

Il Consiglio delle Autonomie locali nel sistema regionale integrato*

di Elena D'Orlando – Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Udine

ABSTRACT: The paper analyses the position and the role of the “Consiglio delle autonomie locali” (CAL) within the Italian regional state and begins by emphasizing the peculiarities of the latter with reference to present trends of decentralization and devolution. The paper underlines that the Italian form of state finds its principal characterization in a multilevel structure governed by the principle of loyal cooperation and then underlines that the relations between the Region and local government is no less crucial than those between the Regions and the State. From this point of view the CAL – a consultative body of the Regions and local authorities – plays an essential role in defining the particular characteristics of the Italian model of decentralization and the paper identifies the ways this can be achieved through this body's structure and functions. The paper concludes by highlighting how the reform of the CAL could influence both the regional form of government and the relationship between the regional administration and its citizens with particular reference to the transparency and eligibility requirements for decision-making proceedings.

SOMMARIO: 1. Il Consiglio delle autonomie locali nel modello italiano di decentramento. 2. Il sistema regionale integrato e l'importanza delle sedi di raccordo, nel processo di riforma del governo locale in divenire. 3. La natura del Consiglio delle autonomie locali tra forma di Regione e forma di governo regionale: le conseguenze sul piano della strutturazione e delle funzioni dell'organo. 4. Considerazioni di sintesi.

1. Il Consiglio delle autonomie locali nel modello italiano di decentramento.

Sono trascorsi tre lustri dall'inserimento del Consiglio delle autonomie locali nell'art. 123, ult. co., Cost. a opera della legge costituzionale n. 3 del 2001 e la revisione costituzionale approvata recentemente dal Parlamento, così come la riforma del governo locale delineata dalla legislazione statale e regionale degli ultimi anni, forniscono un'occasione per rivedere il significato di quest'organo sul piano sistematico e, in particolare, per evidenziarne le potenzialità in termini di contributo che esso può dare per rendere coerente e funzionante la nostra peculiare forma di Stato.

* Il contributo, sottoposto a referaggio in base alle Linee guida della Rivista, costituisce la rielaborazione della Relazione svolta in occasione del Convegno dal titolo “I CAL nella riorganizzazione dei sistemi regionali delle autonomie”, svoltosi presso il Consiglio regionale della Toscana, il giorno 10 maggio 2016.

Peculiare innanzitutto sul piano teorico-generale, prima ancora che su quello del diritto positivo, perché allorché nella ricostruzione dei modelli si discorre di Stato regionale si fa riferimento a una categoria “di risulta” o comunque individuata “per differenze” rispetto ad altre più consolidate¹. Ed è proprio in ragione della sua genesi che lo Stato regionale oggi si espone a una nutrita serie di interrogativi, sul piano speculativo: dalla questione della sussistenza o meno di un suo autonomo fondamento scientifico rispetto alle contermini figure dello Stato federale e dello Stato unitario, alla individuazione delle sue eventuali caratteristiche distintive. Interrogativi accentuati dall'incidenza che le spinte centrifughe o centripete caratterizzanti un dato momento storico hanno sulle sue dinamiche interne, per definizione più sensibili rispetto a quelle che caratterizzano forme di Stato dalla configurazione più stabilizzata².

A tale riguardo, sono note le tendenze evolutive che hanno interessato gli ordinamenti statali europei a partire dall'ultimo quarto del XX secolo e che hanno trovato un significativo denominatore comune nel successo di un modello di Stato in cui la ripartizione verticale dei poteri – pur attuata mediante modalità tecniche differenti, che determinano soluzioni di ingegneria costituzionale complesse ed eterogenee a causa della diversa natura e dimensione delle competenze decentrate – conduce al dato costante del riconoscimento di un'autonomia organizzativa, normativa e politica a enti diversi dallo Stato: la precondizione necessaria per la realizzazione di un compiuto Stato sociale in società intrinsecamente diseguali, che richiedono soluzioni normative e amministrative non uniformi³, ma aderenti allo specifico e differenziato modo di presentarsi dei bisogni collettivi territorialmente localizzati⁴. Così come è altrettanto noto che, a partire dalla fine della prima decade del XXI secolo, specialmente in conseguenza della crisi economico-finanziaria, gli ordinamenti decentrati sono stati caratterizzati da tendenze di tipo opposto, concretizzatesi in interventi legislativi emergenziali di stampo tendenzialmente accentratore⁵, avallati a vario titolo dalle Corti costituzionali⁶.

1 Nell'ambito delle vastissima letteratura si rinvia, in lingua italiana, alle ricostruzioni di G. AMBROSINI, *Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1932, 92 ss.; G. LUCATELLO, *Stato regionale quale nuova forma di Stato*, in *Atti del I Convegno di Studi regionali*, CEDAM, Padova, 1955, 150 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enc. dir.*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, e IDEM, *Stati federali e Stati regionali*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Maggioli, Rimini, 1998, 43 ss.; M. VOLPI, *Stato federale e Stato regionale: due modelli a confronto*, in *Quad. cost.*, 1995, 367 ss.; A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomo*, Giappichelli, Torino, 2005; G.F. FERRARI, *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata*, in *Le Regioni*, 2006, 589 ss.; P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2014, II, 894 ss.

2 Che non risultano certo immuni da tali spinte, ma che in genere vi fanno fronte con strumenti che preservano in ogni caso le garanzie costituzionali riconosciute agli Stati membri, come per esempio accaduto per la *Föderalismusreform II* nell'ordinamento tedesco che, costituzionalizzando il freno all'indebitamento, non ha comunque pregiudicato la *Länderstaatlichkeit* ai sensi dell'art. 79, co. 3, GG. Sul punto si consenta il rinvio a E. D'ORLANDO, *La crisi economico-finanziaria e le risposte della Wirtschaftsverfassung: cultura della stabilità e principi democratico e sociale quali paradigmi del sistema economico, nazionale ed europeo*, in G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2012, spec. 273 ss.

3 Così M. CARLI, *Comuni e Province negli Statuti regionali*, in *Amministrare*, n. 3, 2004, 483 ss.

4 S. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, CEDAM, Padova, 2014, 19 s.

5 Per una panoramica comparata v. P. VIPIANA (a cura di), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Giappichelli, Torino, 2014.

6 Quanto alla specifica esperienza italiana, cfr. M. BONI, *2010-2015: cinque anni di giurisprudenza costituzionale sulla decretazione anticrisi*, in *federalismi.it*, 11 marzo 2015; G.G. CARBONI, *Lo Stato regionale al tempo del rigore*

In questo scenario, per quanto riguarda in particolare lo specifico figurino italiano, si deve poi considerare il fatto che i principi unitario e autonomistico, per come sintetizzati nell'art. 5 Cost., sono destinati, nella storia costituzionale, a un rapporto di continua tensione dialettica. Ciò aiuta a comprendere perché l'attuale regionalismo italiano, pur a seguito delle potenzialità dischiuse per l'autonomia dalla riforma costituzionale del 2001, si caratterizzi per alcuni aspetti ibridi e contraddittori se rapportati ai modelli tradizionali e soprattutto se confrontati con le direttrici che caratterizzano oggi l'evoluzione degli ordinamenti decentrati nel panorama comparato: (a) il superamento della rigida divisione delle competenze verso una distribuzione di tipo flessibile; (b) il passaggio dall'idea della ripartizione delle competenze a quella della ripartizione delle funzioni; (c) il superamento della logica della divisione delle responsabilità verso la configurazione di responsabilità comuni, secondo gli schemi del federalismo cooperativo, caratterizzato dalla previsione di sedi di confronto e concertazione⁷.

Rispetto a queste tendenze, il nodo ancora da sciogliere nel caso italiano è evidente ed è sintetizzabile nel dato per cui a fronte di una strutturazione complessa e (di fatto) flessibile del sistema di riparto delle competenze e delle funzioni, vi è una persistente debolezza degli strumenti di raccordo tra i diversi livelli di governo.

Tale situazione è riconducibile anche al fatto che la revisione del 2001 non ha percorso con chiarezza né la strada del potenziamento delle autonomie regionali in un contesto federale classico, né quella della valorizzazione delle minori autonomie locali secondo una logica municipalista.

La prima opzione avrebbe significato, tra l'altro, conferire a tutte le Regioni la potestà legislativa in materia di enti locali, configurando quindi, secondo il modello c.d. "lineare", un ordinamento statale complessivo strutturato su due soli livelli di governo (Stato centrale e Regioni). Nei sistemi federali l'autonomia locale viene infatti ricondotta nell'ambito dell'ordinamento del livello di governo intermedio, il quale ne rappresenta il quadro di riferimento, poiché sono le fonti normative dell'entità federata che contribuiscono a definire, dandovi contenuto e attuazione, il principio di autonomia degli enti territoriali minori, riconosciuto e garantito a monte dal dettato costituzionale⁸.

La seconda, invece, avrebbe comportato la creazione di un sistema composto da una pluralità di ordinamenti giuridici, posti su un piano di equiordinazione, in cui privilegiare le esigenze di garanzia e di separazione degli enti territoriali minori nei confronti della Regione, sia pure entro i

finanziario, in *Rivista AIC*, 2, 2014; P. VIPIANA, *Le ripercussioni della crisi economica sull'assetto delle autonomie in Italia: un ritorno all'accentramento*, in P. VIPIANA (a cura di), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, cit., 9 ss.; T. CERRUTI, *La Corte costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell'autonomia regionale*, in *federalismi.it*, 9 ottobre 2013.

⁷ Tendenze che si possono ricostruire dall'analisi dei processi riformatori che hanno investito molti ordinamenti europei, anche di tradizione federale consolidata, nell'ultimo ventennio. Per una valutazione di sintesi si consenta il rinvio a E. D'ORLANDO, *La parabola del federalismo "senza qualità": il modello federale austriaco dall'originaria concezione kelseniana alle recenti tendenze riformatrici*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2007, spec. 605 ss.

⁸ Che che lo Stato federale consti di due componenti, lo Stato centrale e gli Stati membri, alle quali sole viene riconosciuta "dignità costituzionale", è da ritenere un dato indiscutibile per la dottrina di lingua tedesca, sia nel caso in cui affermi il principio di equiordinazione tra *Bund* e *Länder* (come nel caso austriaco: v., per es., T. ÖHLINGER, *Verfassungsrecht*, Wien, WUV Universitätsverlag, 2008, 111), sia laddove la clausola "*Bundesrecht bricht Landesrecht*" determini una supremazia dello Stato centrale sugli Stati membri (il riferimento è, evidentemente, all'ordinamento tedesco, in cui tale principio è formalizzato nell'art. 31 GG. Sul punto si rinvia a H. MAURER, *Staatsrecht I*, München, C.H. Beck, 2016, 302 ss.). Nella dottrina italiana cfr. T. GROPPI, G. ROLLA, *La riforma del Titolo V e il diritto comparato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, XVII; considera il rapporto tra lo Stato centrale e gli enti territoriali minori un parametro che contribuisce alla classificazione degli ordinamenti decentrati F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1996, 14.

limiti di compatibilità con le esigenze di funzionalità del sistema, al centro del quale collocare lo Stato (modello c.d. “stellare”⁹), dotando però di pari passo gli enti locali di un ambito di autonomia e di strumenti di tutela che consentissero loro di collocarsi su un piano di effettiva equiordinazione rispetto al livello di governo regionale e, più in generale, di incidere in modo determinante sulla formazione degli atti statali o regionali dai quali dipende la configurazione, in concreto, della loro autonomia.

Attualmente (specie con riferimento alle Regioni ordinarie) l'assetto dei rapporti tra i diversi livelli di governo pare perpetuare quell'incertezza ricostruttiva che caratterizzava il disegno costituzionale originario¹⁰, rispetto al quale si poteva evincere tanto che l'amministrazione regionale dovesse essere considerata ente di governo delle autonomie locali (vista la sua potestà legislativa, programmatica e di controllo, incidente sull'ambito di autonomia degli enti minori), quanto che i rapporti intercorressero direttamente tra enti territoriali minori e Stato, poiché le Province e i Comuni erano costituzionalmente garantiti proprio nei confronti delle Regioni, attraverso la legislazione statale¹¹ (allora le leggi generali della Repubblica di cui all'abrogato art. 128 Cost., ora quelle costituenti esercizio della potestà ex art. 117, c. 2, lett. p Cost.).

La stessa giurisprudenza costituzionale successiva alla revisione del 2001 ha contribuito ad alimentare tali contraddizioni¹². Da un lato, infatti, ha affermato che gli enti locali, considerati un tempo parte dell'amministrazione statale indiretta, sono ora riconosciuti dalla Costituzione come soggetti di autonomia politica e amministrativa, in quanto esponenziali di collettività¹³, enfatizzando quindi la logica “municipalista”. Dall'altro ha legittimato le Regioni a ricorrere avverso la legge statale per violazione di competenze degli enti locali, sul presupposto che la lesione dell'autonomia locale integri potenzialmente un danno anche per la Regione¹⁴, avvalorando così una visione di segno opposto¹⁵.

Né indicazioni risolutive provengono dalla revisione costituzionale recentemente approvata dal Parlamento, anche se non mancano segnali da leggere, per così dire, in controtelaio, sui quali ci si soffermerà successivamente e che comunque confermano il seguente dato.

Se i tentativi di ricondurre a un “ideal-tipo” di autonomia (federale o municipale) il modello di decentramento non danno risultati netti sul piano speculativo, ciò che invece appare chiaro è che l'attuale quadro configura un imprescindibile rapporto tra Stato e Regioni il quale non esaurisce e non esclude però l'esigenza di un coinvolgimento diretto degli enti territoriali minori, destinato a realizzarsi sia nei confronti dello Stato che della Regione (modello c.d. “misto o bifronte”). In altri

9 Sulla definizione dei due modelli, a disegno “lineare” e “stellare”, v. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2013, 331. Per una sintetica panoramica sui modelli europei di disciplina costituzionale delle autonomie locali rispetto agli altri livelli di governo di cui si compone l'ordinamento statale, v. altresì P. CARROZZA, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, in *Panóptica*, 13, 2008, 85 ss.

10 Per una disamina più dettagliata dell'argomento si consenta il rinvio a E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle Autonomie locali nel modello italiano di decentramento*, in *Il diritto della Regione*, n. 3-4, 2009, 115 ss.

11 L. PALADIN, *Fondamento costituzionale e natura del ruolo regionale di coordinamento del governo locale*, in AA. VV., *Regioni ed enti locali. Il ruolo regionale di coordinamento del governo locale*, Giuffrè, Milano, 1992, 21 ss.

12 Sul punto si rinvia a F. MANGANARO, *La storia paradossale della tutela dell'autonomia degli enti locali nella giurisprudenza costituzionale*, in G. DELLA CANANEA, M. DUGATO (a cura di), *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, ESI, Napoli, 2006, 235.

13 Sent. n. 285/2006.

14 Sent. n. 196/2004, 417/2005, 95/2007.

15 Per quanto sia rimasta immutata la possibilità che lo Stato impugni una legge regionale per violazione dell'autonomia locale: v. sent. n. 94/2003 e sent. n. 274/2003. Sul tema cfr. G. VESPERINI, *Le autonomie locali nello Stato regionale*, in *Le Regioni*, 2007, 663 ss. e, spec., 668.

termini, emerge dal disegno costituzionale un sistema articolato e multilivello che, proprio per come congegnato, postula una rete di raccordi tra le varie componenti da svilupparsi, tendenzialmente, per linee orizzontali, ovvero attraverso strumenti e procedure riconducibili al principio di leale collaborazione¹⁶, che significa escludere la possibilità di riconoscere posizioni di aprioristica sovraordinazione di un livello di governo rispetto all'altro¹⁷.

In questa prospettiva, dal punto di vista delle autonomie locali, la previsione del Consiglio delle autonomie locali (CAL) nell'art. 123, ult. co., Cost. può essere letta come l'espressione della pari dignità istituzionale riconosciuta agli enti dall'art. 114 Cost. (che non vuol dire equiparazione sostanziale tra gli stessi, per evidenti ragioni). Inoltre, *de iure condito* e in attesa di comprendere se e come realmente funzionerà il nuovo Senato, si tratta dell'unico strumento di raccordo costituzionalizzato, idoneo a realizzare un coordinamento tra i livelli di governo regionale e locale, innanzitutto al fine di dare un contenuto sostanziale al principio di sussidiarietà quale criterio allocativo delle funzioni amministrative. La formulazione dell'art. 123, ult. co., Cost., infine, imprime una svolta decisiva rispetto alla linea seguita negli statuti regionali previgenti rispetto alla revisione del 2001, ossia quella di realizzare la concertazione tra Regione ed enti locali prevedendo l'episodica audizione di questi ultimi, allorché interessati al procedimento decisionale regionale in corso o, comunque, secondo moduli procedurali ispirati alla logica del sistema delle conferenze. L'indicazione perentoria del novellato dettato costituzionale impone, invece, di trasporre gli interessi locali a livello regionale in forma istituzionalizzata¹⁸ e, quindi, facendo loro acquistare una caratterizzazione sezionale che riproduce, su scala infraregionale, il rapporto tra rappresentanza politica generale (espressa dal Consiglio regionale) e territoriale (riconducibile, per l'appunto, al CAL).

D'altro canto, la necessità di forme di coordinamento e di raccordo tra i diversi livelli di governo, sebbene non connaturata forse all'impianto iniziale del Titolo V, Parte II della Costituzione, si è venuta affermando progressivamente nel tempo in dipendenza dal processo riformatore iniziato già a livello di legislazione ordinaria¹⁹, rispetto al quale la revisione costituzionale del 2001 ha costituito per alcuni versi un completamento, cristallizzando principi e criteri di allocazione di potestà e funzioni i quali impongono (perlomeno di fatto) una gestione condivisa o, comunque, partecipata delle stesse²⁰.

Da considerare, infine, che se le considerazioni che precedono valgono sul piano dell'ordinamento generale, esse acquistano una valenza ancor più pregnante con riferimento alle Regioni ad autonomia speciale che sono tutte titolari – a seguito della l. cost. n. 2/1993 – della

16 Individua nel Consiglio delle autonomie locali il principale strumento di realizzazione del principio di leale collaborazione G.U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Pol. dir.*, 2003, 234.

17 P. BILANCIA, *Per un difficile sistema integrato regione-enti locali*, in P. Bilancia (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e applicativi*, Milano, Giuffrè, 2011, 2 ss.; F. MIGLIARESE CAPUTI, *Diritto regionale e degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2008, 86 s.

18 L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, 2002, 989 ss.

19 Le cui tappe salienti si possono individuare nella l. n. 142/1990, nella l. n. 59/1997, nel d. lgs. n. 112/1998 e nel d. lgs. n. 267/2000. Per una ricognizione delle diverse forme di raccordo intese a valorizzare un ruolo partecipativo degli enti locali anteriori alla riforma costituzionale del 2001, v. E. DE MARCO, *Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2015, 26 s.

20 Si pensi alle difficoltà di perimetrazione del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni ai sensi dell'art. 117, co. 2-4, Cost., così come alla naturale mobilità dell'attribuzione delle funzioni amministrative in base ai principi di cui all'art. 118, co. 1, Cost.

potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni. In questo modo, pur con i limiti gravanti sulla legislazione regionale²¹, esse possono infatti porsi quale livello di governo di riferimento delle autonomie locali per le quali, pertanto, si profila ancor di più la necessità di un meccanismo di innesto e di valutazione degli interessi territoriali nei processi decisionali regionali.

In questa prospettiva, per inciso, può risultare non di primaria importanza disquisire sulla circostanza per cui l'art. 123, ult. co., Cost. si applica alle sole Regioni ordinarie. Innanzitutto perché, come ha chiarito la Corte costituzionale, è nel pieno potere delle Regioni ad autonomia differenziata «prevedere, in armonia con le proprie regole statutarie, particolari modalità procedurali volte ad introdurre nel rispettivo sistema forme organizzative stabili di raccordo tra l'ente Regione e gli enti locali ispirate dalla esigenza di assicurare la osservanza del principio di leale collaborazione»²². In secondo luogo poiché, come sopra sinteticamente illustrato, la necessità di tali forme organizzative di raccordo cresce, in modo naturale, proporzionalmente alla «appropriazione», da parte del livello regionale, della disciplina del governo locale.

Il quadro sinteticamente tracciato stimola dunque la riflessione sulla collocazione e sul ruolo che il CAL può avere sul piano dell'ordinamento infraregionale, anche in considerazione della riforma degli enti territoriali minori operata dalla legislazione statale degli ultimi anni²³, peraltro con un respiro che, come è stato ricordato²⁴, trascende il sistema di governo locale incidendo altresì sulle modalità e le forme della rappresentanza, ovvero sul modello di democrazia, potendosi in essa intravedere un'anticipazione di alcuni tratti che contraddistinguono la stessa legge di revisione costituzionale oggetto di prossimo referendum.

2. Il sistema regionale integrato e l'importanza delle sedi di raccordo, nel processo di riforma del governo locale in divenire.

Dal quadro costituzionale emerge dunque un decentramento di tipo policentrico, nell'ambito del quale, quanto ai rapporti Regione-enti territoriali minori, alla prima è attribuita una potestà legislativa, di programmazione e di coordinamento (anche finanziario) sul proprio territorio, mentre in capo ai secondi è allocata la generalità delle funzioni amministrative; la Regione, quindi, dovrebbe configurarsi come ente di governo, di indirizzo, di programmazione e di controllo, trattenendo le sole funzioni amministrative che necessitino di un esercizio unitario, secondo uno schema che si potrebbe definire «regionalismo di esecuzione»²⁵.

21 I limiti costituzionali, internazionali e comunitari, delle norme fondamentali delle grandi riforme economico-sociali, dei principi generali dell'ordinamento, dell'interesse nazionale.

22 Sent. n. 370/2006, sulla quale v. A. AMBROSI, *I consigli delle autonomie locali nelle Regioni e province speciali: la questione della fonte competente*, in *Le Regioni*, 2007, 363 ss.

23 Sulla quale v. F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali, città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Milano, Giuffrè, 2015; L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Rimini, Maggioli, 2014; F. FABRIZI E G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014.

24 F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2015, 2 s.

25 Mutuando la formula utilizzata per definire usualmente il modello federale tedesco, ovvero quella di *Vollzugsföderalismus* (federalismo di esecuzione), che si contraddistingue per l'appunto per la tendenziale disarticolazione della titolarità delle funzioni legislative ed esecutive.

Si tratta, in altri termini, di un sistema multilivello, costituito da una pluralità di enti che dovrebbero interagire, come sopra ricordato, non secondo schemi gerarchici ma di rete²⁶. Infatti, l'esperienza comparata insegna che un ordinamento a struttura decentrata in cui funzioni di indirizzo (programmatorie o legislative) e funzioni di esecuzione (amministrative) siano tagliate orizzontalmente, richiede una forte collaborazione, se non una forte integrazione, tra i livelli di governo²⁷.

Sul piano dei relazioni tra Regione ed enti locali ciò significa valorizzare il concetto di sistema (in luogo di visioni dualiste e competitive), composto da una Regione leggera, titolare delle sole scelte di governo e regolative, e dagli enti territoriali minori, cui competono le attività amministrative e gestionali.

Ciò premesso, in relazione alla concreta configurabilità di tale schema nel diritto positivo, si può partire dall'analisi degli ordinamenti regionali speciali, in cui il rapporto tra Regione ed enti territoriali minori è più "organico" – come sopra accennato – e si può ricordare, a titolo esemplificativo, il caso del Friuli Venezia Giulia, ove è stato avviato negli ultimi anni un processo di riforma dell'ordinamento locale piuttosto incisivo, che si è sviluppato pressoché parallelamente a quello statale.

In ordine cronologico, il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia il 30 gennaio 2014 ha esercitato l'iniziativa per la modifica dello Statuto speciale volta, principalmente, alla soppressione delle Province onde realizzare un sistema istituzionale dei pubblici poteri locali fondato su due soli livelli di governo, la Regione e i Comuni, dando impulso al procedimento di approvazione della legge costituzionale di revisione statutaria che si è concluso con la promulgazione della l.cost. 28 luglio 2016, n. 1.

Nel frattempo, nell'esercizio della potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, lo stesso Consiglio regionale ha approvato, il 12 dicembre 2014, la l.r. n. 26²⁸, con lo scopo di riordinare il territorio regionale mediante l'individuazione delle dimensioni ottimali per l'esercizio di funzioni amministrative degli enti locali, la definizione dell'assetto delle forme associative tra i Comuni e la riorganizzazione delle funzioni amministrative, finalizzate alla valorizzazione di un sistema policentrico che favorisca la coesione tra le istituzioni del sistema Regione-Autonomie locali, l'uniformità, l'efficacia e il miglioramento dei servizi erogati ai cittadini, nonché l'integrazione delle politiche sociali, territoriali ed economiche. Il Consiglio regionale ha quindi completato il progetto riformatore innanzitutto con la l.r. 22 maggio 2015, n. 12²⁹, con la quale si è adeguata la composizione del CAL al riassetto istituzionale del governo locale e se ne sono razionalizzate le funzioni, tra le quali si segnala la partecipazione alla programmazione, elaborazione e attuazione delle politiche regionali aventi ricadute sui territori, che si combina e rafforza il ruolo dell'organo non solo per la sua valenza di rappresentanza del sistema delle autonomie, ma anche come sede privilegiata del confronto con tutti i soggetti portatori di

26 S. CASSESE, *La rete come figura organizzativa della collaborazione*, in A. PREDIERI E M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Giappichelli, Torino, 2001, 43 ss.

27 P. CARROZZA, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, cit., 95.

28 Recante il "Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative".

29 Relativa alla "Disciplina del Consiglio delle autonomie locali del Friuli Venezia Giulia, modifiche e integrazioni alla legge regionale 26/2014 in materia di riordino del sistema Regione-Autonomie locali e altre norme urgenti in materia di autonomie locali".

interessi. Infine, con la l.r. 17 luglio 2015, n. 18³⁰, che definisce i principi e le disposizioni in materia di finanza locale i quali, in coordinamento con l'assetto della finanza regionale, concorrono alla realizzazione del funzionamento del “sistema integrato Regione-Autonomie locali” di cui al Protocollo d'intesa tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, firmato in data 23 ottobre 2014, cui sono parte, oltre all'ente Regione, i Comuni, le Province fino al loro superamento e le Unioni territoriali intercomunali.

A ciò si aggiunga che la Commissione paritetica Stato-Regione FVG il 12 marzo 2015 ha approvato lo schema di “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia in materia di coordinamento tra finanza statale e finanza regionale” che, tra l'altro, introduce nelle vigenti norme di attuazione dello Statuto speciale del FVG (d.lgs. n. 8/1997 e n. 9/1997) il concetto di “sistema regionale integrato”, che sintetizza, in una prospettiva sia ordinamentale che finanziaria, il carattere unitario ma, al tempo stesso, articolato e plurisoggettivo del sistema regionale, il quale si informa ai principi di autonomia, responsabilità e leale collaborazione.

L'idea di un “sistema integrato Regione-enti locali” che emerge a livello di ordinamento regionale speciale³¹, si può ritrovare, sebbene declinata in modo meno “strutturale”³², anche nel contesto ordinamentale dei rapporti tra Regioni ordinarie ed enti locali del proprio territorio.

Si pensi, al riguardo, al ruolo che la Regione si può comunque ritagliare nella riorganizzazione del sistema amministrativo, nella definizione dell'ordinamento e dell'organizzazione regionale e locale, nella determinazione del sistema finanziario e tributario locale, nelle funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento, nelle attività di verifica dell'azione degli enti locali e nell'esercizio del potere sostitutivo³³. Sul punto, si considerino, per esempio, le previsioni contenute da ultimo nella legge n. 56/2014 in base alle quali la Regione adotta oggi le leggi regionali di riordino e domani quelle in materia di area vasta, decidendo quali funzioni in concreto devono svolgere questi enti e con quali modalità; definisce a quali altri livelli di governo territoriale

30 Concernente “La disciplina della finanza locale del Friuli Venezia Giulia, nonché modifiche a disposizioni delle leggi regionali 19/2013, 9/2009 e 26/2014 concernenti gli enti locali”.

31 Altro esempio significativo è quello del Trentino-Alto Adige/Südtirol. In proposito si rinvia, quanto alle fonti regionali, al Testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei Comuni della Regione autonoma Trentino-Alto Adige (DPR. 1 febbraio 2005 n. 3/L – modificato dal DPR. 3 aprile 2013 n. 25), coordinato con le disposizioni introdotte dalla l.r. n. 3/2013 e dalla l.r. n. 11/2014; nonché al Testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento contabile e finanziario nei Comuni della Regione autonoma Trentino-Alto Adige (DPGR 28 maggio 1999 n. 4/L – modificato dal DPR. 1 febbraio 2005 n. 4/L), coordinato con le disposizioni introdotte dalla l.r. n. 1/2013 e dalla l.r. n. 11/2014. Per la Provincia autonoma di Bolzano v., in particolare: l.p. n. 7/1991 sull' “Ordinamento delle comunità comprensoriali”; l.p. n. 61/1992 recante “Disposizioni in materia di finanza locale”; l.p. n. 10/2003 e n. 4/2010, rispettivamente istitutiva e modificativa del Consiglio dei Comuni, organo sul quale si rinvia, in dottrina, a E. HAPFACHER, *Der Rat der Gemeinden in Südtirol: zwischen Autonomie und Vernetzung*, in K. Arnold, F. Bundschuh-Rieseneder, A. Kahl, T. Müller, K. Wallnöfer (a cura di), *Recht Politik Wirtschaft Dynamische Perspektiven. Festschrift für Norbert Wimmer*, Wien-New York, Springer, 2008, 157 ss. Per la Provincia autonoma di Trento v., in particolare: l.p. n. 3/2006 recante “Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino”; l.p. n. 7/2005, concernente l' “Istituzione e disciplina del Consiglio delle autonomie locali”; l.p. n. 10/2012 disciplinante “Interventi urgenti per favorire la crescita e la competitività del Trentino”.

32 Proprio perché le Regioni ordinarie non hanno la potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali (ma una potestà “di risulta”, ovvero per sottrazione dei profili della “materia” – comunque non secondari – che spettano in via esclusiva allo Stato ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. p, Cost.), né in materia di finanza locale.

33 Sulle concrete modalità di possibile valorizzazione del ruolo della Regione con riferimento ai citati aspetti si rinvia, nell'economia del presente contributo, alle riflessioni di G. MARCHETTI, *Il sistema di governo regionale integrato*, Giuffrè, Milano, 2012, 33 ss.

o a quali altri enti le funzioni precedentemente esercitate debbano essere assegnate. In particolare, si ricorda che la Regione adotta le disposizioni in materia di enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, previsione che si lega altresì alla formulazione dell'art. 117, co. 2, lett. p, contenuta nella legge di revisione costituzionale recentemente approvata dal Parlamento, che riserva allo Stato le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, accanto a ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali, lasciando il resto alla competenza regionale. Sul fronte del riordino, da segnalare che la legge prevede, da un lato, la definizione di un Accordo, sancito 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 Accordo, il quale tra l'altro 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»³⁴.

Ma si pensi soprattutto alla legislazione statale dal 2009 a oggi sulla regionalizzazione del patto di stabilità e, dallo scorso anno, sui patti regionalizzati nell'ambito della disciplina sul pareggio di bilancio ora in vigore. In proposito si ricorda che le ultime leggi di stabilità hanno introdotto importanti innovazioni in materia di patti regionalizzati di solidarietà al fine di rendere più sostenibili gli obiettivi degli enti locali attraverso meccanismi di compensazione orizzontale e verticale a livello regionale, che consentono alle Regioni di intervenire a favore degli enti locali del proprio territorio, attraverso una rimodulazione degli obiettivi finanziari assegnati ai singoli enti e alla Regione medesima, fermo restando il rispetto degli obiettivi complessivi posti dal legislatore ai singoli comparti. Da sottolineare che l'originario meccanismo delle compensazioni verticali e orizzontali è stato progressivamente superato dall'evoluzione normativa, che ha aperto la prospettiva di un "patto regionale integrato" prevedendo la possibilità che ciascuna Regione concordi direttamente con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi (esclusa la componente sanitaria) e di quelli degli enti locali presenti nel territorio regionale. L'ultima tappa di tale percorso è contenuta nella legge di stabilità 2016, laddove si prevede che, ai fini della rideterminazione degli obiettivi di finanza pubblica del sistema regionale integrato – pur nell'invarianza dell'obiettivo complessivo, ovvero quello di conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali – le Regioni e le Province autonome definiscono criteri di virtuosità e modalità operative previo confronto in sede di CAL (e, ove non istituito, con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali)³⁵. Nella medesima prospettiva risultano, infine, significative le previsioni contenute nella legge di revisione costituzionale, in particolare nel nuovo art. 117, co. 3, ove si stabilisce che la Regione regoli, sulla base di apposite

34 Sul ridimensionamento del ruolo del CAL, che emerge dal citato Accordo e dalla legge Delrio, v. M.G. NACCI, *Il ruolo dei Consigli delle autonomie locali nel processo di implementazione del sistema autonomistico italiano*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014, 38 ss.

35 Trattasi di previsione contenuta già nell'art. 20, co. 1, d.l. n. 98/2011 (che aveva introdotto il c.d. patto regionale integrato), modificata dall'art. 32, co. 1, l. n. 183/2011, poi abrogata dall'art. 1, co., 493 l. n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) e quindi ripresa, nel contesto della nuova disciplina sul pareggio di bilancio, dall'art. 1, co., 730 l. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016).

intese concluse in ambito regionale, le relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica.

In tale contesto si comprende come il CAL assuma un ruolo cruciale quale elemento di cerniera e di sintesi del sistema integrato, in una duplice prospettiva: come strumento di valorizzazione e tutela dell'autonomia comunale e, al contempo, di arricchimento della qualità e dell'efficacia delle politiche regionali nel senso di una maggiore qualificazione dell'autonomia.

Infatti, la sua partecipazione ai procedimenti decisionali regionali, da un lato, rende questi ultimi strumenti di tutela dell'autonomia locale, permettendo di riequilibrare "a monte" (ovvero in sede di elaborazione dei processi di formazione della volontà politica, poi formalizzati in atti legislativi e amministrativi) rapporti e dinamiche che altrimenti rischiano di risultare squilibrati "a valle" (cioè nel momento di concreta implementazione delle leggi e degli atti di pianificazione e di programmazione). Dall'altro, consente di valorizzare la corrispondenza delle politiche regionali alle concrete esigenze dei territori e delle comunità, sia nella fase di elaborazione, attraverso la partecipazione e gli apporti degli enti locali, sia, ragionevolmente, in quella di attuazione delle scelte (già) condivise o, comunque, partecipate. Profili che acquistano di certo particolare importanza nel contesto delle relazioni finanziarie, ma non solo.

D'altronde, venendo agli aspetti che rilevano soprattutto sul versante della competenza regionale a disciplinare tutti gli aspetti dell'ordinamento degli enti locali non riservati allo Stato e, quindi, in primo luogo, la potestà allocativa delle funzioni amministrative, nonché il coordinamento della finanza regionale e locale, solo così il principio di sussidiarietà può funzionare come autentico criterio direttivo per la ricomposizione di ruoli e funzioni tra i diversi livelli di governo³⁶. L'applicazione di tale principio, infatti, non determina un'attribuzione delle competenze in modo preventivo, tassativo e statico, bensì si risolve in un giudizio di opportunità, da svolgersi in termini di efficienza dell'intervento, in riferimento a determinati obiettivi politici e attraverso valutazioni di merito³⁷. Ne consegue che, per la sua stessa natura, il principio di sussidiarietà si presta a essere applicato e tutelato non tanto secondo meccanismi giurisdizionali, quanto piuttosto attraverso la predisposizione di procedimenti di codecisione tra gli enti territoriali (naturalmente idonei, tra l'altro, a fungere da strumento deflattivo del contenzioso giudiziale)³⁸.

Ciò premesso, appare opportuno ridimensionare le critiche mosse all'istituto con riferimento alle problematiche emerse nelle diverse vicende attuative. In altri termini, non si ignora che, nella prassi, il funzionamento del CAL ha manifestato dei limiti, in termini di funzionalità e di efficacia

36 M. CARLI, *Il Consiglio delle Autonomie locali*, relazione presentata al Convegno "Il mondo delle seconde camere", Torino, 31 marzo 2005, reperibile in www.astrid-online.it, sottolinea come 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.

37 R. BIN, *L'amministrazione coordinata e integrata*, in *Le Regioni*, 2002, 1009 ss. definisce il CAL un meccanismo istituzionale di «ingegnerizzazione dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione».

38 Sul tema, nell'ambito della copiosa letteratura, si ricordano i contributi di A. D'ATENA, *Dimensioni e problemi della sussidiarietà*, in G.C. DE MARTIN (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, Cedam, Padova, 2008, 29 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *Sussidiarietà ed enti locali: le ragioni di un percorso innovativo*, in federalismi.it, 2007; G. PASTORI, *Le trasformazioni dell'amministrazione e il principio di sussidiarietà*, in *Quad. reg.*, 2002, 59 ss.; e, *amplius*, I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Jovene, Napoli, 2003, P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà "verticale". Attuazioni e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2002. Per una prospettiva comparata v. A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Cedam, Padova, 1999.

dell'azione, che non possono certo essere trascurati³⁹. Tuttavia, la prospettiva sistematica che è stata tratteggiata può risultare utile anche sul piano operativo, al fine di evitare che soluzioni improntate al pragmatismo si risolvano in un miope svilimento dell'organo. Se la Repubblica delle autonomie trova la sua precipua caratterizzazione in un assetto multilivello governato dal principio di leale collaborazione, è opportuno prendere atto che la “partita” che si gioca tra Regione ed enti territoriali minori non è meno cruciale di quella che si gioca tra Regioni e Stato. Da questo punto di vista, come esordito in premessa, il CAL può rivestire un ruolo essenziale nel definire, in modo coerente, le peculiari caratteristiche del modello italiano di decentramento.

Si tratta quindi di individuare le concrete modalità attraverso le quali ciò può realizzarsi e che riguardano la strutturazione dell'organo e le sue funzioni.

3. La natura del Consiglio delle autonomie locali tra forma di Regione e forma di governo regionale: le conseguenze sul piano della strutturazione e delle funzioni dell'organo.

Sul piano delle concrete scelte di diritto positivo, l'obiettivo sopra delineato si può conseguire con una configurazione del CAL che, dal punto di vista sistematico e funzionale, non solo ne valorizzi la natura coesistente alla forma di Regione, ma lo collochi altresì nel contesto della forma di governo regionale, dotandolo di un potere di intervento idoneo a incidere, in modo certo difforme dalle logiche tipiche del parlamentarismo bicamerale perfetto, sulla formazione dell'indirizzo politico (la cui titolarità permane comunque in capo a Consiglio, Giunta e Presidente).

In proposito non si dimentica che già prima della riforma di Titolo V si discuteva in dottrina circa la possibilità di includere la disciplina della rappresentanza degli enti locali non solo tra i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, ma anche nell'ambito della forma di governo regionale⁴⁰. Ed è innegabile che se si accedesse a un'interpretazione basata sul dato testuale, la soluzione preferibile parrebbe essere di segno negativo: il legislatore costituzionale del 2001 non ha inserito la previsione del CAL nell'art. 121 Cost. (e cioè tra gli organi di governo

39 Si tratta, per esempio, delle problematiche relative all'organizzazione e al funzionamento dell'organo (legate al numero dei componenti o alla scarsa partecipazione dei componenti con pregiudizio per il numero legale necessario per deliberare); delle criticità connesse al momento dell'espressione del parere (che, se reso per esempio nella fase istruttoria alla Commissione consiliare competente e, quindi, su un testo non definitivo, può risultare inattuale a fronte degli eventuali emendamenti successivi che rendano diverso il testo che approda in aula); delle difficoltà, a volte manifestate dai componenti, di entrare nel merito dei singoli provvedimenti; delle conflittualità insorte tra Consiglio e CAL in relazione alla concreta individuazione dei casi in cui è previsto il parere obbligatorio del CAL; dei problemi derivanti dalla previsione di un limite temporale per l'espressione del parere; delle criticità connesse al fatto che le valutazioni espresse in sede di parere del CAL non sempre coincidono con quelle delle associazioni di rappresentanza degli enti locali (e ciò comporta che non necessariamente il parere del CAL sia sufficiente a esaurire l'intervento delle autonomie locali nell'ambito dell'*iter* legislativo). Sul punto si rinvia al 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.

40 Sul punto v. M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali. Conferenza o Consiglio?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 217 ss. Sulla possibilità, poi, di ricondurre il potere della Regione di creare organi in senso stretto (diversi da quelli contemplati dall'art 121 Cost.) alla competenza a disciplinare l'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione (secondo la formulazione dell'art. 117, co., 1 Cost. precedente la revisione costituzionale), v. M. MANETTI, *Interrogativi sul c.d. “numero chiuso” degli organi regionali*, in *Giur. cost.*, 1981, 991 ss.

regionale), ma nell'art. 123 Cost. (ossia tra le materie da disciplinare nello statuto). Ciò premesso, la questione potrebbe riaprirsi però su un altro fronte e, più precisamente, quello della stessa definizione della forma di governo come sistema di rapporti intercorrenti fra gli organi titolari della funzione di indirizzo politico. In questa prospettiva, la costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali pone il problema di individuare gli interessi dei quali esso si fa interprete e promotore attraverso le funzioni che gli sono conferite e, quindi, la posizione dell'organo, cioè il suo carattere coesenziale o meno alla identità costituzionale della Regione.

È certo vero che la funzione meramente consultiva del CAL, unita alla circostanza che il suo raggio d'azione rimane circoscritto all'interno dell'ordinamento regionale, inducono a riconoscergli un ruolo piuttosto limitato nella determinazione dell'indirizzo politico e un carattere non incisivo sulla forma di governo, che rimane imperniata sul Consiglio, la Giunta e il suo Presidente. Resta il fatto, però, che la lettera dell'art. 123, ult. co., Cost. costituisce un vincolo preciso e inderogabile per gli statuti regionali (ordinari)⁴¹, in quanto impone la creazione di un organo che solo un successivo intervento del legislatore costituzionale potrebbe ridimensionare o eliminare. Se si ritenessero allora qualificabili gli organi previsti nell'art. 121 Cost. come "organi costituzionali regionali"⁴², il CAL potrebbe essere definito, per funzioni, posizione e carattere attualmente indefettibile, come organo regionale di rilievo costituzionale⁴³.

Chiarito, quindi, che il CAL non è annoverabile *stricto sensu* tra gli organi di governo della Regione, è però innegabile che la sua istituzione – senz'altro necessaria nella prospettiva del sistema integrato – può determinare comunque delle ricadute sugli equilibri tra gli organi contitolari della funzione di indirizzo politico, tanto più rilevanti quanto più si valorizzano gli strumenti di cooperazione e raccordo tra Regione ed enti territoriali minori.

Ciò premesso, dal punto di vista della strutturazione e delle attribuzioni dell'organo, un modello di CAL funzionale al sistema integrato Regione-enti locali si potrebbe delineare sinteticamente secondo lo schema di seguito articolato.

(a) Innanzitutto optando, in relazione alla costituzione del Consiglio delle autonomie locali, per il c.d. modello "consiglio" (ovvero "camera territoriale") che contempla, quanto a composizione, una rappresentanza unitaria, di tipo territoriale, del sistema delle autonomie infraregionali, essendo composto unicamente da (rappresentanti degli) enti locali⁴⁴.

41 Ma ad analoga conclusione può giungersi, per le ragioni esposte in chiusura del par. 1, per le Regioni ad autonomia speciale.

42 Non si ignora che la Corte costituzionale ha precisato, nella sentenza n. 209/1994, che la definizione di organi costituzionali riferita agli organi della Regione contemplati nell'art. 121 Cost. è impropria, essendo preferibile, in considerazione del fatto che essi svolgono le loro attribuzioni a livello di autonomia (anche se costituzionalmente garantita) e non invece di sovranità, quella di organi "di rilievo costituzionale". Ciò nonostante, se il parametro di riferimento è il loro carattere coesenziale alla identità costituzionale della Regione (riassumibile in due caratteristiche: funzioni di rilevanza esterna e posizione di reciproca parità giuridica, al vertice dell'organizzazione regionale), allora essi possono essere definiti organi costituzionali regionali e il Consiglio delle autonomie locali, di conseguenza, organo regionale di rilievo costituzionale. In proposito si rimanda alle riflessioni sul numero chiuso degli organi regionali contenute in T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2005, 27 s. A proposito delle qualificazioni date dagli statuti regionali al Consiglio delle autonomie locali, si segnala l'art. 21, co. 1, lett. a, St. Puglia che lo definisce "organo a rilevanza statutaria".

43 In tal senso cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2013, 318.

44 In primo luogo gli enti territoriali minori costituzionalmente necessari, ma non solo, poiché la generica formula utilizzata nell'art. 123, ult. co., Cost. consente anche il coinvolgimento di altri enti locali, ove esistenti, come le Comunità montane e quelle isolate, o le Unioni di Comuni: cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 256. Sul punto cfr. altresì A. SPADARO, *I "contenuti" degli statuti regionali (con particolare*

Un cenno alla circostanza che il modello alternativo, c.d. “conferenza”, contempla la possibilità che facciano parte dell’organo anche i rappresentanti regionali, delle associazioni autonomistiche e delle autonomie funzionali⁴⁵, stante la riconducibilità dello stesso alla logica della rappresentanza di tipo corporativo⁴⁶. Tuttavia è da ritenere che si realizzi in questo modo una composizione troppo eterogenea in termini di rappresentanza di interessi, che difficilmente si concilia con l’esigenza di attribuire all’organo funzioni incisive, stante la necessità di non aggravare oltremodo i procedimenti decisionali regionali.

Nel panorama delle autonomie speciali, si segnala che la scelta del modello di rappresentanza territoriale è stato accolto pressoché ovunque⁴⁷ ed è altresì prevalente nelle Regioni ordinarie⁴⁸.

(b) In secondo luogo configurando il CAL come interlocutore sia del Consiglio regionale che della Giunta regionale. La scelta di definire un rapporto stabile tra Assemblee regionali e CAL è d’altro canto una conseguenza diretta dell’opzione per il modello “consiglio” sopra delineata.

Analizzando le discipline regionali (statutarie, legislative e regolamentari) sinora adottate nel panorama italiano, si evince che il CAL è usualmente titolare di prerogative destinate a esercitarsi nei confronti tanto del legislativo quanto dell’esecutivo regionale (e non solo⁴⁹). Ciò emerge in

riguardo alle forme di governo), in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè, Milano, 2001, 96 ss. Tale interpretazione è stata accolta dai legislatori regionali, che spesso hanno previsto tra i componenti del CAL, per esempio, anche rappresentanti delle Comunità montane, di arcipelago o collinari: cfr. art. 2, co. 1, lett. i, l.r. Calabria n. 1/2007; art. 2, co. 3, lett. b, l.r. Lazio n. 1/2007; art. 2, co. 1, lett. g, l.r. Liguria n. 13/2006 e s.m.i.; art. 1, co. 1, lett. d, l.r. Marche n. 4/2007; art. 2, co. 1, lett. c, d, l.r. Piemonte n. 30/2006; art. 2, co. 4, l.r. Puglia n. 29/2006; art. 1, co. 2, lett. f, l.r. Toscana n. 36/2000; art. 6, co. 3, lett. e, l.r. Umbria n. 20/2008; art. 61, co. 1, l.r. Valle d’Aosta n. 54/1998.

45 L’art. 20 l.r. Lazio n. 14/1999 e l’art. 2 l.r. Lazio n. 1/2007 prevedono, per esempio, la doppia componente, regionale e degli enti locali, mentre, in altri casi, i membri che non rappresentano gli enti locali possono partecipare alle sedute ma senza diritto di voto (così, per es., l’art. 2, co. 4, l.r. Abruzzo n. 41/2007 o l’art. 2, co. 3, l.r. Piemonte n. 30/2006) e, in altri ancora, la composizione è allargata ai soli rappresentanti delle associazioni degli enti locali (ANCI, UPI e UNCEM: v., per es., l’art. 2, co. 1, lett. f, l.r. Liguria n. 13/2006 e s.m.i.; art. 2, co. 1, lett. g, l.r. Piemonte n. 30/2006). L’art. 54, co. 8 St. Lombardia prevede, infine, una integrazione della composizione del Consiglio con «rappresentanti delle autonomie funzionali e sociali, per esprimere parere 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».

46 Sulla matrice comune delle due *species* (“conferenza” e “consiglio”), che confluirebbero nel comune *genus* del sistema delle conferenze, si rinvia a F. PIZZETTI, *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, 491 s.; insiste, invece, sulla natura ontologicamente diversa del modello “conferenza” rispetto a una effettiva Camera territoriale P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, *ivi*, 549 ss., ove si sottolinea come la vera «questione costituzionale» posta in evidenza dallo stesso sistema delle conferenze sia la «mancata scelta del livello di governo da privilegiare nei confronti degli organi centrali dello Stato». Sul tema cfr. M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali. Conferenza o Consiglio?*, cit., e M.G. NACCI, *Il ruolo dei Consigli delle autonomie locali nel processo di implementazione del sistema autonomistico italiano*, cit., spec. 4 ss.

47 In Friuli Venezia Giulia (art. 31 l.r. n. 1/2006 e ora art. 2 l.r. n. 12/2015); in Sardegna (art. 3 l.r. n. 1/2005); in Trentino (art. 2 l.p. n. 7/2005) e in Alto Adige/Südtirol (art. 2 l.stat.p. n. 4/2010); in Val d’Aosta (art. 60 l.r. n. 54/1998).

48 Art. 1, co. 1, l.r. Abruzzo n. 41/2007; art. 1, co. 2, l.r. Calabria n. 1/2007; art. 1, co. 1, l.r. Lazio n. 1/2007; art. 1, l.r. Liguria n. 13/2006 e s.m.i.; art. 1, co. 3, l.r. Marche n. 4/2007; art. 1, co. 1, l.r. Puglia n. 29/2006; art. 1, co. 1, l.p. Trento n. 7/2005; art. 6, co. 4, l.r. Umbria n. 20/2008. Lo stesso dicasi per legislazione toscana, antecedente alla revisione del 2001: cfr. art. 1 l.r. Toscana n. 36/2000, sul quale si rimanda ad A. CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell’esperienza della Regione Toscana*, in *Le Regioni*, 2001, 591 ss.

49 Si pensi ai poteri di nomina (v., per es., l’art. 10, co. 6, l.r. FVG n. 12/2015, o l’art. 2, co. 2, d.lgs. n. 179/2010 – norma di attuazione dello Statuto speciale della Val d’Aosta – che attribuisce al Consiglio permanente degli enti locali

modo particolarmente evidente nella partecipazione alla funzione legislativa, che si può concretizzare in poteri di impulso, anche sotto forma di proposte legislative destinate alla Giunta o al Consiglio⁵⁰; nell'espressione di pareri su disegni e proposte di legge, da formulare nei confronti della Giunta o delle Commissioni consiliari⁵¹. In proposito non si sottovaluta la circostanza per cui l'interlocuzione del CAL con l'Assemblea regionale possa favorire la configurazione del primo come sede di "opposizione" rispetto all'organo legislativo e porre la questione del possibile snaturamento dell'organo per ciò che concerne gli interessi di cui è espressione. In altri termini, riprendendo i concetti sopra esposti, in questo caso il CAL sarebbe investito di una funzione di rappresentanza politica generale e non sezionale, con un peso potenzialmente non trascurabile sul piano dei rapporti tra organi contitolari dell'indirizzo politico. Tuttavia, nella legislazione vigente, il CAL risulta anche interlocutore dell'Esecutivo e, in alcuni casi, si trova anche a scontare la "concorrenza" di altre sedi di raccordo degli interessi locali con quelli regionali⁵². Complessivamente, dunque, la sua possibilità di incidere sulla forma di governo regionale risulta nella pratica bilanciata o, comunque, mediata da moduli procedurali più complessi rispetto a quelli propri della dialettica maggioranza-opposizione.

(c) In terzo luogo collocando il CAL tendenzialmente al di fuori dell'area governativa, anche dal punto di vista organizzativo e strutturale, al fine di garantirne l'autonomia.

A questo proposito, nelle Regioni a statuto speciale si prevede la collocazione del CAL perlopiù in una sede autonoma⁵³, mentre nella quasi totalità delle Regioni ordinarie l'organo è collocato presso il Consiglio regionale⁵⁴.

(d) In quarto luogo, attribuendo al CAL un potere realmente incisivo, garantendo, più in particolare, che una posizione negativa espressa dal (o una mancata intesa del) CAL sia adeguatamente valorizzata nell'ambito del procedimento di adozione dell'atto.

A tale riguardo, si può configurare un'iniziativa giuntalesca aggravata, ma anche un intervento dell'organo di rappresentanza delle autonomie locali su una parte del programma di governo dell'esecutivo; in entrambi i casi, l'atto sul quale il Consiglio regionale è chiamato poi a pronunciarsi ha una provenienza sostanziale diversa da quella degli altri disegni di legge. Quanto al ruolo del CAL come interlocutore del Consiglio regionale nell'esercizio della funzione legislativa, non è ovviamente possibile immaginare un parere che, se negativo, equivalga a un veto assoluto;

della Val d'Aosta il potere di designare un membro della sezione regionale di controllo della Corte dei conti) e ai rapporti con la Corte dei conti (v. per es., per le Regioni ordinarie, l'art. 7 l. n. 131/2003, mentre per le Autonomie speciali si segnala la prassi delle sezioni regionali di controllo, invalsa in Trentino e in Alto Adige/Südtirol, di trasmettere le relative delibere programmatiche al CAL).

50 L'iniziativa legislativa è riconosciuta al Consiglio dei Comuni dall'art. 7, co. 1 l.stat.p. Bolzano n. 4/2010.

51 L'art. 9, co. 2, l.r. Sardegna n. 1/2005 prevede, per esempio, che il CAL esprima il parere obbligatorio sul testo approvato dalla Commissione consiliare competente prima della votazione finale e che la Commissione debba quindi allegare il parere del CAL nella sua relazione.

52 V. l'art. 12 l.r. Sardegna n. 1/2005, che prevede la Conferenza permanente Regione-enti locali, composta da alcuni membri del Governo regionale, alcuni membri del Consiglio delle autonomie locali, nonché dai rappresentanti del coordinamento delle associazioni degli enti locali della Sardegna; oppure la *Conferenza permanente per i rapporti tra la Provincia e le autonomie locali «quale sede permanente per la definizione delle intese tra il Consiglio delle autonomie locali e la Giunta provinciale»*, di cui all'art. 9 l.p. Trento n. 7/2005.

53 Art. 60 l.r. Val d'Aosta n. 54/1998; art. 1 l.p. Trento n. 7/2005; art. 1 l.stat.p. Bolzano n. 4/2010; art. 8 l.r. Sardegna n. 1/2005.

54 Art. 1 l.r. Abruzzo n. 41/2007; art. 1 l.r. Calabria n. 1/2007; art. 68 l.r. Campania n. 4/2011; art. 1 l.r. Lazio n. 1/2007; art. 1 l.r. Liguria n. 1/2011; art. 8 l.r. Lombardia n. 22/2009; art. 1 l.r. Marche n. 4/2007; art. 89 l.r. Piemonte n. 30/2006; art. 1 l.r. Puglia n. 29/2006; art. 1 l.r. Toscana n. 36/2000; art. 6 l.r. Umbria n. 20/2008.

ma è possibile prevedere, in corrispondenza a esso, aggravamenti di maggioranza⁵⁵ o l'obbligo di adeguata motivazione⁵⁶, bilanciando ovviamente tali previsioni con la necessità di non dilatare eccessivamente i tempi del procedimento. Sul punto, mentre sulla scelta dell'obbligo di motivazione non sussistono particolari problemi, poiché il Consiglio non è tenuto a motivare la legge ma, più semplicemente, la delibera o l'ordine del giorno con il quale decide di non tenere conto del parere, la previsione di un *quorum* aggravato impone una certa attenzione alla fonte da utilizzare per tale finalità, posto che se si trattasse della legge regionale "ordinaria" la previsione non risulterebbe garantita rispetto a fonti pariordinate successive nel tempo, non disponendo della competenza a costituire vincoli per il legislatore del futuro. Da rilevare, inoltre, che l'aggravamento dovrebbe verosimilmente concretizzarsi nella previsione di una maggioranza assoluta, posto che si tratta pur sempre di manifestazione della maggioranza, cioè del normale modo di decidere nelle democrazie, mentre la previsione di maggioranze qualificate andrebbe argomentata sulla base delle stesse ragioni che, a livello nazionale, giustificano la necessità di particolari forme di tutela per le minoranze.

Da valutare infine con il massimo favore l'ampliamento delle funzioni del CAL quanto a tipologia: per esempio, la facoltà di proporre referendum abrogativi, propositivi e consultivi⁵⁷, di intrattenere rapporti con la Corte dei conti⁵⁸.

(e) Ciò posto, è da rilevare che le soluzioni adottate risentono, in parte, della fonte prescelta per la disciplina del CAL, ovvero la legge regionale, in quanto tale inidonea a garantire, per esempio e come già accennato, aggravamenti del procedimento legislativo regionale ridondanti sulla forza passiva della fonte. Dal punto di vista del sistema delle fonti, la massima valorizzazione dell'organo si può conseguire collocandone quanto più possibile la disciplina negli statuti, per le Regioni ordinarie e, in attesa delle revisioni degli statuti speciali, nelle leggi statutarie, per le Regioni ad autonomia differenziata.

Quest'ultima tipologia di fonte, come noto, è stata introdotta dalla l. cost. n. 2/2001 per disciplinare la forma di governo delle Regioni ad autonomia speciale, riconducendo così nella disponibilità del Consiglio regionale la potestà di autorganizzazione della Regione. Si potrebbe obiettare che la disciplina del CAL non rientra letteralmente nell'ambito di competenza materiale della fonte. Tuttavia in dottrina si è sottolineato che la locuzione "forma di governo" è espressione sufficientemente elastica e indeterminata da consentire implementazioni differenziate, necessariamente rimesse, in prima battuta, alle stesse Regioni⁵⁹. Inoltre, è stata altresì sostenuta un'interpretazione estensiva degli oggetti riservati alla competenza della legge statutaria sì da

55 Nella maggior parte delle Regioni ordinarie è previsto che, per superare il parere negativo del CAL (in generale o su specifiche materie), il Consiglio regionale debba deliberare a maggioranza assoluta: v. l'art. 72, co. 3, St. Abruzzo; art. 48, co. 7, St. Calabria; art. 23, co. 2, St. Campania; art. 23, co. 5, St. Emilia Romagna; art. 67, co. 4, St. Lazio; art. 67, co. 2, St. Liguria; art. 54, co. 4, St. Lombardia; art. 38, co. 2, St. Marche; art. 29, co. 2, St. Umbria.

56 L'art. 12 l.r. Piemonte n. 30/2006 dispone che il parere negativo può essere disatteso con motivazione espressa e l'articolo 118 reg.int. del Consiglio regionale prevede poi che la commissione consiliare competente che decida di non adeguarsi al parere del CAL debba votare a maggioranza assoluta motivando le ragioni del dissenso. L'art. 66, co. 4, St. Toscana stabilisce l'obbligo di una motivazione espressa da parte del Consiglio regionale. L'art. 16, co. 7, St. Veneto prevede una motivazione espressa da parte del Consiglio regionale.

57 V., per es., art. 7, co. 2 e 3, l.stat.p. Bolzano n. 4/2010.

58 Da intendersi sia con riferimento alle funzioni di controllo di quest'ultima, sia alla possibilità di designazione di un membro da parte del CAL (come accade in Val d'Aosta: v. art. 2, co. 2, d.lgs. n. 179/2010).

59 A. AMBROSI, *I consigli delle autonomie locali nelle Regioni e province speciali: la questione della fonte competente*, cit., 370 s.

ricondere a essi, in mancanza di puntuali regole in statuto, anche i profili dell'organizzazione non menzionati in modo espresso (e ciò in considerazione del fatto che la legge statutaria si configura, in rapporto allo statuto speciale, in funzione di specificazione-attuazione, per un verso, e di integrazione, per un altro)⁶⁰. Con riferimento alle opzioni invalse nel diritto positivo, in proposito si possono ricordare i precedenti della legge statutaria sarda n. 1/2007 (poi però non entrata in vigore) e, soprattutto, della legge statutaria della Provincia autonoma di Bolzano n. 4/2010, che ha novato una precedente legge provinciale (n. 10/2003) proprio per conferire all'organo – ivi denominato Consiglio dei Comuni – un ruolo più incisivo, dotandolo di poteri rilevanti nell'ambito del procedimento legislativo e incidenti sugli equilibri della forma di governo provinciale.

Altra questione è quella del rapporto tra statuto, o legge statutaria, e legge regionale. Sul punto si rileva che più ci si avvicina al modello “consiglio”, più le funzioni del CAL vengono a incidere sulla forma di governo, contemplata statutariamente e, quindi, lo statuto, o la legge statutaria, dovrebbero recare quantomeno la disciplina della struttura dell'organo, i suoi rapporti con l'Assemblea legislativa e, in specie, le forme di partecipazione al procedimento legislativo regionale, cioè gli aggravamenti procedurali corrispondenti all'ipotesi di parere negativo del CAL. Tali considerazioni possono risultare utili sul piano operativo, quale criterio di ragionevolezza, posto che non pare configurabile in materia una riserva di competenza in capo all'una o all'altra fonte, nemmeno nel senso di un riparto verticale di competenze, adombrato dalla dottrina la quale sostiene che lo statuto fissa i “principi” e la legge regionale le “regole”⁶¹. Se, da un lato, è certo che non potrebbe sussistere alcuna riserva a favore della legge regionale (in primo luogo per la difficoltà oggettiva di distinguere il “principio” dalla “regola” e, conseguentemente, per il rischio di aggirare così nella sostanza la procedura aggravata prescritta dall'art. 123 Cost. o dagli statuti speciali), dall'altro, un contenuto dello statuto che esorbitasse dall'area dei “principi” non potrebbe per ciò stesso determinare una forma di incompetenza, essendo preferibile ricostruire la peculiare tipicità, che pure caratterizza le due tipologie di fonti, in termini di riparto tendenzialmente mobile di competenze, secondo ragionevolezza per l'appunto⁶².

4. Considerazioni di sintesi.

Passando dal sistema delle fonti a un piano di valutazione più generale, considerate anche le riforme ordinamentali in corso, lo schema sinteticamente descritto, ovvero la scelta attestantesi sul modello c.d. “consiglio”, organo di rappresentanza territoriale, interlocutore sia della Giunta che del Consiglio, ma posto fuori dall'area governativa e con poteri sostanziali di intervento, disciplinato nello statuto o nella legge statutaria, innanzitutto risolverebbe la disciplina del CAL in uno strumento di razionalizzazione della forma di governo regionale, riequilibrando le dinamiche Giunta-Consiglio garantendo il ruolo (anche) dell'Assemblea, organo della rappresentanza politica generale, quale interlocutore dell'organo espressione della rappresentanza territoriale.

Su altro piano, inoltre, sarebbe valorizzato il ruolo del CAL, quale sede di peculiare

60 T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 134 s.; 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 Quad. cost.*, 1 dicembre 2006.

61 A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. parl.*, 2000, 614 ss.

62 Sull'argomento si consenta il rinvio a E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle Autonomie locali nel modello italiano di decentramento*, cit., 132 ss.

rappresentanza delle comunità politicamente organizzate sul territorio regionale, nella prospettiva della forma di Regione, intesa come modalità di configurazione del rapporto non solo tra Regione ed enti locali, ma anche tra Regione-apparato e Regione-comunità, nella misura in cui il modello in questione si risolve in un meccanismo per recuperare trasparenza e imputabilità dei processi decisionali nei confronti dei cittadini. La previsione di meccanismi di raccordo stabili e strutturati in sede di procedimenti decisionali, operanti secondo moduli caratterizzati da un elevato grado di formalizzazione e di pubblicità, contribuisce a ridurre il rischio che il ricorso agli schemi cooperativi si traduca in processi di decisione non completamente monitorabili in termini di controllo democratico. Rischio reso peraltro più concreto in ragione della riforma dell'ordinamento locale secondo modelli (città metropolitane e unioni di Comuni) il cui organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo non risponde direttamente alle logiche sottese al binomio rappresentanza-responsabilità politica.

In questa medesima prospettiva si consideri, infine, che una valorizzazione del CAL non andrebbe tanto a beneficio di uno o dell'altro livello di governo o di uno o dell'altro ente, quanto piuttosto dei procedimenti di produzione giuridica e di formazione, più in generale, della volontà regionale, al servizio delle comunità stanziato sul territorio. Come accennato in premessa, infatti, in un sistema sempre più integrato, sia per gli interessi pubblici da regolare che per le competenze da esercitare per tali finalità di regolazione, la più intensa e qualificante espressione dell'autonomia, alle condizioni storicamente date, può derivare solo dalla sinergia tra tutti i livelli istituzionali coinvolti nella formazione e nell'implementazione delle politiche pubbliche, secondo il principio di leale collaborazione⁶³.

63 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)*, cit., par. 2.