliche amministrazioni rientranti nell'ambito delle competenze funzio-

⁸⁵ "La Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati, salvo quanto disposto dal terzo periodo del presente comma. Nelle relazioni al Parlamento di cui all'articolo 3, comma 6, della Legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e all'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni, dalla Legge 26 febbraio 1982, n.51, e successive modificazioni, la Corte dei conti riferisce anche sulla base dei dati e delle informazioni raccolti dalle sezioni regionali di controllo. Resta ferma la potestà delle Regioni a statuto speciale, nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità. Per la determinazione dei parametri di gestione relativa al controllo interno, la Corte dei conti si avvale anche degli studi condotti in materia dal Ministero dell'interno".

⁸⁶ Ove tale organo non sia stato istituito, supplisce il Presidente del Consiglio regionale su indicazione delle associazioni rappresentative dei Comuni e delle Province a livello regionale.

⁸⁷ La norma prosegue disponendo: "I predetti componenti sono scelti tra persone che, per gli studi compiuti e le esperienze professionali acquisite, sono particolarmente esperte nelle materie aziendalistiche, economiche, finanziarie, giuridiche e contabili; i medesimi durano in carica cinque anni e non sono riconfermabili. Lo *status* dei predetti componenti è equiparato a tutti gli effetti, per la durata dell'incarico, a quello dei consiglieri della Corte dei conti, con oneri finanziari a carico della Regione. La nomina è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica, con le modalità previste dal secondo comma dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1977, n. 385".

nali delle medesime Sezioni regionali di controllo⁸⁸, attraverso la stipula di vere e proprie convenzioni volte a disciplinare forme di collaborazione in tal senso⁸⁹, ovvero anche al di fuori di tali specifici e formalizzati strumenti di cooperazione⁹⁰.

Inoltre, negli ultimi anni, nell'ambito di una serie di misure volte al contenimento della spesa pubblica, si sono aperti nuovi fronti di intervento per i CAL, cui sono stati attribuiti compiti significativamente incisivi, che vanno ben oltre la mera consultazione. Il riferimento è, primariamente, a quella importante funzione assegnata all'organo *de quo* nell'ambito del procedimento di *allocazione delle funzioni amministrative*⁹¹, per cui la previa concertazione fra Regione e CAL rappresenta il presupposto per l'emanazione della legge regionale che fissa le dimensioni territoriali ottimali per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali⁹². Si tratta, invero, di disposizioni legislative statali che nell'imporre la previa intesa tra Regione e CAL ai fini dell'emanazione della legge regionale, incidono sul procedimento legislativo regionale e possono, per questo, suscitare perplessità di ordine costituzionale, superabili, tuttavia, alla luce di quella tesi autorevolmente esposta in dottrina⁹³ secondo cui sarebbe la Costituzione stessa a prevedere implicitamente come necessario il parere del CAL ogni qualvolta ci si proponga di spostare funzioni amministrative da un livello di governo ad un altro. Il carattere necessario del parere CAL in tali situazioni discenderebbe direttamente dal principio di sussidiarietà che, a sua volta, a garanzia della correttezza della nuova allocazione, impone la motivazione dello spostamento, non potendo essere che il CAL l'organo più idoneo ad esprimere il punto di vista degli altri enti della catena verticale coinvolti nella decisione.

Portando, peraltro, alle estreme conseguenze tale ricostruzione, si dovrebbe concludere che la Costituzione stessa impone, per le ragioni suesposte, non solo la previsione del CAL nello Statuto, ma anche la sua effettiva istituzione ed operatività, affinché possa esprimere il proprio parere nelle su ricordate ipotesi, ferme restando le difficoltà di far valere eventuali omissioni in tal senso⁹⁴. Invero, spesso, il legislatore statale, quando prevede interventi

⁸⁸ Cfr. Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, di cui alla deliberazione delle Sezioni riunite n.14 del 16 giugno 2000, art.5 (Programmazione del controllo sulla gestione).

⁸⁹ Come si vedrà nel prosieguo, è il caso di Toscana ed Emilia-Romagna.

⁹⁰ Per una ricognizione di tali esperienze, cfr. M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle Autonomie locali*, cit., 92.

⁹¹ Il riferimento è all'art.14, comma 30, del d.l. n.78/2012, convertito nella l. n.122/2012, poi modificato dall'art.19, comma 1, del d.l. n.95/2012, convertito nella l. n.135/2012. Si veda, anche l'art.47 *ter*, comma 3 *sexties*, del d.l. n.5/2012, convertito nella l. n.35/2012.

⁹² Cfr. art. 19, d.l. n.95/2012, convertito nella Legge n.135/2012, in merito all'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e sulle modalità di esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali (sul tema, MELONI G., *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in *federalismi.it*). Cfr. le novità introdotte in materia dalla recente c.d. "Legge Delrio", n.56/2014.

⁹³ Così G.U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, cit., 243.

⁹⁴ Cfr. T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario*, cit., 1070, che rileva la difficoltà di far valere il vizio di "omissione di contenuto necessario" nello Statuto, in quanto il nuovo procedimento di adozione e la riduzione del controllo a quello eventuale, *ex post*, della Corte costituzionale, fanno sì che l'unica conseguenza di un vizio di tal fatta sia l'annullamento per omissione, ovvero un atto le cui conseguenze non

ad hoc del CAL, come si è visto e si vedrà ancora in seguito, individua anche, per l'ipotesi di sua assenza, il soggetto deputato a farne le veci (il più delle volte i rappresentanti ANCI e UPI), cosa che non avviene però nel caso qui in esame, con evidenti rischi di paralisi dei procedimenti regolati.

Un importante ruolo, peraltro, è stato riservato al CAL in relazione alla *riforma dell'ordinamento degli enti* locali, in particolare nell'ambito del processo di riordino delle province e delle loro funzioni dall'art.17, comma 3 del d.l. n.95/2012, convertito nella Legge n. 135/2012. Tale norma aveva attribuito a tali organi una funzione propositiva, attraverso l'elaborazione di una ipotesi di riordino da sottoporre alla Regione e poi, con eventuali modifiche e integrazioni da parte di quest'ultima, al Governo⁹⁵. Si tratta di una opzione ampiamente stigmatizzata in dottrina⁹⁶, non solo per l'effetto di surroga della partecipazione dei Comuni ex art.133 Cost., che ne derivava - in quanto l'iniziativa comunale disciplinata dalla Costituzione è una iniziativa diretta, non esercitabile tramite dei rappresentanti e men che meno da organi come i CAL, che com'è noto, non rappresentano solo i Comuni - ma anche per l'inopportunità di fare dei CAL una sorta di stanza di compensazione dei conflitti fra territori, strumentali alla decisione politico-amministrativa di altri enti⁹⁷. È noto d'altronde l'esito della vicenda, con la declaratoria di incostituzionalità da parte della Corte con la sentenza n.

sembrano in grado di produrre l'effetto desiderato (cioè l'introduzione della disciplina omessa). Se, però, un annullamento dello Statuto per mancata disciplina del CAL potrebbe e dovrebbe fungere da deterrente all'adozione di una nuova delibera statutaria che non lo contenga, il vero nodo è rappresentato dall'assenza di strumenti che, una volta che il CAL sia previsto in Statuto, consentano di esigerne l'istituzione effettiva e l'operatività, risolvendosi il tutto in una ulteriore ipotesi di lesione degli interessi degli enti minori priva di tutela.

⁹⁵ "Il Consiglio delle autonomie locali di ogni Regione a statuto ordinario o, in mancanza, l'organo regionale di raccordo tra regioni ed enti locali, entro settanta giorni dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della deliberazione di cui al comma 2, nel rispetto della continuità territoriale della Provincia, approva una ipotesi di riordino relativa alle province ubicate nel territorio della rispettiva Regione e la invia alla Regione medesima entro il giorno successivo. Entro venti giorni dalla data di trasmissione dell'ipotesi di riordino o, comunque, anche in mancanza della trasmissione, trascorsi novantadue giorni dalla citata data di pubblicazione, ciascuna Regione trasmette al Governo, ai fini di cui al comma 4, una proposta di riordino delle province ubicate nel proprio territorio, formulata sulla base dell'ipotesi di cui al primo periodo. Le ipotesi e le proposte di riordino tengono conto delle eventuali iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali esistenti alla data di adozione della deliberazione di cui al comma 2. Resta fermo che il riordino deve essere effettuato nel rispetto dei requisiti minimi di cui al citato comma 2, determinati sulla base dei dati di dimensione territoriali e di popolazione, come esistenti alla data di adozione della deliberazione di cui al medesimo comma 2".

⁹⁶ Cfr. P.A. CAPOTOSTI, *Parere in ordine all'interpretazione del quadro costituzionale applicabile al procedimento di riordino delle Province previsto dall'art. 17 del d.l. n. 95/2012, come convertito con L. n. 135/2012*, consultabile sul sito www.federalismi.it, 19/2012; V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 17 del D.L. n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, in tema di riordino delle province e delle loro funzioni*, ivi; A. PIROZZOLI, *Sulla legittimità costituzionale del riordino delle Province*, in www.federalismi.it

⁹⁷ Così M. FILIPPESCHI, G. SCARAFIOCCA, *Il rafforzamento dei Consigli delle autonomie locali con la riforma costituzionale per l'istituzione del Senato delle autonomie locali*, in www.federalismi.it.

220/2013⁹⁸, in ragione della non adeguatezza dello strumento della decretazione d'urgenza per la realizzazione di una riforma ordinamentale di tale portata.

Infine, non ci si può esimere da un sia pur breve cenno a quella normativa che ha attribuito al CAL un ruolo anche in tema di *allocazione delle risorse finanziarie*⁹⁹. Il riferimento è, innanzitutto, l'art.77 *ter*, comma 11, del d.l. n.112/2008 che - precludendo a una sorta di regionalizzazione dei vincoli di finanza pubblica¹⁰⁰ - attribuisce al CAL il compito di fissare i criteri cui i legislatori regionali potranno ricorrere per adeguare alle esigenze del proprio sistema locale le misure imposte dal Patto di stabilità interno¹⁰¹.

La Legge di stabilità 2011 ha previsto, poi, il cosiddetto "Patto verticale e orizzontale", in base al quale le regioni possono autorizzare gli enti locali compresi nel proprio territorio a peggiorare il saldo programmatico, consentendo un aumento dei pagamenti in conto capitale, e procedere contestualmente alla rideterminazione del proprio obiettivo di risparmio per un ammontare pari all'entità complessiva dei pagamenti in conto capitale autorizzati, al fine di garantire – considerando insieme regione ed enti locali - il rispetto degli obiettivi finanziari; si consente, inoltre, una rimodulazione 'orizzontale' tra gli enti locali della regione, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti, sempre a condizione che venga garantito il rispetto degli obiettivi complessivi. Ebbene, è espressamente previsto che tale disciplina si applichi nelle more dell'entrata in vigore del "Patto regionale integrato", che consentirà alle singole regioni e alle province autonome di concordare con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi, esclusa la componente sanitaria, e quelli degli enti locali del proprio territorio, *previo accordo* concluso in sede di CAL e, ove non istituito, con i rappresen-

⁹⁸ Per un commento si vedano A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto legge, "non s'ha da fare"*, in *Osservatorio costituzionale*; M. MASSA, *Come non si devono riformare le province*, in *Forum di Quaderni costituzionali*

⁹⁹ Sul punto cfr. M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle Autonomie locali*, cit., 97.

¹⁰⁰ Attraverso la cd. regionalizzazione del Patto di stabilità interno, il rispetto dei vincoli di finanza pubblica si articola su due livelli, il primo statale, ove si definiscono gli obiettivi nazionali e si provvede alla loro ripartizione fra le diverse Regioni, il secondo regionale, ove lo specifico obiettivo assegnato alla singola Regione viene da questa perseguito attraverso il coordinamento delle finanze regionali con quelle degli enti locali che ricadono nel territorio di riferimento, il che introduce elementi di flessibilità che consentono accordi compensativi fra enti locali appartenenti alla medesima Regione (sul tema cfr. di recente M. SALERNO, *Solidarietà e cooperazione tra territori*, Relazione al Convegno su *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*, tenutosi a Bergamo il 6-7 giugno 2014, disponibile in versione provvisoria su www.gruppodipisa.it, 5).

¹⁰¹ "Al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi riferiti ai saldi di finanza pubblica, la Regione, sulla base di criteri stabiliti in sede di Consiglio delle autonomie locali, può adattare per gli enti locali del proprio territorio le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle regioni stesse, fermo restando l'obiettivo complessivamente determinato in applicazione dell'articolo 77-bis per gli enti della Regione e risultante dalla comunicazione effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato alla Regione interessata". Cfr. anche art.1, commi 141 e 142 della Legge n.220/2010. Si segnala la previsione dello Statuto Veneto, art.30, comma 4, secondo cui la Regione, d'intesa con il CAL adatta i vincoli posti dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica alle specifiche esigenze del Veneto.

tanti dell'ANCI e dell'UPI regionali¹⁰². Come è evidente, sono stati così attribuiti ai CAL ambiti di intervento di particolare rilievo per il sistema delle autonomie locali e che, come si vedrà, impegnano ormai in maniera significativa tali organi.

Infine, meritano un cenno le due ipotesi di concertazione nell'ambito del CAL previste dalla normativa di cui al d.lgs. n. 68/2011, la prima (art.12, comma 2)¹⁰³, relativa alla compartecipazione dei Comuni ai tributi regionali ed all'individuazione dei tributi che possono essere integralmente devoluti, la seconda (art.19, comma 2)¹⁰⁴, relativa alla compartecipazione delle province alla tassa automobilistica spettante alla Regione.

6. Alcuni rilievi sulla prassi dei CAL

L'indagine su cosa i CAL fanno in concreto, se appare di estrema utilità ai fini della comprensione della reale utilità dell'organo e del ruolo effettivamente svolto nelle dinamiche

¹⁰² Cfr. anche art.20, comma 1, d.l. n.98/2011: "A decorrere dall'anno 2012 le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole regioni, esclusa la componente sanitaria, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali del territorio, possono essere concordate tra lo Stato e le regioni e le province autonome, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali e ove non istituito con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali. Le predette modalità si conformano a criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese da considerare nel saldo valido per il patto di stabilità interno". Tale patto regionalizzato è stato ulteriormente definito dalla legge di stabilità per il 2012 (art.32, comma 17, Legge n.183/2011), ma non ha ancora trovato completa attuazione mentre la legge di stabilità per il 2014 (art.1, comma 505, Legge n.147/2013) ne ha posticipato l'applicazione al 2015 (così SALERNO M., *Solidarietà e cooperazione tra territori*, cit., 9)

¹⁰³ "Con efficacia a decorrere dal 2013, ciascuna Regione a statuto ordinario determina, secondo quanto previsto dallo statuto o, in coerenza dello stesso, con atto amministrativo, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali, d'intesa con i Comuni del proprio territorio, una compartecipazione ai tributi regionali, e prioritariamente alla addizionale regionale all'IRPEF, o individua tributi che possono essere integralmente devoluti, in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi ai sensi del comma 1. Con il medesimo procedimento può essere rivista la compartecipazione ai tributi regionali o l'individuazione dei tributi devoluti sulla base delle disposizioni legislative regionali sopravvenute che interessano le funzioni dei Comuni. L'individuazione dei trasferimenti regionali fiscalizzabili è oggetto di condivisione nell'ambito della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, ove effettivamente costituita, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica".

¹⁰⁴ "Con efficacia a decorrere dall'anno 2013, ciascuna Regione a statuto ordinario determina con atto amministrativo, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali, d'intesa con le province del proprio territorio, una compartecipazione delle stesse alla tassa automobilistica spettante alla Regione, in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi ai sensi del comma 1. Può, altresì adeguare l'aliquota di compartecipazione sulla base delle disposizioni legislative regionali sopravvenute che interessano le funzioni delle province. La predetta compartecipazione può, inoltre, essere successivamente incrementata, con le modalità indicate nel presente comma, in misura corrispondente alla individuazione di ulteriori trasferimenti regionali suscettibili di riduzione. In caso di incapienza della tassa automobilistica rispetto all'ammontare delle risorse regionali soppressi, le regioni assicurano una compartecipazione ad altro tributo regionale, nei limiti della compensazione dei trasferimenti soppressi alle rispettive province. L'individuazione dei trasferimenti regionali fiscalizzabili è oggetto di condivisione nell'ambito della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, ove effettivamente costituita, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica".

politico-decisionali che si sviluppano a livello regionale, si rivela, tuttavia estremamente difficile, attesa la varietà delle esperienze regionali sul punto e la difficoltà, almeno in questa sede, di dare conto di quanto avviene in ogni singola Regione e fornire un quadro di sintesi sufficientemente completo.

Attesa la già rilevata mancata istituzione del CAL in alcune Regioni, la sua scarsa operosità in altre (dimostrata anche dall'impossibilità di reperire, sui siti ufficiali, dati relativi a sedute e pareri resi)¹⁰⁵, si proverà a ragionare solo in ordine ai dati resi disponibili da quelle Regioni dove il CAL esiste e svolge una intensa attività, puntualmente documentata¹⁰⁶ e che attualmente rappresentano il miglior quadro di effettività ed operosità espresso sinora dall'organo.

Un primo elemento che si coglie dall'analisi dei dati disponibili sui vari siti ufficiali delle Regioni suddette rivela, un pò ovunque, negli anni, un *trend* crescente di convocazioni, di sedute effettivamente tenute e di pareri resi¹⁰⁷, il ché fa pensare ad una progressiva incorporazione dell'organo nel sistema.

In particolare il dato relativo all'aumento delle sedute è risultato particolarmente evidente durante il periodo del riordino provinciale disposto dal c.d. "decreto sulla *spending review*" che ha fatto registrare una amplissima partecipazione da parte dei CAL - o, in assenza, degli altri organi di raccordo Regione-enti locali - al procedimento *de quo*, nell'esercizio delle competenze assegnate loro, appunto, dall'art.17 d.l. n.95/2012. Ed invero, con grande solerzia, hanno deliberato in ossequio alla suddetta normativa i CAL o organi regionali di raccordo delle Regioni Abruzzo¹⁰⁸, Basilicata¹⁰⁹, Calabria¹¹⁰, Campania¹¹¹, Emilia-Romagna¹¹², La-

¹⁰⁵ Nel rapporto reso dall'Osservatorio legislativo interregionale su "*Istituzione e funzionamento del Consiglio delle autonomie locali e del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro: situazione e punti critici*", (Roma, 9 giugno 2011), consultabile sul sito ufficiale della Regione Toscana, si dà atto delle numerose difficoltà di funzionamento dell'organo - emerse dalle risposte ai questionari sottoposti alle diverse Regioni - spesso derivanti dalla eccessiva numerosità dei componenti, nonché dalla scarsa partecipazione alle riunioni (è il caso delle Marche e del Lazio; in particolare per il CAL del Lazio risulta una partecipazione media inferiore ai due terzi dei componenti e, in tre riunioni su 12 convocate, il mancato raggiungimento del numero legale).

¹⁰⁶ In particolare si farà riferimento alle esperienze maturate in Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Toscana, Umbria.

¹⁰⁷ In realtà, tale *trend* crescente sembra a volte essersi interrotto in riferimento agli ultimi due anni di attività di alcuni CAL [a volte, come in Lombardia, si spiega con la decadenza dell'organo ed i tempi necessari alla sua ricostituzione (il CAL Lombardia, infatti, nel corso del 2013 si è riunito solo 2 volte, contro le 6 del 2012 – a causa della fine anticipata della IX legislatura, che in assenza di una esplicita previsione di proroga dell'esercizio delle funzioni, ha comportato la decadenza dell'organismo e la conseguente sospensione di tutte le attività, fino alla sua ricostituzione nell'ambito della X legislatura). Anche in Abruzzo, Piemonte e Umbria si registra un calo negli ultimi due anni di attività: in Abruzzo da 11 pareri resi nel 2013 si passa a tre espressi, almeno sinora, nel 2014; in Piemonte, nel 2013 il CAL si era riunito 8 volte, esprimendo una media di due pareri per seduta, mentre nel 2014 si è riunito solo 2 volte esprimendo due pareri; il CAL Umbria, nel 2013 si è riunito 11 volte, esprimendo in ogni seduta una media di 4 pareri, mentre nel 2014, ad oggi, si è riunito 6 volte esprimendo una media di 3 pareri per seduta. Per il resto, il CAL della Regione Liguria, nel 2013 si è riunito 11 volte, con una media di circa due pareri resi per seduta e nel 2014 si sono già svolte 8 sedute, anche qui con una media di due pareri per seduta. *Trend* crescente rispetto agli anni precedenti anche per il CAL Emilia-Romagna che nel 2014 si è riunito in seduta plenaria in totale 4 volte (26 le riunioni delle commissioni in cui esso si articola)].

¹⁰⁸ Con proposta di riduzione da 4 a 2 province.

zio¹¹³, Liguria¹¹⁴, Lombardia¹¹⁵, Marche¹¹⁶, Molise¹¹⁷, Piemonte¹¹⁸, Toscana¹¹⁹, Umbria¹²⁰, Veneto¹²¹ (unica assente la Puglia, non essendo pervenuta la proposta del CAL, perché non istituito, né di altro organo di raccordo)¹²².

Al di là di tale specifica ipotesi di intervento, con riferimento all'attività consultiva genericamente intesa si può rilevare come i temi su cui i CAL sono chiamati a pronunciarsi siano i più vari e spazino attraverso l'intero universo delle materie di possibile interesse, diretto o indiretto, per gli enti locali¹²³, nell'ambito dei quali è possibile individuare un nucleo duro,

¹⁰⁹ Dove è intervenuta la delibera della Conferenza permanente per le autonomie, in assenza del CAL, che ha proposto il mantenimento delle 2 Province.

¹¹⁰ Il CAL Calabria non ha avanzato nessuna proposta ma solo la richiesta impugnazione della normativa *de qua*.

¹¹¹ Proposta per 4 province -con deroga espressa per Benevento - più Napoli città metropolitana.

¹¹² Proposta di riduzione da 9 a 4 province, più Bologna città metropolitana.

¹¹³ Anche qui, richiesta di sola impugnazione della normativa di riferimento.

¹¹⁴ Proposta di riduzione da 4 a 2 province, più Genova città metropolitana.

¹¹⁵ Articolata la deliberazione del CAL Lombardia che ha chiesto, in primo luogo, il mantenimento del quadro delle province, in subordine, la riduzione da 12 a 8, più Milano città metropolitana, ed infine, per il caso del mancato accoglimento della richiesta principale o della subordinata, una nuova consultazione del CAL.

¹¹⁶ Proposta di riduzione da 5 a 4 province.

¹¹⁷ Delibera resa dalla Conferenza delle autonomie nel senso del mantenimento delle 2 provincie.

¹¹⁸ Proposta di riduzione da 8 a 3, più Torino città metropolitana.

¹¹⁹ Proposta di riduzione da 10 a 5 -o fino a 4, più Firenze città metropolitana.

¹²⁰ Delibera per il mantenimento delle 2 provincie.

¹²¹ Richiesta di mantenimento delle 6 provincie esistenti, più Venezia città metropolitana, avanzata, in assenza del CAL, dalla Conferenza permanente Regione-autonomie locali.

¹²² Cfr. sul punto, G.M. SALERNO, *Sulla procedura di riordino delle Province e in particolare sulla fase dei CAL*, in *Federalismi.it*

¹²³ A titolo meramente esemplificativo di quanto varia sia la gamma degli interventi regionali su cui viene consultato il CAL di riferimento, si pensi che tra il 2013 ed il 2014: il CAL *Abruzzo* si è pronunciato favorevolmente su: Interventi per favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica; Schema di Convenzione dell'Autorità per la gestione dei rifiuti urbani; il CAL *Emilia-Romagna*, si è occupato, tra l'altro, di: Piano regionale integrato per la qualità dell'aria (PAIR 2020), proroga degli indirizzi regionali per la programmazione territoriale dell'offerta di istruzione e organizzazione della rete scolastica, legge edilizia regionale, esprimendo pareri tutti favorevoli; il CAL *Liguria* ha toccato temi che variano dagli interventi regionali di emigrazione alla disciplina della raccolta e della commercializzazione dei funghi epigei spontanei; dal Programma regionale di promozione sportiva 2013/15, al Testo unico in materia di strutture ricettive e norme in materia di imprese turistiche; dalla disciplina delle acque interne e norme per la tutela della fauna ittica e dell'ecosistema acquatico alle modifiche alla legge urbanistica regionale, esprimendo in tutti tali casi parere favorevole; parere favorevole ma condizionato all'accoglimento di osservazioni o proposte di emendamento è stato espresso in riferimento al Testo unico della normativa regionale in materia di paesaggio (sul quale sono state fatte osservazioni di carattere generale e specifiche in riferimento alla sua compatibilità con la Legge n.56/2014, cd. "Legge Delrio" e la riforma costituzionale in itinere), nonché su un disegno di legge inerente l'organizzazione ed intermediazione di viaggi e soggiorni turistici; il CAL *Piemonte* si è pronunciato favorevolmente sul Riordino delle Agenzie Territoriali per la casa, sulla legge sulla montagna e in materia di cave e torbiere (in questi ultimi due casi parere favorevole ma condizionato); si segnala, inoltre, il parere favorevole che il CAL *Emilia-Romagna* ha reso su una proposta di deliberazione della Giunta regionale concernente un Contributo annuale da erogare alle associazioni regionali degli Enti Locali allo scopo di garantire un concorso efficace al funzionamento del CAL e al fine di favorire il coordinamento delle politiche rivolte agli enti associati; il CAL *Toscana* ha espresso pareri (tutti favorevoli, alcuni con raccomandazioni) su temi che variano dalle norme in mate-

ricorrente nelle varie esperienze, rappresentato dalla materia 'finanziaria'¹²⁴ e dell'ordinamento locale¹²⁵, intesi in senso lato, conformemente non solo alle varie previsioni statutarie e di legislazione attuativa regionale, ma anche a quella normativa statale sopra

ria di cave alle norme sul procedimento elettorale relativo alle elezioni per il Consiglio regionale e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale, dalle norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale alle modifiche al testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro, dalle norme sul frazionamento di edifici a destinazione industriale e artigianale a quelle per il sostegno all'attività vivaistica e per la qualificazione del verde urbano, nonché sul sistema integrato di contrasto all'evasione fiscale; infine, il CAL *Umbria* si è pronunciato, anche qui favorevolmente su: Programma annuale di attività 2014 dell'Agenzia forestale regionale; norme in materia di sviluppo della società dell'informazione ed innovazione delle pubbliche amministrazioni; nuove norme in materia di agriturismo, fattorie didattiche e agricoltura sociale; disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione della ludopatia; disciplina in materia di autorizzazione al funzionamento delle strutture residenziali per persone adulte in situazione di marginalità sociale; Quadro Strategico regionale 2014-2020; norme per favorire l'insediamento produttivo ed occupazione in agricoltura per promuovere l'agricoltura sostenibile; disposizioni in materia di uniformi, segni distintivi, gradi e mezzi di trasporto della Polizia locale; con pareri favorevoli, ma condizionati all'accoglimento di osservazioni, si è invece espresso su temi che vanno dal riordino e trasformazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza - IPAB - e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla persona, nonché sulla disciplina delle sagre, delle feste popolari e dell'esercizio dell'attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande.

¹²⁴ Il CAL *Abruzzo*, ad esempio, nel 2014 ha reso, ad oggi, due pareri su questioni di ordine finanziario [Patto di stabilità regionalizzato (approvazione dello schema di disciplinare recante criteri di virtuosità e modalità operative per la ripartizione degli spazi finanziari agli enti territoriali della Regione) e Documento di Programmazione Economico Finanziaria della Regione], pareri entrambi favorevoli, anche se il secondo condizionato all'accoglimento di osservazioni; nel 2013 aveva espresso parere favorevole sempre sul Patto di stabilità regionalizzato, nonché sulla relazione al Rendiconto generale per l'esercizio 2010 della Regione Abruzzo, Conto finanziario, Conto generale del patrimonio e Nota preliminare. Sul Patto regionale stabilizzato si sono espressi favorevolmente, nel 2014, anche i CAL *Emilia-Romagna*, *Liguria*, *Lombardia* e *Piemonte* [i CAL *Lombardia* e *Piemonte*, nel 2013, si sono anche occupati, rispettivamente, di Bilancio di previsione per l'esercizio 2014 e bilancio pluriennale 2014/2016 a legislazione vigente (parere favorevole) e di "disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2013: assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015" (pareri contrari)]. Sempre nel 2014, il CAL *Toscana* ha espresso 2 pareri favorevoli su schemi di deliberazione [individuazione dei criteri per il Patto di stabilità orizzontale (art. 12, comma 2, l.r. 68/2011) e individuazione del plafond e dei criteri per la cessione di spazi finanziari ai Comuni e alle Province ai sensi dell'art. 1, commi 122-125, legge n.228/2012 e s.m. e i.].

¹²⁵ Il CAL *Abruzzo*, nel 2013, si è espresso favorevolmente su norme su associazionismo obbligatorio tra piccoli Comuni; il CAL *Emilia-Romagna* ha espresso parere favorevole sulla proposta di designazione di 9 componenti in seno al Nucleo di coordinamento inter-istituzionale la cui istituzione è stata prevista dall'art. 48 della l.r. 18 Luglio 2014, n. 17 al fine di garantire la continuità ed il regolare svolgimento delle funzioni amministrative provinciali, nelle more dell'attuazione della c.d. Legge Delrio; nel 2013, il CAL *Liguria* ha espresso parere favorevole ma condizionato, su un disegno di legge recante norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti; nel 2012, si è pronunciato sulla disciplina di riordino e razionalizzazione delle funzioni svolte dalle Comunità montane soppresse e norme di attuazione per la liquidazione; il CAL *Piemonte* nel 2012 è stato consultato in ordine alla disciplina dell'esercizio associato di funzioni comunali, nonché sull'istituzione del Comune di Mappano (esprimendo in questo caso parere contrario); nel 2013, il CAL *Toscana* si è pronunciato favorevolmente sulla modifica della delimitazione degli ambiti ottimali territoriali ATO Toscana Costa - ATO Toscana Sud, ed attualmente è all'esame della commissione CAL competente la proposta di istituzione del Comune Montagna pistoiese mediante fusione dei Comuni di Abetone, Cutigliano, Piteglio e San Marcello Pistoiese.

citata che, cogliendo la *ratio* stessa della loro istituzione, attribuisce ai CAL competenza in ordine ai procedimenti di allocazione delle risorse finanziarie e delle funzioni amministrative¹²⁶.

Il dato che emerge dall'analisi degli esiti di tale attività consultiva è che, nella stragrande maggioranza dei casi, i CAL tendono ad uniformarsi alle indicazioni che sui vari temi provengono dal fronte regionale, come dimostra il fatto che quasi mai i pareri espressi dall'organo hanno carattere negativo; i pareri sono praticamente sempre favorevoli, a volte condizionati all'accoglimento di osservazioni o al recepimento di emendamenti, condizioni

¹²⁶ Considerazioni analoghe si possono fare in ordine all'attività svolta in Veneto, dove non risulta ancora istituito il CAL, dalla Conferenza permanente Regione-autonomie locali, organo concertativo, consultivo e di raccordo della Regione con gli enti locali, disciplinato dalla legge regionale n.20/1997. La Conferenza, istituita quale strumento di razionalizzazione e coordinamento del rapporto di collaborazione con i Comuni, le Province e gli altri enti locali, ha sede presso la Giunta regionale ed è chiamata a formulare proposte ed esprimere pareri su tutti gli atti regionali destinati ad avere un impatto, diretto o indiretto, sugli enti locali, ed in questi anni ha, di fatto, svolto un ruolo di supplenza del CAL (si pensi al ruolo svolto in ordine alle più volte ricordate procedure di riordino delle Province, che ha impegnato la Conferenza, in sostituzione del CAL, particolarmente nel corso del secondo semestre del 2012). Dai resoconti della Conferenza si evince, nel periodo 2012, un *trend* crescente di convocazioni, in connessione con la sempre maggiore mole di richieste di parere da parte delle strutture regionali, sicché da una cadenza mensile (prevista dal regolamento regionale che ne disciplina il funzionamento) si è passati a due - e a volte anche più - riunioni al mese, soprattutto nel periodo della predisposizione dell'ipotesi di riordino provinciale. In linea di massima, si rileva che i progetti di legge su cui viene consultata la Conferenza, attesa la rilevanza diretta o indiretta sul sistema locale, ricevono nella maggior parte dei casi parere favorevole. I temi dei progetti di legge sottoposti alla Conferenza spaziano dalle norme per la sicurezza della navigazione aerea a bassa quota nelle attività regionali di soccorso sanitario, protezione civile e antincendio nel volo, alle disposizioni in materia di commercio itinerante nei centri storici; dalle misure di contenimento dell'impermeabilizzazione del suolo alle norme per la protezione della fauna e per il prelievo venatorio e per la disciplina delle associazioni pro loco. Particolare rilievo per gli enti locali gli atti recanti norme in materia di Unioni montane di riordino delle funzioni provinciali, nonché di conferimento di funzioni amministrative al sistema delle autonomie locali, nonché gli schemi di DGR inerenti criteri e modalità per l'assegnazione e l'erogazione di contributi a favore di Unioni di Comuni e convenzioni tra Comuni per la costituzione, l'avvio e l'ampliamento dell'esercizio associato di funzioni fondamentali per l'anno 2012, ovvero i criteri per l'assegnazione agli enti locali del fondo anno 2012 per il finanziamento delle funzioni conferite alla Regione in base alla l.r. n.11/2001 e s.m. e i. [per una più puntuale disamina delle attività svolte dall'organo *de quo* cfr. le relazioni della Conferenza disponibili sul sito ufficiale della Regione Veneto (<http://www.regione.veneto.it/web/enti-locali/conferenza-permanente-regione-autonomie-locali>)]. Nel corso del 2013 si registra un inferiore numero di sedute, conseguente alla scelta di seguire una prassi organizzativa diversa che prevede l'accorpamento di più punti all'ordine del giorno da esaminare nel corso della medesima riunione, con un totale di 9 riunioni nel corso dell'anno per la disamina di 36 diversi argomenti. Particolare rilievo l'esame sui provvedimenti che incidono sulla ripartizione di risorse agli enti locali, come il Bilancio di previsione per il 2013, o il Patto verticale adottato dalla Regione Veneto nel 2012 ed il Patto verticale incentivato per il 2013. Sempre in tale arco temporale sono stati portati all'attenzione della Conferenza una serie di atti in tema di riordino territoriale (fusioni e Unioni tra Comuni e assegnazione ed erogazione dei contributi conseguenti). Anche in questo periodo il *trend* è nel senso della maggioranza di pareri favorevoli.

Al momento in cui si scrive sembra prossima l'istituzione del CAL in Veneto (previsto dall'art.16 dello Statuto, entrato in vigore nell'aprile del 2012), posto che nel primo semestre 2014 è stato presentato dalla Giunta regionale un disegno di legge in tal senso.

che, tuttavia, risultano spesso scarsamente recepite a livello regionale, come hanno in più occasioni rivelato i rapporti sulla legislazione regionale¹²⁷.

D'altronde, spesso i legislatori regionali¹²⁸ hanno rilevato il grosso limite derivante dalla circostanza che i CAL sono in genere chiamati ad esprimere il parere sulle proposte di legge nella fase dell'istruttoria in Commissione, cioè su un testo non definitivo, con la conseguenza che gli eventuali emendamenti apportati in sede di Commissione possono rendere tale parere non più attuale rispetto al testo che approda in aula, con evidente ridimensionamento dell'utilità dell'attività consultiva svolta ed in definitiva dell'effettiva capacità del CAL di incidere sulle scelte regionali¹²⁹.

Resta, comunque, il fatto che, l'esperienza delle Regioni in cui i CAL operano effettivamente consente, da un lato, di apprezzare la partecipazione, per il loro tramite, delle autonomie locali ai processi decisionali regionali, realizzandosi, peraltro, attraverso l'esercizio di tale attività consultiva, una sintesi delle valutazioni delle diverse componenti; dall'altro lato, si può evidenziare una intrinseca utilità dei pareri resi ai fini dell'iter istruttorio degli atti normativi regionali, che consente nel contempo anche una diminuzione della conflittualità tra regione ed enti locali¹³⁰, in quanto la partecipazione ai processi decisionali è idonea a conferire preventiva legittimazione alle scelte operate dalla Regione, impegnando gli enti locali ad una collaborazione che si estende anche alla fase della attuazione.

Un altro capitolo specifico nell'ambito delle competenze dei CAL, che sta crescendo via via in termini di rilievo e onerosità dell'attività effettivamente svolta, riguarda la collaborazione con la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti. Ed invero, ormai pienamente consolidata si presenta la collaborazione fra il CAL e la Sezione regionale della Corte dei Conti, in ordine all'esercizio della funzione di controllo collaborativo sulla sana gestione degli enti territoriali e sul funzionamento dei controlli interni, affidata alle Sezioni regionali del giudice contabile dalla Legge n. 131/2003, al fine di ottimizzare l'azione amministrativa. Come si è già avuto modo di ricordare, nell'ambito di tale rapporto collaborativo, il CAL è chiamato a farsi partecipe delle "ulteriori forme di collaborazione" da svilupparsi con la Sezione regionale di controllo e con la Regione.

¹²⁷ È possibile consultare i vari rapporti sulla legislazione regionale tramite il sito della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome all'indirizzo <http://www.parlamentiregionali.it/rapportilegislazone/index.php>.

¹²⁸ È il caso, ad esempio, di Lazio e Lombardia [cfr. il già citato rapporto reso dall'Osservatorio legislativo interregionale su "*Istituzione e funzionamento del Consiglio delle autonomie locali e del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro: situazione e punti critici*", (Roma, 9 giugno 2011), 8 e ss., consultabile sul sito ufficiale della Regione Toscana].

¹²⁹ Per far fronte a tale problema alcune regioni (Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia) hanno invece previsto la possibilità di richiedere nuovamente il parere del CAL o quantomeno la presentazione di ulteriori osservazioni su proposte di legge già esaminate, qualora la Commissione referente abbia apportato modifiche.

¹³⁰ Conferme in tal senso si traggono dalle risultanze del più volte citato rapporto reso dall'Osservatorio legislativo interregionale su "*Istituzione e funzionamento del Consiglio delle autonomie locali e del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro: situazione e punti critici*", (Roma, 9 giugno 2011), 8 e ss., consultabile sul sito ufficiale della Regione Toscana.

Si segnala l'esperienza dei CAL toscano ed emiliano che hanno inteso valorizzare questo profilo anche attraverso la sottoscrizione di apposite Convenzioni volte a definire percorsi e modalità d'azione condivisi tra CAL, Regione e Sezione regionale di controllo di riferimento. In particolare, il CAL viene individuato quale tramite tra gli Enti locali e la stessa Sezione regionale, spettando, di norma, al CAL trasmettere alla Sezione regionale le richieste di pareri in materia di contabilità pubblica da parte degli enti autonomi territoriali; d'altro canto, si riconosce al CAL la facoltà di richiedere, in via autonoma, pareri su temi generali in materia di contabilità pubblica¹³¹.

In linea generale, al CAL si chiede di svolgere un importante ruolo di filtro al fine di circoscrivere le ipotesi in cui di una determinata questione posta dagli enti locali debba essere effettivamente investita la Corte dei conti: secondo un orientamento generalizzato delle sezioni regionali della Corte dei conti¹³², l'ammissibilità deve essere limitata alle sole richieste di parere che rispondano a due requisiti, uno soggettivo, in relazione alla legittimazione dell'organo richiedente che deve essere il legale rappresentante di uno degli enti previsti dalla L. n.131/2003 (sindaco o presidente di Provincia); l'altro oggettivo, cioè che le richieste abbiano un contenuto di interesse generale e riguardino questioni di contabilità pubblica.

Se, fino a qualche tempo fa, uno sguardo panoramico sui pareri resi dalle sezioni regionali di controllo aveva fatto parlare di un ruolo di filtro dei CAL non ancora affermato¹³³, più di recente emergono dati più confortanti, come nel caso del CAL Abruzzo, dove nel 2013, su 39 richieste di parere, ben 23 non sono state inviate alla Sezione regionale della Corte dei conti con motivazione da parte del Cal in ragione dell'assenza di uno o entrambi i requisiti suddetti.

Anche a causa di una legislazione di settore raramente chiara e coerente, fonte di numerosi dubbi interpretativi, negli ultimi anni si registra un *trend* in progressivo aumento di

¹³¹ La Convenzione stipulata in Emilia-Romagna prevede l'istituzione di un Gruppo di esperti - formalmente nominato dalla Sezione regionale con decreto n. 6 del 17/2/2011 - di cui fanno parte tre componenti designati dal CAL, su proposta delle Associazioni delle autonomie locali, oltre ad un componente designato dalla Giunta regionale ed ai magistrati individuati dalla Sezione stessa, con il compito di esprimere orientamenti finalizzati alla definizione, da parte della Corte, del sistema degli indicatori utili alla valutazione della gestione finanziaria degli Enti e contribuire alla elaborazione delle indicazioni relative alla compilazione dei questionari da parte degli organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali. È espressamente previsto che il CAL possa avvalersi del contributo del Gruppo di esperti ove intenda indicare alla Sezione regionale profili della gestione degli Enti da inserire eventualmente nel programma dei controlli annualmente predisposto dalla stessa Sezione, ovvero ove voglia richiedere, in via autonoma, pareri su temi generali in materia di contabilità pubblica. Inoltre, la Convenzione suddetta prevede che le richieste trasmesse alla Sezione tramite il CAL siano sempre accompagnate da una nota di tale Gruppo di esperti ad integrazione delle considerazioni formulate dall'Ente richiedente; che, a sua volta, la Sezione provveda a trasmettere al CAL le richieste pervenute direttamente dagli Enti locali, anche in questo caso allo scopo di acquisire le valutazioni degli esperti componenti del Gruppo tecnico; che, nel caso di richieste di preventiva valutazione da parte del CAL dei quesiti che gli Enti locali intendono sottoporre alla Corte, le risposte fornite direttamente agli Enti dal CAL - sempre avvalendosi del contributo degli esperti componenti del Gruppo tecnico- siano comunque portate a conoscenza della Sezione.

¹³² Si veda, oltre all'Emilia-Romagna, anche il caso Abruzzo e Lazio.

¹³³ M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle autonomie locali*, cit., 93.

richieste di chiarimenti da parte degli Enti locali alla Sezione regionale di controllo¹³⁴. Sebbene sia previsto che le richieste di parere vengano “*di norma*” trasmesse per il tramite del CAL, continua a registrarsi la tendenza degli Enti a inoltrare la propria istanza direttamente alla Corte, gravando quest’ultima della trasmissione al CAL per gli adempimenti conseguenti, sebbene il *trend* sia in discesa¹³⁵ a conferma di una migliore diffusione di conoscenza non solo della legge che disciplina tale materia, ma anche delle prerogative del CAL sul punto. Aumentano poi anche le richieste di preventiva valutazione pervenute direttamente al CAL¹³⁶, dato che conferma l’utilità dello strumento messo a disposizione degli Enti interessati¹³⁷.

Estremamente positive si rivelano, invero, le ricadute dell’esercizio di tale attività da parte dei CAL sulle potenzialità che l’organo è in grado di esprimere, se si conviene che l’effetto di migliorare, attraverso l’analisi delle richieste di parere, la conoscenza delle problematiche di maggior rilievo per gli enti locali, è idoneo a consentire una più consapevole ed efficace interpretazione del proprio ruolo di raccordo tra livello locale e regionale.

7. I CAL dopo la c.d. “Legge Delrio”

Riflettendo sul ruolo e sulle prospettive dei CAL non può omettersi qualche cenno al possibile impatto che su tali organi è suscettibile di produrre la recente Legge 7 aprile 2014, n. 56, c.d. “Legge Delrio”, recante “*Disposizioni in tema di Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*”.

Al fine di sviluppare i possibili profili problematici, si impone una sia pur breve ricostruzione delle linee generali dell’intervento normativo *de quo*.

Al pari delle c.d. “Leggi Bassanini” rispetto alla revisione del Titolo V Cost. del 2001, anche la Legge Delrio prefigura un nuovo assetto dei poteri locali, operando a Costituzione invariata e dichiaratamente in funzione anticipatoria di una revisione della Costituzione volta (tra l’altro) ad eliminare la parola “province” dalla Carta costituzionale.

¹³⁴ Nel corso del 2012, ad esempio, il CAL Emilia-Romagna ha ricevuto un totale di 24 richieste di parere da trasmettere, successivamente, alla Corte dei conti (contro le 22 richieste dell’anno precedente).

¹³⁵ Sempre in Emilia-Romagna, nel 2012, le richieste di parere formulate direttamente alla Corte, da parte di Enti locali del territorio regionale, sono scese a 7, contro le 18 richieste del 2011.

¹³⁶ In Emilia-Romagna, nel 2012 gli enti locali hanno inoltrato al CAL 14 richieste in tal senso, contro le 9 dell’anno precedente.

¹³⁷ Particolare importanza ai fini della migliore fruizione delle informazioni in materia si rivela la creazione su alcuni siti ufficiali (come per le Regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Piemonte e Umbria) di una sezione dedicata alla Collaborazione CAL/Sezione regionale della Corte dei conti, con la possibilità di consultare il testo della Convenzione, ove esistente, di conoscere le modalità per il corretto invio al CAL dei pareri da trasmettere poi alla Corte, nonché i pareri già resi in materia di contabilità pubblica.

Le novità di maggior impatto sono l'istituzione delle Città metropolitane – ente previsto nell'ordinamento italiano sin dal 1990 (Legge n.142/90) e dal 2001 contemplato anche in Costituzione – e la trasformazione dell'identità istituzionale dell'ente Provincia¹³⁸.

Sotto il primo profilo, si individuano le Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria (alle quali è sostanzialmente equiparata, seppure con talune specificità organizzative e funzionali, Roma Capitale), il cui territorio, perlomeno nella fase iniziale, coincide con quello delle omonime Province che cesseranno di esistere il 1° gennaio 2015, data in cui le suddette Città metropolitane subentreranno alle Province omonime in tutti i rapporti attivi e passivi.

La Provincia, dal canto suo, vede profondamente modificati il profilo politico-rappresentativo, la forma di governo e le competenze.

Sotto il primo aspetto, infatti, la Provincia, individuata come ente di area vasta¹³⁹ - riprendendo l'impostazione del già ricordato d.l. n.201/2011¹⁴⁰ – diventa ente di secondo livel-

¹³⁸ Come è stato notato (M. GORLANI, *La "nuova" Provincia: l'avvio di una rivoluzione nell'assetto territoriale italiano*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4 e ss.), dopo circa un ventennio, a partire dalla Legge n.142/90, in cui le Province hanno visto crescere il loro ruolo, attraverso la valorizzazione del profilo politico, con l'elezione diretta del Presidente, nonché l'ampliamento del catalogo delle loro funzioni, in nome anche dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, a partire dalla XVI legislatura il tema del loro ridimensionamento, se non della vera e propria abolizione (periodicamente tornato in auge nel dibattito politico italiano – già in sede di Assemblea costituente, poi di nuovo al momento dell'istituzione delle Regioni nel 1970) si è imposto sotto la spinta della cd. *spending review*, resa necessaria dalla crisi economico-finanziaria, quindi, sulla scorta di indifferibili esigenze di riduzione dei costi, piuttosto che di una esigenza di generale riorganizzazione dell'assetto territoriale del Paese (sul punto, STAIANO S., *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *Federalismi.it*, n.17/2012). Come è noto, nella legislazione emergenziale di questi ultimi anni, sul punto, si sono succeduti: 1) il c.d. decreto "Salva Italia" (d.l. n.201/2011, conv. nella l. n.214/2011) con cui è stata disposta la cancellazione dell'elezione diretta degli organi provinciali di governo, la riduzione del numero dei consiglieri provinciali, la soppressione delle giunte provinciali, nonché un sostanziale svuotamento delle funzioni attribuite all'ente Provincia, limitate sostanzialmente a quelle di indirizzo e coordinamento; 2) il d.l. n.95/2012, conv. nella l. n.135/2012, con cui, da un lato, in risposta alle numerose impugnazioni regionali del precedente provvedimento normativo innanzi al giudice costituzionale, si è disposto il recupero in capo alle Province di alcune competenze di area vasta, dall'altro, si è avviato un complesso procedimento di riordino territoriale, con una riduzione del numero delle Province (da 86 a 54), secondo criteri fissati nella delibera del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012, con indicazione di requisiti minimi relativi alla dimensione territoriale ed alla popolazione residente; 3) il d.l. n.188/2012, nel cui art.2 sono stati riversati i suddetti criteri e che, all'esito di una complessa procedura che coinvolgeva i Comuni e le Regioni, avrebbe dovuto portare a conclusione il riordino provinciale *de quo*. La riforma prospettata, tuttavia, si è presto arrestata, da un lato, perché il suddetto decreto n.188/2012 non è stato convertito in legge a fine legislatura, anche a causa della serrata opposizione manifestata dalle Province, dall'altro, perché la predetta normativa è finita sotto la scure della Corte costituzionale, che con la sentenza n.220/2013 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale sia dell'art.23, d.l. n.201/2011, che degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95/2012, per violazione dell'art.77 Cost., in quanto "il decreto legge è un atto destinato a fronteggiare casi di straordinaria necessità ed urgenza e non è strumento normativo utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate nel presente giudizio" (cfr. sul tema, A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto legge, "non s'ha da fare"*, in *Osservatorio costituzionale*; M. MASSA, *Come non si devono riformare le province*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n.1/2014).

¹³⁹ Sul concetto di area vasta, cfr. J. LUTHER, *La vastità delle aree e quella dei problemi della loro sistemazione*, in *Osservatorio sulle autonomie locali*, n.4-5/2014, su www.drasd.unipmn.it; sul tema della allocazione

lo, con organi non più eletti direttamente dai cittadini, bensì dai sindaci e dai consiglieri comunali del territorio, così perdendo il suo carattere di ente politico-rappresentativo¹⁴¹.

delle funzioni di area vasta, cfr. S. MANGIAMELI, *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale* (ottobre 2012), in www.issirfa.cnr.it.

¹⁴⁰ È evidente che la Legge Delrio si muove nella medesima direzione dei precedenti tentativi di riforma adottati mediante decreto legge, annullati dalla Corte costituzionale per l'inadeguatezza dello strumento della decretazione d'urgenza per introdurre una modifica ordinamentale di così ampio respiro e rilievo, circostanza che ha, dunque, imposto il ricorso alla legge ordinaria (come da indicazioni del Giudice delle leggi, sentenza n.220/2013).

¹⁴¹ Se l'approvazione mediante legge ordinaria sembrerebbe mettere al sicuro la riforma *de qua* sotto il profilo della correttezza dello strumento normativo utilizzato, cionondimeno, numerosi sono i dubbi di conformità costituzionale che la nuova normativa ha sollevato (attualmente pendono innanzi alla Consulta tre ricorsi, rispettivamente delle Regioni Campania, Puglia e Veneto). Sotto un primo profilo, si sottolinea, come, sebbene, il richiamo alla imminente riforma del Titolo V della II Parte della Costituzione - che dovrebbe portare alla abolizione *tout court* dell'ente Provincia - sembra finalizzata a conferire carattere transitorio alla disciplina introdotta con la Legge n.56/2014, tuttavia, il parametro della legittimità di tale normativa non può che essere l'attuale Titolo V, ancora non pienamente attuato e che esige, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, che tutte le funzioni comunali che non possano essere esercitate efficacemente nell'ente più prossimo ai cittadini, debbano transitare *in primis* proprio in capo alla Provincia al fine di assicurarne ai cittadini il corretto esercizio delle medesime. Di qui ragionevoli dubbi in ordine alla legittimità costituzionale di una operazione legislativa che, a Costituzione invariata ed in senso contrario alle indicazioni di quest'ultima, da un lato, svuota di funzioni l'ente provinciale, trasferendole verso il basso, ovvero riportandole a livello regionale, dall'altro, cancella il carattere direttamente politico rappresentativo dell'ente, trasformandolo sostanzialmente in una organizzazione associativa dei Comuni (in tali termini, M. GORLANI, *La "nuova" Provincia*, cit., 11).

Ma quello che viene messo in discussione è il potere stesso dello Stato di intervenire in via generale sull'ordinamento locale, ovviamente sul piano delle fonti di rango legislativo ordinario [ed invero, resterebbe ferma in capo allo Stato la facoltà di attivare in materia il livello di produzione normativa di rango costituzionale, rispetto al quale non si pone alcun problema di ripartizione di competenze con le Regioni e che, anzi, secondo alcuni rappresenterebbe "lo strumento senz'altro più sicuro (nonché sistematicamente più coerente) al fine di conseguire il risultato di una riforma ordinamentale del sistema degli enti di area vasta solida e duratura" sulla materia *de qua* - in tali termini, M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. AS n.1212 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni)*, in *Federalismi.it*, n.3/2014]. Si dubita, infatti, che il legislatore nazionale dopo la riforma costituzionale del 2001 continui a disporre di una generale competenza sull'ordinamento locale, come avveniva nella vigenza dell'art.128 Cost., a norma del quale, appunto, spettava alla legge statale la fissazione dei principi nel cui ambito poteva svolgersi l'autonomia locale, nonché la determinazione delle funzioni di Province e Comuni (sul tema, cfr. S. PAJNO, *Lo strano caso della competenza legislativa in materia di enti locali. Un percorso attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 2/2010). L'abrogazione della predetta disposizione costituzionale a mezzo della Legge cost. n.3/2001 avrebbe sottratto tale competenza generale allo Stato, spostandola - secondo una opinione diffusa - nella potestà regionale in virtù della clausola della residualità ex art.117, comma 4, Cost. [in tal senso si esprime M. CECCHETTI, *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale*, cit., il quale sottolinea come tale portato del testo costituzionale vigente, all'esito delle modifiche su ricordate, risulti, peraltro, pienamente coerente con i poteri che già la legislazione nazionale anteriore alla riforma costituzionale del 2001 - cfr. Legge n. 142/1990 e d.lgs. n. 267/2000 - affidava alle Regioni in tema di procedimenti istitutivi delle Città metropolitane; *contra* cfr. G. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle province in corrispondenza all'istituzione delle città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in *Federalismi.it* (n.1/2014). Secondo la predetta ricostruzione, pertanto, in capo al legislatore statale difetterebbe la competenza per *istituire* le Città metropolitane nel mutato quadro costituzionale, residuando solo la possibilità di disciplinare alcuni aspetti degli enti locali in base a specifici titoli di intervento - come l'intervento sulla legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali (ex

In ordine, poi, alla forma di governo, viene meno la giunta ed anche il rapporto fiduciario tra Presidente e consiglio, organi questi ultimi cui si aggiunge l'assemblea dei sindaci, titolare di funzioni propositive, consultive e di controllo, partecipe del procedimento di approvazione del bilancio e dello statuto¹⁴². Infine, con riguardo alle competenze, la Provincia

art.117, comma 2, lett. p), sull'allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative (ex art.118, commi 1 e 2) solo nelle materie di propria competenza esclusiva e limitatamente ai principi fondamentali nelle materie di potestà concorrente, nonché in ordine all'autonomia finanziaria ed al patrimonio (ex art.119, commi 2 e ultimo). La competenza in ordine alla *istituzione* delle Città metropolitane dovrebbe, pertanto, rientrare, per la clausola della residualità, nella competenza esclusiva regionale. Spetterebbe, dunque, alle Regioni scegliere se e quali Città metropolitane istituire; una volta effettuata tale scelta, i legislatori regionali saranno tenuti ad adeguarsi alle disposizioni dettate dal legislatore statale in attuazione delle su ricordate disposizioni costituzionali. Il legislatore statale, potrebbe, al più, in nome di ragioni di efficienza ordinamentale, assegnare alle Regioni un termine per provvedere a tale istituzione, con conseguente esercizio del potere sostitutivo statale per le ipotesi di inadempimento regionale: solo in tale evenienza potrebbe essere legittimo un intervento del legislatore nazionale finalizzato alla istituzione delle Città metropolitane. Secondo la medesima dottrina (CECCHETTI M., *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale*, cit.) esiste, invero, un'altra strada per legittimare l'intervento statale in *subiecta materia*, ma a patto di rispettare tutte le condizioni che la normativa costituzionale pone al riguardo. Ed invero, nell'impianto della Legge Delrio, l'ente Città metropolitana viene configurato come sostitutivo dell'ente Provincia, sicché l'intervento sulle circoscrizioni provinciali fonderebbe la speciale competenza legislativa statale ex art.133, comma 1, Cost. che prevede, tuttavia, un procedimento atipico o rinforzato, che deve essere rispettato da parte del legislatore nazionale in tutte le sue fasi e condizioni, poste a tutela del principio autonomistico. Ed invero, l'art.133, comma 1, prevede una fase di iniziativa riservata ai Comuni, quindi, il parere della Regione interessata ed infine la legge statale che chiude il procedimento [e la stessa Corte costituzionale nella sentenza n.220/2013, ha sottolineato come, sin dal dibattito in Assemblea costituente, fosse emersa l'esigenza che qualunque modifica delle circoscrizioni provinciali – con introduzione di nuovi enti, soppressione di quelli esistenti o semplice ridefinizione dei confini dei rispettivi territori – fosse il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, e non il portato di decisioni imposte dall'alto; per una interpretazione restrittiva dell'art.133, comma 1, Cost. si esprime, invece, R. BIN, *Il nodo delle Province* (23 gennaio 2013), in *Le Regioni 5/6-2012*, 899 e ss.]. Il mancato rispetto di tale sequenza procedimentale da parte del legislatore statale del 2014, che ha istituito le Città metropolitane e soppresso contestualmente le corrispondenti Province obliterando sia la fase di iniziativa comunale che quella consultiva regionale, renderebbe incostituzionale la normativa *de qua* anche sotto il profilo della violazione dell'art.133 Cost.

¹⁴² Anche la particolare forma di governo prevista per Città metropolitane e Province pone problemi di compatibilità costituzionale. Ed, infatti, gli organi della Città metropolitana sono il Sindaco metropolitano, il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana. Il Sindaco metropolitano è di diritto il Sindaco del Comune capoluogo; il Consiglio metropolitano è organo elettivo di secondo grado, composto dal sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione (hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei Comuni della Città metropolitana); la Conferenza metropolitana, formata dai sindaci di tutti i Comuni del territorio e, dunque, unico organo legittimato dall'elezione popolare, mediante la contestuale investitura della duplice carica, comunale e metropolitana, da parte degli elettori, ha solo poteri propositivi e consultivi, spettando ai primi due organi i poteri di decisione sostanziale (funzioni normative ed amministrative), senza che l'assemblea possa sanzionare l'operato di questi ultimi con un voto di sfiducia. Stesso schema per la forma di governo provinciale, con analogo riparto di competenze tra Presidente, Consiglio e Assemblea dei Sindaci. Tale soluzione, secondo alcuni [in tali termini M. GORLANI, *La "nuova" Provincia*, cit., 12; L. VANDELLI, *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in *www.astrid-online.it*, O. CHESSA, *La forma di governo provinciale nel ddl n.1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi*, in *Federalismi.it*; in termini opposti si esprimono, tra gli altri, F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in *www.astrid-online.it*; E. GROSSO, *Possono gli organi di governo delle province essere designati mediante elezioni "di secondo grado"*, a

sembra essere destinata a perdere le funzioni gestionali dirette (che conserva per il periodo transitorio di attuazione della riforma) - scelta questa che spiega la soppressione dell'organo esecutivo - per assumere mere funzioni di coordinamento, supporto e pianificazione delle funzioni comunali, configurandosi, così, come una sorta di tavolo tecnico di confronto fra i Comuni interessati¹⁴³.

L'obiettivo dichiarato è quello della semplificazione dell'assetto territoriale italiano, frammentato fra quattro livelli territoriali di governo direttamente rappresentativi (cui si aggiunge quello dell'Unione europea) - che sinora ha dato luogo a deleterie sovrapposizioni e confusioni di ruoli - con il definitivo superamento del dualismo politico istituzionale fra Comuni e Province, fondando la Repubblica delle autonomie su soli due livelli di diretta rappresentanza delle rispettive Comunità, vale a dire Regioni e Comuni, e riservando alla c.d. "area vasta", uscita dal circuito della sovranità, una vocazione meramente tecnica e funzionale, in posizione servente o ancillare rispetto agli interessi ed alle funzioni di questi ultimi, al fine di garantire il buon andamento ex art.97 Cost., nonché la sussidiarietà e l'adequazione ex art.118 Cost.

Costituzione vigente?, in www.astrid-online.it], porrebbe problemi di compatibilità, innanzitutto, con il principio autonomistico di cui all'art.5 Cost., che implica il principio democratico. Ed invero, nel disporre che la Repubblica unica e indivisibile riconosce e promuove le autonomie, impedisce di elidere il carattere democratico degli enti costitutivi della Repubblica, in quanto la democraticità è requisito essenziale dell'ordinamento repubblicano: ebbene, standard minimi di democraticità imporrebbero la presenza almeno di un organo dotato di poteri decisivi riconducibile all'elezione diretta. Parimenti, risulterebbe violato l'art.114 Cost., perché tale norma pone sullo stesso piano tutti gli enti territoriali costitutivi della Repubblica ma, mentre Stato, Regioni e Comuni continuano a configurarsi come enti politico-rappresentativi delle popolazioni residenti, tale carattere viene sottratto dal legislatore ordinario alle Province ed alle Città metropolitane, trasformate in enti di secondo livello. Infine, profili di incompatibilità si manifesterebbero, altresì, con l'art.117 Cost., comma 1 (si veda, a proposito la consolidata giurisprudenza costituzionale a partire dalle c.d. notissime sentenze nn. 348 e 349/2007), per violazione del parametro interposto costituito dall'art.3 della Carta europea dell'autonomia locale, resa esecutiva nell'ordinamento italiano con la Legge n.439/1989, a norma del quale l'esercizio dell'autonomia in ambito locale avviene per il tramite di "Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti" [cfr. sul punto C. PADULA, *L'autonomia: Un principio di scarso valore? La carta europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge "Delrio" e d.l. 95/2012)*, Relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa su *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*, svoltosi a Bergamo, il 6 e 7 giugno 2014, in www.gruppodipisa.it], regola in alcun modo rispettata nel modello di forma di governo che il legislatore nazionale ha disegnato per le Province e per le Città metropolitane [salvo che lo Statuto di queste ultime non ne disponga il governo da parte di organi eletti a suffragio universale e diretto, possibilità non contemplata, invece, per le Province; di qui, ove per la singola Città metropolitana lo Statuto disponga l'elezione a suffragio universale e diretto degli organi di governo, discenderebbe un altro possibile profilo di incostituzionalità: ed invero, "il fatto che in alcune zone del territorio nazionale i cittadini avranno il diritto di voto per l'elezione degli organi dell'ente di area vasta ivi esistente (la Città metropolitana), mentre in altre parti del territorio nazionale ciò non sarà possibile, produrrà, come è chiaro, un'evidente differenza di trattamento circa le modalità di esercizio dei diritti politici. Tale differenza di trattamento, all'interno di un ordinamento che trova tra i suoi principi fondamentali quello di eguaglianza, non può essere accettata se non è giustificata da ragioni fondate su differenze oggettivamente sussistenti e costituzionalmente accettabili" (così G. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle province*, cit.).

¹⁴³ Così M. GORLANI, *La "nuova" Provincia*, cit., 7.

Con tale legge ordinaria prende, così, avvio un complesso processo di riorganizzazione delle funzioni amministrative degli enti territoriali che prevedibilmente impegnerà Stato e Regioni per diversi anni¹⁴⁴.

Il ruolo delle Regioni nell'attuazione della riforma si gioca non solo nelle sedi istituzionali previste dalla Delrio (che attribuisce la "regia nazionale" del riordino alla Conferenza Unificata), ma anche all'interno del proprio territorio, nel cui ambito dovranno procedere a ridisegnare le funzioni amministrative, nelle materie di propria competenza legislativa ed amministrativa, in capo agli enti locali, previa puntuale ricognizione della legislazione regionale vigente al fine di verificare la corrispondenza delle funzioni ivi conferite a Comuni, Città metropolitane e Province con le funzioni fondamentali di tali enti individuate dal legislatore statale, nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva ai sensi dell'art.117, comma 2, lett. p, Cost.¹⁴⁵. Le funzioni diverse dalle fondamentali dovranno, poi, essere riallocate dalle Regioni, nelle materie di propria competenza, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dal Legislatore del 2014¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Sulle difficoltà di tale processo di riassorbimento delle funzioni allocate alle Province da parte dello Stato, ma soprattutto da parte delle Regioni, in vista di una loro riallocazione ad altri enti (Comuni, Unioni di Comuni, enti di area vasta) in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, anche in ragione delle scelte fatte negli anni passati e che hanno visto alcune Regioni in particolare (come la Lombardia, l'Emilia Romagna e la Toscana) scegliere proprio la Provincia come ente destinatario del conferimento di buona parte delle funzioni amministrative derivate dal decentramento statale operato a partire dalla fine degli anni '90 del secolo scorso, cfr. P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino delle funzioni pubbliche territoriali*, in www.rivistaaic.it, n.4/2014, 9 e ss.

¹⁴⁵ La Legge Delrio ha, infatti, rinnovato il catalogo di funzioni fondamentali di Province e Città metropolitane il cui riferimento, a seguito della dichiarazione di incostituzionalità degli artt. 17-18 del d.l. 95/2012 operata con la sentenza n. 220/2013, era tornato a essere quello della Legge n.42/2009; per i Comuni, invece, il catalogo di funzioni fondamentali è contenuto nell'art. 19 del d.l. 95/2012, che non è stato oggetto della pronuncia della Corte Costituzionale. Pertanto, il riordino del sistema complessivo delle competenze del governo locale va operato attraverso una lettura coordinata dei due elenchi suddetti. In base ai commi 2, 44 e 46 dell'art.1 della Legge Delrio, alle città metropolitane sono attribuite le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province nonché le seguenti *funzioni fondamentali proprie*: a) piano strategico del territorio metropolitano; b) pianificazione territoriale generale; c) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; d) mobilità e viabilità; e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale; f) sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano. Ulteriori funzioni possono essere attribuite alle città metropolitane dallo Stato o dalle Regioni. Per le Province, invece, si individuano (art.1, comma 85) le seguenti funzioni fondamentali: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali; c) programmazione provinciale della rete scolastica; d) raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

¹⁴⁶ Ai sensi dell'art.1, comma 89, della Legge n.56/2014, i principi e i criteri direttivi per il riordino delle funzioni sono: individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle Unioni di Comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni; valorizzazione di forme di esercizio associato di funzioni fra più

È questo lo snodo più delicato dell'attuazione della riforma Delrio per ogni Regione, se l'obiettivo della riforma, che sembra quello di limitare il più possibile le funzioni della Provincia quale ente di area vasta (al di là di quelle fondamentali) - ente, peraltro, privato del carattere politico-rappresentativo delle popolazioni ivi residenti - è destinato a scontrarsi con la rivendicazione da parte regionale di un trattamento non necessariamente uniforme per tutte le Regioni, occorrendo, proprio in nome dei principi di differenziazione ed adeguatezza, distinguere le diverse realtà e valorizzare le buone esperienze sin qui registrate. È per questo che in dottrina¹⁴⁷ non si esclude che la Regione, all'esito della propria valutazione (che passa attraverso l'applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e l'individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio della funzione) possa ritenere giustificato mantenere la funzione stessa a livello provinciale¹⁴⁸, in presenza di comprovate esigenze unitarie ed in assenza di buone prospettive di una sua eventuale gestione associata.

Ebbene, la riforma prospettata induce ad interrogarsi, innanzitutto sul ruolo dei CAL nell'ambito del complesso processo di riordino ivi previsto e, in secondo luogo, sulle possibili ricadute che tali novità normative potranno recare, in via indotta, sugli organismi medesimi.

Sotto il primo profilo, a proposito del ruolo dei CAL nell'attuazione della riforma, si evidenzia che nessuna indicazione espressa si evince dal testo della Legge Delrio.

Ed invero, si prevede che la partecipazione delle autonomie locali avvenga in sede di Conferenza unificata nelle forme di cui ai commi 91 e 92 dell'articolo 1, della legge in oggetto. Tali norme dispongono, da un lato, la definizione di un Accordo, sancito appunto in sede di Conferenza unificata, tra lo Stato e le Regioni per la determinazione delle funzioni provinciali oggetto di riordino, dall'altro, l'individuazione con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa intesa sempre in sede di Conferenza unificata, dei criteri per il trasferimento, agli enti subentranti, dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni trasferite.

In data 11 settembre 2014 è intervenuto il predetto Accordo¹⁴⁹ ed è stata, altresì, raggiunta l'intesa sullo schema di Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. In particolare, l'Accordo detta procedure e tempi per la ricognizione ed il riordino delle funzioni delle province, prevedendo che entro il 31 dicembre 2014 le Regioni adottino le iniziative legislative di propria competenza per la definizione del nuovo assetto di funzioni. Inoltre, al punto 13 dell'Accordo si prevede l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di un Osservatorio nazionale a cui sono attribuite funzioni di impulso raccordo e monitoraggio per

enti locali e autonomie funzionali. Nell'applicazione della riforma, inoltre, si prescrive l'attribuzione alla Provincia ed alla Città Metropolitana di quelle funzioni attinenti al governo di area vasta e che oggi sono svolte da enti, agenzie ed organismi regionali o sub-regionali.

¹⁴⁷ Come sottolinea P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino delle funzioni pubbliche territoriali*, cit., 17.

¹⁴⁸ Una esemplificazione delle funzioni che le Regioni potrebbero mantenere in capo alle Province si ritrova in P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino delle funzioni pubbliche territoriali*, cit., 19.

¹⁴⁹ Accordo definito 'laconico' da P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino delle funzioni pubbliche territoriali*, cit., in quanto non si spinge a definire i reali criteri per la redistribuzione delle funzioni, occupandosi maggiormente del trasferimento delle risorse umane, finanziarie e dei beni da riallocare; cfr. il testo del suddetto Accordo in www.statoregioni.it.

l'attuazione della l. n. 56/2014, nonché la costituzione presso ciascuna Regione di un Osservatorio regionale (composto secondo le modalità definite da ciascuna di esse in modo da assicurare la presenza di rappresentanti di ANCI e UPI e del Sindaco della Città metropolitana ove istituita) con funzioni di impulso e coordinamento per la ricognizione delle funzioni amministrative provinciali oggetto di riordino e per la conseguente formulazione di proposte concernenti la loro riallocazione presso il livello istituzionale più adeguato, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art.118 Cost.¹⁵⁰.

È nell'ambito del predetto Accordo che viene espressamente recuperato un ruolo anche per i CAL, nella parte in cui si prevede che le leggi regionali di riordino dovranno essere approvate "*sentiti gli Osservatori regionali, previa consultazione con il sistema delle autonomie locali, anche attraverso i Consigli delle autonomie locali*".

Ebbene, da un lato, il mancato riconoscimento di un ruolo da parte del legislatore statale appare quantomeno in controtendenza rispetto a quella pregressa normativa statale, più sopra ricordata, che, aveva attribuito ai CAL una importante funzione nell'ambito della procedura di riordino delle Province¹⁵¹ e più in generale, nell'ambito dei procedimenti di allocazione delle funzioni amministrative. Che si tratti di un ripensamento del legislatore statale sulla legittimità di un proprio intervento in materia di competenza dei CAL, rimessa alle Regioni?¹⁵²

D'altro canto, il fatto che l'Accordo raggiunto in seno alla Conferenza Unificata subordini l'approvazione della legge regionale di riordino alla consultazione con il sistema delle autonomie che potrà avvenire *anche* attraverso i CAL, sembra, comunque, ridimensionare quel ruolo, prefigurando una situazione in cui il CAL, rispetto ad una riforma ordinamentale di così grande portata, non è la voce degli enti locali, bensì una delle sedi che dà voce ai medesimi.

Si potrebbe dire che tale scelta si ponga in linea con l'effetto della messa in discussione della centralità del circuito partecipativo dei CAL prodotto da quella tendenza, mostrata in particolare da alcune Regioni, a configurare delle sedi speciali di collaborazione interistitu-

¹⁵⁰ Gli Osservatori regionali, inoltre, secondo quanto previsto dall'art. 2 dello schema di Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, verificano la coerenza della ricognizione, effettuata dalle Province, dei beni e delle risorse da trasferire, con i criteri definiti dal medesimo D.P.C.M. e ne validano i contenuti trasmettendo la documentazione all'Osservatorio nazionale.

¹⁵¹ Art.17, comma 3, d.l. n.95/2012.

¹⁵² Tale questione era stata risolta positivamente da G.M. SALERNO, *Sulla procedura di riordino delle Province e in particolare sulla fase dei CAL*, in *Federalismi.it* n.19/2012, nel senso della legittimità di tale intervento statale, estendendo al caso di specie il principio posto dalla Corte costituzionale nella sentenza n.237/2009, in materia di Comunità montane: la Consulta aveva, infatti, affermato che non costituisce ostacolo all'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, attraverso la fissazione dei relativi principi fondamentali, la circostanza che si incida su un ambito materiale (...) rimesso alla potestà legislativa residuale delle Regioni. Di qui, l'A. ritiene ragionevole che, anche in questo caso, un'interpretazione estensiva delle disposizioni di principio in materia di coordinamento finanziario legittimi l'intervento legislativo statale in questione. Tuttavia, resta il fatto che a partire dalla c.d. Legge La Loggia, numerosi sono stati gli interventi normativi statali di attribuzione di competenze al CAL, già ricordati in precedenza e non tutti riconducibili all'esercizio del suddetto titolo competenziale da parte dello Stato.

zionale¹⁵³, ulteriori rispetto al CAL - perdita di centralità tanto più evidente se, come sovente accade, non sono previsti raccordi tra quest'ultimo ed i predetti speciali organismi¹⁵⁴.

Tale tendenza, d'altronde, rappresenta la risposta ad un problema reale, cioè le difficoltà spesso registrate di un corretto ed efficace funzionamento di tali organi, che ha portato proprio uno dei 'padri' del CAL¹⁵⁵, a suggerire l'opportunità di limitarne la funzione operativa solo ad alcuni importanti atti, individuando per le altre materie, altre forme e sedi di cooperazione - sedi di confronto più flessibili ed informali, con la partecipazione di un numero inferiore di soggetti, magari istituite di volta in volta in relazione allo specifico interesse per la questione trattata, finalizzati a pervenire a decisioni concertate rapide, al fine precipuo di superare i problemi di irrigidimento che a volte si sono registrati nei processi decisionali di tali organismi, poco conciliabili con l'esigenza di celerità dei processi decisionali regionali¹⁵⁶.

Ma tra gli atti che senz'altro devono rimanere nella competenza del CAL, pensato proprio come strumento per rendere operativo, per 'ingegnerizzare' il principio di sussidiarietà, non possono non comparire, innanzitutto, le leggi ordinamentali, quale quella di cui in discorso (oltre, che le leggi finanziarie e gli atti di programmazione generale)¹⁵⁷, atti rispetto ai

¹⁵³ A titolo meramente esemplificativo, si pensi alla l.r. Emilia Romagna n.2/2007 che all'art. 8 istituisce il Comitato di concertazione turistica, che vede la partecipazione dei soggetti istituzionali e rappresentativi pubblici e privati del settore turistico dell'Emilia-Romagna, cui vengono attribuite funzioni di concertazione delle linee strategiche e programmatiche per lo sviluppo delle attività di promozione e commercializzazione turistica. Analogamente, la Regione Lazio con la l.r. n.6/2007, che disciplina "Interventi straordinari per la riqualificazione urbanistico ambientale e per il risanamento igienico sanitario e paesaggistico di ambiti territoriali individuati dalla Regione caratterizzati da gravi fenomeni di abusivismo edilizio", al fine di coordinare e monitorare la progettazione e la realizzazione delle opere e degli interventi contenuti nel programma di interventi e ammessi al finanziamento regionale ai sensi della legge medesima, ha previsto la costituzione, con decreto del Presidente della Giunta regionale, di un Comitato regionale di coordinamento di cui fanno parte rappresentanti regionali, degli ATO, nonché dei Comuni territorialmente interessati di volta in volta.

¹⁵⁴ Cfr. sul punto M. DI FOLCO, *La disciplina delle autonomie locali*, in L. VANDELLI, F. BASSANINI, *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Il Mulino, 2012, 237, il quale evidenzia che tali raccordi, ove previsti, si realizzano sul piano funzionale, mediante la previsione di forme di collaborazione fra il CAL e tali organismi speciali, ovvero sul piano organizzativo, mediante la previsione della nomina da parte dei CAL dei rappresentanti degli enti locali facenti parte di tali organismi medesimi.

¹⁵⁵ R. BIN, *L'amministrazione coordinata e integrata*, cit., 1009, rivendica la paternità del CAL, insieme a Marco Cammelli e Nico Falcon.

¹⁵⁶ Così G. MARCHETTI, *Il sistema di governo regionale integrato. Alla ricerca di un equilibrio tra esigenze di riordino territoriale, razionalizzazione della spesa pubblica e garanzia dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2012, 213 ss.

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

¹⁵⁷ A. MASTROMARINO, *Il Consiglio delle autonomie locali nella prospettiva dell'azione legislativa regionale*, in *Quaderni regionali*, n.3/2012, 561 e ss., immagina un ruolo determinante dei CAL non solo nella gestione del riparto di competenze amministrative ex art.118 Cost., ma anche nel riordino della finanza pubblica a livello regionale, specie a seguito della riforma dell'art.81 Cost. e degli obblighi relativi al pareggio di bilancio, oltre che nell'ambito dell'*iter* di differenziazione regionale di cui all'art.116 Cost.

quali l'interesse a controllare eventuali tentazioni regiocentriche¹⁵⁸ è comune a tutto il fronte degli enti locali, per il resto ben potendo e, anzi, forse dovendo poi la Regione individuare organismi di raccordo alternativi da affiancare al CAL, in modo da decongestionare l'attività di quest'ultimo e migliorare l'ingegnerizzazione dei principi di sussidiarietà e cooperazione, con effetti positivi non solo sul sistema dei rapporti fra gli enti, ma anche sul concreto esercizio delle funzioni ad essi attribuite.

Probabilmente, dunque, a questo punto si impone un ripensamento dei CAL e, più in generale, del sistema dei raccordi fra Regione ed enti locali da parte di tutti i legislatori regionali ed è questo un terreno sul quale quanto mai opportuno si rivelerebbe un intervento del su richiamato *Coordinamento nazionale permanente dei Consigli delle Autonomie Locali*, attraverso l'elaborazione di indicazioni volte ad armonizzare e rendere coerenti le diverse soluzioni regionali sul punto.

D'altro canto, le novità introdotte dalla Legge Delrio sollecitano i legislatori regionali ad intervenire sulla disciplina dei CAL anche sotto altri profili.

Si è osservato¹⁵⁹ che l'art.123, ultimo comma, Cost. che prevede l'istituzione a livello regionale, nello Statuto, del Cal come 'organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali', non è oggetto di modifica da parte del ddl di revisione costituzionale attualmente all'esame del Parlamento e nella sua formulazione attuale non esclude la Provincia e le Città metropolitane dal novero degli enti locali, in cui ora rientrano anche i cd. enti di area vasta. E questo è un primo profilo su cui i legislatori regionali saranno chiamati a ragionare in tema di composizione dell'organo.

Sotto un secondo aspetto, un rischio che sembra profilarsi dopo la Legge Delrio è quello di una sovra-rappresentazione di quei Comuni i cui sindaci siano anche presidenti di Provincia e, per questo, a norma di tutte le vigenti leggi regionali in materia, membri del CAL, circostanza che pone la questione se non sia opportuno prevedere un divieto di cumulo delle diverse cariche (sindaco, presidente di Provincia, membro del CAL e magari anche del Senato riformato).

In terzo luogo, quella tesi secondo cui le province riformate in enti di secondo grado non appaiono istituzioni territoriali da rappresentare, dotate di autonomie proprie da difendere nel Senato che il ddl costituzionale, attualmente all'esame del Parlamento, intende trasformare in Camera territoriale¹⁶⁰ - sicché in sede di legislazione attuativa dovrebbero essere esclusi dall'accesso alla nuova seconda Camera i sindaci presidenti di Provincia - potrebbe essere utilizzata anche per escludere la presenza di rappresentanti provinciali in seno al

¹⁵⁸ G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n.1/2014, 33, nell'evidenziare la deriva neocentralista che ha coinvolto sinora spesso anche i legislatori regionali, portati a mantenere accentrate funzioni di prossimità e di area vasta che dovrebbero essere conferite a Comuni e Province, parla di propensione regionocentrica, anche nella configurazione dei rapporti fra Regione ed enti locali, che dovrebbero essere, invece, incentrati su un CAL, prefigurato in Costituzione quale organo per un effettivo dialogo paritario di Comuni e Province (o Città metropolitane) con la Regione.

¹⁵⁹ J. LUTHER, *La vastità delle aree e quella dei problemi della loro sistemazione*, cit.

¹⁶⁰ J. LUTHER, *La vastità delle aree e quella dei problemi della loro sistemazione*, cit.

CAL, nella sua vocazione di seconda camera di rappresentanza degli enti locali a livello regionale¹⁶¹.

Un intervento in linea con tale interpretazione si è già registrato in Umbria, dove il legislatore, in data 30 settembre 2014, ha approvato all'unanimità una proposta di legge, firmata dai componenti dell'Ufficio di Presidenza, con cui si interviene sulla composizione del CAL, eliminando, da un lato, i consiglieri provinciali ed i Presidenti delle Unioni dei Comuni dal novero dei membri elettivi ed apportando, altresì, delle modifiche alle modalità di elezione dei componenti non di diritto. La suddetta riforma del CAL viene presentata dal relatore del provvedimento proprio quale atto dovuto a seguito dell'entrata in vigore della Legge Delrio che qualifica la Provincia ente di secondo livello, cioè senza elezione diretta da parte dei cittadini, quindi in ragione della perdita del suo profilo di ente politico-rappresentativo delle comunità territoriali.

Si tratta, dunque, di interventi che impegneranno di qui a poco anche altri legislatori regionali, specie laddove la disciplina regionale sui CAL abbia dedicato particolare attenzione all'obiettivo di garantire un'uniforme rappresentanza del territorio a livello provinciale¹⁶².

8. Il CAL nelle prospettive di riforma delle istituzioni parlamentari

Interessante si rivela l'indagine sui possibili sviluppi del ruolo e delle funzioni dei CAL anche alla luce della prospettiva di riforma costituzionale tornata al centro del dibattito politico e che tende al definitivo superamento del bicameralismo perfetto attraverso la trasformazione del Senato in una Camera delle autonomie¹⁶³.

¹⁶¹ Sulla difficoltà di individuare i caratteri della specifica 'rappresentatività' dei CAL, cfr. M. CAVINO, L. I-MARISIO, *Il Consiglio delle Autonomie locali*, cit., 23 e ss.

¹⁶² È il caso, oltre che dell'Umbria, anche della Liguria e del Lazio (la legge regionale del Lazio, ad esempio, prevede che i membri elettivi del CAL siano eletti secondo criteri "di equa rappresentanza provinciale"), a differenza di altre regioni che garantiscono invece la rappresentanza delle province essenzialmente tramite i membri di diritto, cioè i sindaci dei Comuni capoluogo e i presidenti delle Province, senza prevedere garanzie ulteriori rispetto ai componenti elettivi. R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in www.forumcostituzionale.it (22 aprile 2014), propone una riformulazione dell'art. 123, ultimo comma, Cost., che prevede, tra l'altro, che il CAL sia composto dai sindaci, eletti con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione.

¹⁶³ *Leitmotiv* delle riforme costituzionali in Italia, la trasformazione del Senato in Camera delle autonomie - sulla cui necessità sembrano al momento convergere unanimemente tanto la dottrina [ove l'obiettivo risulta ampiamente condiviso da almeno vent'anni, cfr. L. MARIUCCI, R. BIN, M. CAMMELLI, A. DI PIETRO e G. FALCON (a cura di), *Il federalismo preso sul serio*, Bologna, Il Mulino, 1996], quanto la classe politica - può essere realizzata in molteplici modi (su cui non c'è altrettanta convergenza), suscettibili di preludere a scenari del tutto diversi e reca con sé la necessità di modificare anche altre parti della Carta, per gli effetti che la riforma del bicameralismo andrebbe a spiegare sul sistema costituzionale (per queste ed altre riflessioni cfr. S. PAJNO, *Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo*, in *Federalismi.it*, 2 ss. Sul tema si veda ampiamente F. GABRIELE, *Il Senato "federale" nella incerta evoluzione del regionalismo italiano: ancora tra unità e autonomia*, in *Gli enti locali nello scenario federalista*, Collana materiali Formez, Roma-Formez, 2006, 133 ss.; ID., *L'ordinamento regionale nei progetti di revisione costituzionale in Italia. Prospettive della riforma istituzionale in Italia*, in AA.VV., *Le conseguenze economiche del decentramento istituzionale*, Il Fenicottero, Mongiardino

Ebbene, pur condividendo la posizione di quanti autorevolmente rilevano come il continuo mettere in discussione la Costituzione ed i ripetuti tentativi di riformarla sono causa della progressiva perdita di prescrittività della Carta costituzionale medesima¹⁶⁴, deve, tuttavia, rilevarsi che, ove le forze politiche - dopo anni di discussioni in tal senso - dovessero addivenire ad un accordo volto alla creazione del "Senato delle Autonomie", come sembra dal dibattito attuale - pur non potendo in questa sede affrontare il tema *de quo* in tutte le sue implicazioni - al fine di dare razionalità al nuovo disegno parrebbe forse opportuno un nuovo intervento sulla Carta anche nella parte in cui si occupa dei CAL, nella misura in cui tali organi dovrebbero essere chiamati a svolgere un ruolo nella composizione della Camera territoriale, cosa che accadrebbe ove prevalessero soluzioni già circolate in altre occasioni - come ad esempio quella di cui alla 'bozza Violante' discussa in Parlamento nel corso della XV legislatura¹⁶⁵, nonché quella di cui alla Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali¹⁶⁶ del 17 settembre 2013¹⁶⁷ - che propongono un Senato composto da rappresentanti sia delle Regioni che dei Comuni¹⁶⁸, immessi nell'esercizio delle funzioni attraverso una elezione di secondo grado da parte, rispettivamente, dei Consigli regionali e dei CAL.

(BO), 1997, 211 ss. Cfr., le riflessioni di S. CECCANTI, *Riforme costituzionali e composizione del Senato: il ritorno alla rappresentanza territoriale*, in *Federalismi.it*. Interessanti rilievi critici sul disegno governativo di riforma costituzionale in itinere al momento in cui si scrive si ritrovano in V. TONDI DELLA MURA, *Se il Senato delle Autonomie non "rappresenta la Nazione"* (maggio 2014), in www.issirfa.cnr.it. Sul tema si vedano ampiamente, M.C. GRISOLIA, *A proposito della composizione del Senato delle autonomie*, in *Rivista AIC*; M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo oggi*, in *Rivista AIC*; A. MORRONE, *Questioni di principio per la riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*; I. NICOTRA, *Note a margine del ddl costituzionale deliberato dal CdM in data 31 marzo 2014*, in *Federalismi.it*; PEZZINI B., *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*; E. ROSSI, *Senato delle autonomie: una composizione da rivedere (è possibile un Senato di dopolavoristi?)*, in *Federalismi.it*; RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*; G.M. SALERNO, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo renzi: qualche osservazione preliminare*, in *Federalismi.it*

¹⁶⁴ Così G. AZZARITI, *Il Costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, Roma-Bari, 2013, 143 ss.

¹⁶⁵ Cfr. il testo del pdl. n.533 del 17 ottobre 2007.

¹⁶⁶ Istituita con d.p.c.m. 11 giugno 2013. Sul tema cfr. *Contributi del Prof. Caravita ai lavori della Commissione per le riforme costituzionali*, in www.federalismi.it.

¹⁶⁷ All'interno della Commissione è stata sostenuta anche l'alternativa dell'elezione diretta da parte dei cittadini, funzionale ad evitare le difficoltà di bilanciamento tra rappresentanti delle Regioni e rappresentanti dei Comuni e fondata su un principio di contestualità delle elezioni del Senato con quelle regionali, con esclusione del Senato dal rapporto fiduciario, incardinato solo alla Camera dei Deputati. Indipendentemente dalla soluzione prescelta, è risultata opinione assolutamente prevalente che i presidenti di Regione facciano parte del Senato come membri di diritto.

¹⁶⁸ Criticamente in ordine alla cd. ipotesi mista di composizione della Camera delle autonomie, con la presenza, cioè, di rappresentanti sia delle regioni che degli enti territoriali minori, si esprime PAJNO S., *Per un nuovo bicameralismo*, cit., 23 ss., ritenendo difficilmente conciliabile il soddisfacimento di tale istanza politica con le esigenze di funzionalità della seconda Camera. Analogamente, già in uno studio volto all'approfondimento del tema alla luce di risalenti tentativi di riforma del Senato italiano, L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle Regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Milano, Giuffrè, 1989, 88 ss., la quale, peraltro, ritiene che al fine di garantire efficienza e funzionalità alla seconda Camera sarebbe opportuno privilegiare l'attribuzione dell'elettorato attivo e passivo agli organi esecutivi, piuttosto che alle assemblee legislative regionali (in particolar modo, pag. 88); cfr., altresì, S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, Laterza, Bari, 2006, 68, il quale auspica la trasformazione del Senato in

Si tratta, invero, di una opzione idonea a produrre la massima valorizzazione di tale organo quale sede infungibile del raccordo tra Comuni, Regione e Stato, che tuttavia, non è prevalsa nel già ricordato ddl costituzionale approvato dal Senato, in prima lettura, l'8 agosto scorso (art. 2 del d.d.l. di riforma che riscrive l'art. 57 Cost.)¹⁶⁹.

Su tale punto – unitamente a molti altri – ci si attende, dunque, una più ponderata riflessione nel corso dell'iter parlamentare del ddl, al fine di scongiurare una crisi di *legittimazione* dell'organo, che privato di una attribuzione che appare essenziale, potrebbe perdere peso nel sistema istituzionale regionale, con ricadute negative sul - da sempre deficitario - coordinamento Regioni/Enti locali¹⁷⁰.

Ebbene, ove l'opzione qui prospettata prevalesse, si imporrebbe, altresì, contestualmente una più puntuale disciplina costituzionale dei CAL, in luogo della oltremodo laconica attuale formulazione dell'art. 123, ultimo comma¹⁷¹.

Ed invero, se i CAL dovessero essere destinati a svolgere un ruolo di primo piano come la designazione dei componenti di uno dei due rami del Parlamento, ci si dovrà porre il problema della omogeneità del collegio elettorale di secondo grado rappresentato

Camera composta da rappresentanti degli esecutivi regionali e da delegati degli esecutivi locali, questi ultimi eletti dai CAL di ogni Regione.

¹⁶⁹ Il suddetto schema di disegno di legge costituzionale prevedeva, infatti, la trasformazione del Senato della Repubblica in un 'Senato delle Autonomie', formato dai Presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano, dai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e di Provincia autonoma, nonché, per ciascuna Regione, da due membri eletti, con voto limitato, dal Consiglio regionale tra i propri componenti e da due sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione (a tale componente territoriale, poi, avrebbero dovuto affiancarsi ventuno cittadini che abbiano illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario (i requisiti sono i medesimi attualmente previsti per la nomina a senatori a vita), nominati dal Presidente della Repubblica per un periodo di sette anni. Nel testo del ddl approvato dal Senato in data 8 agosto 2014, invece, l'art. 57 Cost. risulta così modificato "Il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica. I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due. La ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nei quali sono stati eletti. Con legge approvata da entrambe le Camere sono regolate le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio". L'art. 59 Cost. è, invece, sostituito dal seguente: "Il Presidente della Repubblica può nominare senatori cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Tali senatori durano in carica sette anni e non possono essere nuovamente nominati".

¹⁷⁰ In tali termini E. GIANFRANCESCO, *Torniamo a Zanobini(?)*, in *Rivista AIC*, il quale, pur prediligendo la strada dell'inclusione del CAL nel procedimento di individuazione dei rappresentanti locali nel Senato riformato, per l'ipotesi in cui prevalesse l'opposta linea già tracciata nel ddl costituzionale, prospetta come più coerente la scelta di sopprimere il CAL, almeno quale organo necessario ex art. 123 Cost.

¹⁷¹ In tal senso, anche M. FILIPPESCHI, G. SCARAFIOCCA, *Il rafforzamento dei Consigli delle autonomie locali con la riforma costituzionale per l'istituzione del Senato delle autonomie locali*, in *Federalismi.it*.

dall'insieme dei CAL, attesa la varietà attuale dei modelli strutturali nelle varie esperienze regionali¹⁷² - che potrebbe incidere sulla rappresentatività dell'organo parlamentare - il cui superamento non può forse che passare attraverso una modifica costituzionale¹⁷³ idonea a conferire una forte identità all'organo *de quo*.

A tal proposito, si rileva la maggior definizione che dell'organo *de quo* veniva data nell'art.11 del ddl Amato-D'Alema¹⁷⁴, sia in ordine alla composizione¹⁷⁵, sia in ordine alle competenze¹⁷⁶. Problemi di compatibilità costituzionale poneva, invece, la soluzione di cui all'art.18 del testo approvato il 17 ottobre 2007 dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati nella parte in cui aggiungeva un comma all'art. 123 Cost. che, sempre con l'obiettivo di dare omogeneità ai CAL, rimetteva però ad una legge dello Stato la determinazione dei principi fondamentali per la formazione e la composizione dei medesimi: ed invero, i profili di criticità derivavano dal fatto che nel momento in cui l'art.123 Cost. riserva allo Statuto regionale la disciplina del CAL, la legge dello Stato non può invadere la competenza riservata dalla Costituzione alle leggi statutarie, anche in considerazione del fatto che, dopo la riforma costituzionale n.1/99, con la eliminazione del limite del rispetto da parte degli Statuti medesimi delle *leggi della Repubblica*, il rapporto Statuti regionali/legge statale non può più essere letto in chiave gerarchica¹⁷⁷.

Ebbene, allora forse spetta proprio al legislatore costituzionale, al fine di superare l'estrema eterogeneità delle scelte operate in sede regionale, procedere ad una più puntuale indicazione, innanzitutto, delle funzioni assegnate al CAL - ben più articolate rispetto a quella consultiva, l'unica oggi contemplata dalla Costituzione - nonché, dei tratti costitutivi dell'organo *de quo* (struttura, composizione), un terreno comune nel cui solco i legislatori regionali potranno poi dettare discipline di dettaglio. Altrettanto, auspicabile appare

¹⁷² Secondo M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle autonomie locali*, cit. 30, l'attuale insufficiente grado di omogeneità del collegio elettorale di secondo grado rappresentato dai CAL "potrebbe ripercuotersi sulla qualità e sulla legittimazione della rappresentanza 'nazionale' che attraverso tale collegio si andrebbe ad esprimere".

¹⁷³ Sull'opportunità di una modifica costituzionale dell'art.123, ultimo comma Cost., in vista della ipotizzata attribuzione ai CAL di una funzione elettorale volta alla designazione della componente locale (accanto a quella regionale) nel Senato riformato si esprime S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, cit., 68.

¹⁷⁴ Cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle regioni*, cit., 364, nota 461.

¹⁷⁵ Cfr. il comma 2, dell'art.11, ddl Amato-D'Alema: "Del Consiglio fanno parte in numero complessivo non superiore a quello dei componenti l'Assemblea regionale, i Presidenti delle Province, i Sindaci dei Comuni capoluogo e altri Sindaci della Regione nei modi indicati dallo Statuto".

¹⁷⁶ Cfr. il comma 3, dell'art.11, ddl Amato-D'Alema: "Il Consiglio delle autonomie locali si esprime su: a) le modifiche dello Statuto; b) il bilancio di previsione e il rendiconto consuntivo; c) le leggi in materia di ordinamento e di funzioni degli enti territoriali; d) le norme e gli atti in materia di ripartizione delle risorse e dei trasferimenti regionali; e) gli altri provvedimenti eventualmente indicati dallo Statuto".

¹⁷⁷ Si veda sul punto F. RANDONE, *Il Consiglio delle Autonomie Locali nel sistema delle fonti regionali. Regioni ordinarie e regioni speciali a confronto*, su www.rivistaaic.it.

l'estensione della disciplina anche alle Regioni speciali ed alle Province autonome¹⁷⁸, sia pure nel rispetto della loro autonomia statutaria¹⁷⁹.

9. Rilievi conclusivi.

Pur con tutte le differenze di cui si è dato conto sin qui, alcuni profili di sostanziale omogeneità fra le scelte operate dai legislatori regionali sono attualmente individuabili rispetto a soli tre parametri fondamentali, vale a dire la sede di insediamento dell'organo (quasi ovunque presso il Consiglio regionale), la composizione dell'organo (generalizzata opzione di tipo monista), l'efficacia delle pronunce (quasi ovunque il parere contrario provoca un aggravio dell'*iter legis*).

Tornando, dunque, al quesito da cui si è partiti, cioè se al momento sia individuabile una sorta di statuto identitario dell'organo in oggetto, deve ritenersi questo dato insufficiente al fine di fornire una risposta positiva. Tanto anche alla luce della circostanza che, sebbene l'interpretazione letterale dell'art. 123, comma 4, Cost. induca a ritenere che lo Statuto non debba limitarsi alla mera previsione, bensì sia tenuto a dettare la vera e propria disciplina dell'organo *de quo*, rinviando alla fonte legislativa solo l'attuazione/integrazione delle norme statutarie sul punto, non sempre ciò è accaduto¹⁸⁰, con la conseguenza che anche quei pochi punti fermi che sono stati individuati appaiono suscettibili di agevoli ripensamenti.

Ed invero, non può non convenirsi che rinvii troppo ampi alla legge regionale, con conseguente maggiore facilità di interventi riformatori, non solo impediscono di dare certezza anche a quelli che dovrebbero essere elementi fondanti dell'organo, ma finiscono per consegnare l'organo stesso ad una debolezza intrinseca, nella misura in cui le eventuali modifiche possano configurarsi anche come peggiorative delle prerogative del CAL, con preclusione *in nuce* di una sua concreta operatività ed in definitiva, con un sostanziale ridimensionamento del ruolo e del rilievo che l'organo *de quo* può effettivamente giocare all'interno del sistema regionale.

Infine, nel tentare di tirare le fila del discorso, a fronte di esperienze particolarmente virtuose (come, ad esempio, quella emiliana o toscana) non può non pesare negativamente la mancata costituzione stessa dell'organo in diverse Regioni - come nel caso della Basilicata perché ancora non adottato il nuovo Statuto regionale o nel caso del Veneto e della Sicilia perché non adottata la legge istitutiva - nonché la sua non operatività in Regioni come Cam-

¹⁷⁸ Come si è già avuto modo di rilevare, organismi strutturati sul modello dei CAL sono stati istituiti in Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Sardegna e nelle Province di Trento e Bolzano, mentre in Sicilia permane la Conferenza Regione - autonomie locali quale sede dei rapporti interistituzionali nella Regione.

¹⁷⁹ Cfr. M. FILIPPESCHI, G. SCARAFIOCCA, *Il rafforzamento dei Consigli delle autonomie locali*, cit.

¹⁸⁰ Come ad esempio nello Statuto della Regione Puglia che si limita ad una rapida previsione del CAL (art. 45, comma 3), rinviando per il resto *in toto* la sua disciplina alla legge regionale (l.r. 26 ottobre 2006, n. 29).

pania, Puglia e Molise¹⁸¹ dove pure è previsto e disciplinato, da lungo tempo, in sede statutaria e di legislazione attuativa.

Probabilmente, dunque, una più puntuale definizione costituzionale, prima, e statutaria poi, potrebbe realmente porsi come elemento di forza di un organo cui, come si è visto, sono state attribuite, dal legislatore statale, *in primis*, ma anche a mezzo di determinazioni statutarie o decisioni politiche degli organi delle singole Regioni, funzioni che vanno ben oltre la mera “consultazione fra la Regione e gli enti locali” ex art.123 Cost., in quanto, evidentemente percepito come soggetto istituzionale in grado di svolgere un ruolo di ben più ampio rilievo nell’ambito del processo di implementazione del sistema autonomistico italiano, come dimostra anche la su ricordata legislazione statale che gli attribuisce fondamentali competenze nell’ambito del processo di allocazione delle funzioni amministrative o delle risorse finanziarie. È ben evidente, però, che affinché tale processo possa giungere a compimento non è indifferente la circostanza che solo in alcune Regioni (sia pure la maggioranza) l’organo esista e sia operativo, fermo restando che, al di là dei dati normativi positivi, sicuramente perfettibili nella direzione della massima valorizzazione delle potenzialità dell’organo, l’effettivo peso dei CAL ed il loro contributo alle dinamiche istituzionali *latu sensu* considerate dipenderà in grandissima parte dalle prassi istituzionali, nelle varie realtà regionali.

Al momento in cui si scrive, sembra, però, che si stia perdendo l’occasione di una nuova riforma costituzionale, che prevede, peraltro, la fondamentale istituzione di una Camera delle autonomie a livello statale, per apportare interventi correttivi alla disciplina costituzionale di tali organi, nell’ottica della massima valorizzazione delle loro potenzialità intrinseche.

Ed invero, deve valutarsi negativamente la totale assenza, nel testo del ddl costituzionale su cui attualmente si sta svolgendo la discussione, di qualsivoglia norma sui CAL: né norme di maggiore definizione dell’organo, né la previsione dell’espressione da parte dei CAL dei rappresentanti locali nel riformato Senato delle Autonomie, né le premesse per l’istituzione da parte delle Regioni di un sistema bicamerale a livello regionale, con attribuzione al CAL di poteri e modalità di funzionamento simmetrici a quelli del Senato¹⁸².

¹⁸¹ Lo Statuto Molise (art.71, comma 4) ha previsto che sino all’entrata in vigore della legge regionale di disciplina del CAL ed al conseguente insediamento, le funzioni consultive dello stesso siano svolte dalla Conferenza regionale delle autonomie locali costituita ai sensi della legge regionale 29 settembre 1999, n. 34.

¹⁸² Cfr. in tale direzione da ultimo R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale*, cit., il quale propone la seguente riformulazione dell’art. 123.4 Cost. “In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di *partecipazione dei Comuni alla legislazione regionale*. Il Consiglio delle autonomie locali è composto dai Sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione. La durata del mandato dei componenti coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti. La legge regionale disciplina il sistema di elezione dei sindaci componenti il Consiglio delle autonomie locali e ne determina il numero. Ogni disegno di legge approvato dall’Assemblea regionale è immediatamente trasmesso al Consiglio delle autonomie locali che, entro sette giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei venti giorni successivi il Consiglio delle autonomie locali può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali l’Assemblea regionale, entro i successivi venti giorni, si pronuncia in via definitiva. Qualora il Consiglio delle autonomie locali non disponga di procedere all’esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Assemblea regionale si sia pro-

Si ritiene, invece, fondamentale, in luogo di tale silenzio, una decisa presa di posizione del legislatore costituzionale, atteso che la linea che sembra intrapresa, nel porre le premesse di una possibile crisi di legittimazione del CAL, potrebbe far apparire più coerente una sua soppressione, almeno come organo necessario ex art. 123 Cost.¹⁸³, cui però dovrebbero seguire contestualmente nuove e soddisfacenti risposte alla annosa, fondamentale questione dei raccordi fra i differenti livelli di governo con tutte le connesse implicazioni ordinamentali.

nunciata a maggioranza assoluta in via definitiva, la legge regionale può essere promulgata. Le leggi di cui all'art. 117.3 bis possono essere promulgate solo se approvate dall'Assemblea regionale e dal Consiglio delle autonomie locali a maggioranza assoluta dei rispettivi membri». Anche F. PASTORE, *Dimensione degli interessi pubblici, conferimento delle funzioni amministrative e riordino territoriale*□, in *Federalismi.it* sostiene che le riforme costituzionali, statutarie e legislative di cui ci sarebbe veramente bisogno per portare a compimento un organico ed armonioso disegno del sistema autonomistico italiano, dovrebbero mirare a realizzare, tra l'altro, non solo il superamento dell'attuale bicameralismo perfetto con la previsione di una camera delle autonomie territoriali, da costituire anche con il coinvolgimento dei CAL, ma anche il rafforzamento delle autonomie locali a livello regionale attraverso il rinvigorismento del ruolo dei CAL, fino a farne una sorta di seconda camera regionale.

¹⁸³ In tali termini, come già ricordato, E. GIANFRANCESCO, *Torniamo a Zanobini(!)*, in *Rivista AIC*.