

28 FEBBRAIO 2018

Il CAL tra sogno e realtà. Problemi
attuali delle istituzioni di raccordo nel
sistema regionale delle fonti

di Elena di Carpegna Brivio
Dottore di ricerca in Diritto costituzionale
Università Cattolica del Sacro Cuore



Il CAL tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti*

di Elena di Carpegna Brivio

Dottore di ricerca in Diritto costituzionale
Università Cattolica del Sacro Cuore

Sommario: **1.** Il ruolo dei CAL nel sistema delle fonti regionali: l'utilità di una ricerca dal basso **2.** La figura normativa del Consiglio delle autonomie locali: un contenitore debole per rapporti politici forti **3.** Dati dall'esistenza e dal funzionamento dei CAL nelle Regioni ordinarie: molti sforzi, pochi risultati **4.** Qualche considerazione sulla situazione attuale: la mancata attuazione della sussidiarietà come principale causa della marginalità dei CAL.

1. Il ruolo dei CAL nel sistema delle fonti regionali: l'utilità di una ricerca dal basso

Il presente lavoro prende avvio dalla constatazione di come siano tuttora inattuati alcuni tra gli indirizzi più innovativi della riforma costituzionale del 2001 in materia di sistema delle fonti.

Nel Titolo V revisionato la legge regionale è stata intesa non più come semplice espressione della volontà di un soggetto istituzionale isolato dagli altri soggetti territoriali, ma come il primo livello di formalizzazione normativa di una struttura territoriale paritaria in cui Regione ed Enti locali operano congiuntamente per dare efficace interpretazione alla molteplicità di istanze che si sviluppano a livello della società.

La questione tocca il cuore del nostro ordinamento repubblicano: il pluralismo istituzionale e sociale, prescritto dalla Costituzione fin dal 1948, impone una cooperazione tra livelli di governo capace di garantire contemporaneamente l'unità dell'ordinamento giuridico e l'eliminazione di ogni chiusura particolaristica¹.

Dal punto di vista del sistema delle fonti questo voleva dire abbandonare la risalente contrapposizione tra Regioni e Comuni per riuscire a costruire la legislazione regionale attraverso il previo confronto tra l'istituzione chiamata a legiferare, la Regione, e le istituzioni, Comuni e Province, protagoniste nella gestione delle funzioni amministrative.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ G. BERTI, Il modello di stato nella Costituzione repubblicana italiana, in AA. VV., Stato e senso dello stato oggi in Italia, Milano, 1981, pp. 87 ss.; I. CIOLLI, Il territorio rappresentato. Profili costituzionali, Napoli, 2010, pp. 89 ss. Sia consentito anche rinviare a E. DI CARPEGNA BRIVIO, Il concetto di Repubblica nella Costituzione italiana, Milano, 2015.

In questo senso emerge allora uno stretto collegamento tra l'art. 118 Cost. e la disposizione costituzionale che impone alle Regioni ordinarie di disciplinare nello Statuto «il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali»².

L'obbligo della legislazione regionale di conformarsi a un'allocatione delle funzioni amministrative ispirata ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione trova nella presenza del CAL la propria necessaria garanzia istituzionale³.

17 anni dopo l'entrata in vigore della revisione del Titolo V, però, i CAL vivono una condizione di marginalità che porta a interrogarsi sulle cause che rendono l'ordinamento italiano sostanzialmente restio ad assimilare il ruolo costituzionale di sedi istituzionali preposte a costruire le fonti legislative attraverso il dialogo tra più soggetti territoriali⁴.

Per comprendere la portata concreta del fenomeno si è ritenuto utile lo sviluppo di una ricerca dal basso. Innanzitutto si valuterà la struttura delle architetture normative della legislazione regionale sui CAL: si vedrà come previsioni legislative che non chiariscono gli obiettivi degli strumenti di raccordo e non assegnano ad essi un chiaro ruolo istituzionale non abbiano saputo esercitare una forte autorità sui rapporti politici che caratterizzano la relazione tra la Regione e gli Enti locali.

Successivamente si analizzeranno i dati empirici di funzionamento dei CAL nelle Regioni ordinarie per fare emergere come, a fronte di un'attività che in alcuni casi è stata anche intensa, i CAL riescano comunque ad incidere solo in modo limitato sulla legislazione regionale e come pertanto non sia stata ancora assolta la loro missione costituzionale di essere l'organo che riesce a rendere l'attività legislativa della Regione la voce plurale delle autonomie.

Si cercherà allora di aprire una prospettiva di interpretazione in cui è la mancata realizzazione della sussidiarietà come criterio di allocatione delle funzioni amministrative a determinare il malfunzionamento dei CAL e l'inattuazione degli indirizzi costituzionali sulla legislazione regionale.

² Art. 123, comma quarto, Cost.

³ F. PIZZOLATO, In mezzo al guado: i CAL e il sistema delle autonomie, in *Jus on line*, 3/2017, p. 178; T. GROPPi, Un nuovo organo costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle autonomie locali, in *Ist. Fed.*, 2001, pp. 1057 ss.; L. VIOLINI, Il Consiglio delle autonomie locali, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione, in *Le Regioni*, 2002, pp. 989 ss.; G. MARCHETTI, La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali e i suoi riflessi sul sistema dei rapporti Regioni ed Enti locali, in *AA. VV.*, *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 371 ss.; D. CODUTI, Consiglio delle autonomie locali (Diritto costituzionale), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, pp. 5 e 6; G. FERRAIUOLO, Il Consiglio delle autonomie locali nelle previsioni dei nuovi statuti delle Regioni ordinarie, in *Federalismi.it*, 29 novembre 2006, p. 5; M. COSULICH, Il Consiglio delle autonomie locali come strumento di raccordo fra Regione ed enti locali: un possibile modello?, in *Amministrazione in cammino*, 10 ottobre 2009; E. D'ORLANDO, Il Consiglio delle autonomie locali nel sistema regionale integrato, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3/2016.

⁴ F. PIZZOLATO, In mezzo al guado, cit., p. 178.

Il quadro così costruito renderà quindi l'immagine di un CAL necessariamente condizionato dalla sua contemporanea appartenenza al sogno di una struttura paritaria della Repubblica e alla realtà di un carattere ancora pienamente esecutivo della funzione amministrativa.

2. La figura normativa del Consiglio delle autonomie locali: un contenitore debole per rapporti politici forti

L'introduzione di un Consiglio delle autonomie locali nelle Regioni ordinarie sembrava offrire, inizialmente, la possibilità di comporre il tradizionale antagonismo tra Regioni ed enti locali⁵.

Il tessuto dottrinale retrostante alla nuova previsione costituzionale era ricco di elaborazioni legate alla necessità di "federare" il sistema plurale delle istituzioni repubblicane valorizzandone la pari dignità istituzionale con un insieme di strumenti cooperativi capaci di influire sulla formazione della legge⁶.

Così la relazione tra Regione ed Enti locali avrebbe dovuto essere intesa come ossatura di un sistema regionale privo di contrapposizioni soggettive ed orientato invece a configurare la legislazione regionale secondo la piena interiorizzazione del principio di sussidiarietà⁷.

Questo rilevante portato teorico, però, non si è radicato nelle discipline regionali dei CAL⁸.

Già l'art. 123 quarto comma della Costituzione, limitandosi a prevedere il CAL tra i contenuti necessari degli statuti ordinari, non ha chiarito la natura dell'organo né ha offerto concrete garanzie sul suo funzionamento⁹.

⁵ M. CARLI, Il Consiglio delle autonomie locali, relazione al convegno Il mondo delle seconde Camere, Torino, 31 marzo 2005, 2; L. MARIUCCI, Per una Repubblica federale italiana, in L. MARIUCCI, R. BIN, M. CAMELLI, A. DI PIETRO, G. FALCON (a cura di), Il federalismo preso sul serio (una proposta di riforma per l'Italia), Bologna, 1996, pp. 43ss.

⁶ Cfr. i contributi presenti in Il federalismo preso sul serio, cit. Cfr. poi G. PASTORI, I nuovi statuti regionali e le autonomie locali, in Amministrare, 2004, pp. 473 ss.; R. BIN, Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale, in Ist. fed., 2004, 597 ss.; ID., L'amministrazione coordinata e integrata, in Le Regioni, 2002, pp. 1009 ss.

⁷ R. BIN, Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale, cit., p. 600. Già sul punto ID., Veri e falsi problemi del federalismo in Italia, in Il federalismo preso sul serio, cit., pp. 72 ss.; G. PASTORI, I rapporti fra Regioni ed enti locali nella recente riforma costituzionale, in AA. VV., Problemi del federalismo, Milano, 2001, pp. 217 ss.

⁸ D. CODUTI, Consiglio delle autonomie locali (Diritto costituzionale), cit., p. 15; G. FERRAIUOLO, Il Consiglio delle autonomie locali nelle previsioni dei nuovi statuti delle Regioni ordinarie, cit., p. 9; F. PIZZOLATO, In mezzo al guado: i CAL e il sistema delle autonomie, cit., p. 186.

⁹ Cfr. G. U. RESCIGNO, Consiglio delle autonomie locali e Costituzione, in Pol. dir., 2/2003, pp. 231 ss.; F. PIZZOLATO, In mezzo al guado, cit., p. 187; A. GENTILINI, Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali, in Dir. pubbl., 3/2003, pp. 907 ss.; M. G. NACCI, Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali tra previsioni normative, prassi e prospettive di riforma, in Osservatorio costituzionale AIC, 3/2016, p. 2; D. CODUTI, Consiglio delle autonomie locali (Diritto costituzionale), cit., p. 10.

I nuovi statuti regionali avrebbero potuto affrontare le aporie del testo costituzionale dettando quantomeno un'accurata disciplina dei poteri e della rappresentatività dell'organo¹⁰.

La stagione statutaria successiva alla riforma costituzionale del 2001, invece, ha prodotto una visione delle relazioni tra Regioni e autonomie locali non priva di incertezze e contraddizioni¹¹.

Gli statuti ordinari si sono spesso limitati a riprodurre la sibillina definizione costituzionale di «organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali» affiancandola semmai con un generico riferimento a rappresentanza e partecipazione¹².

La rappresentanza, però, per poter funzionare adeguatamente, ha bisogno di ridurre l'elemento da rappresentare ad un insieme di unità eguali tra di loro, ha cioè bisogno di poter estrarre dalle diversità dei rappresentati quegli elementi uniformanti attraverso cui creare un'unità giuridica che è l'unico fattore a cui dare voce a livello istituzionale¹³.

Nel panorama degli enti locali, invece, sono talmente tante le fratture da rappresentare da non potersi individuare un elemento che consenta di mettere insieme Comuni e Province, grandi e piccoli Comuni, Comuni di montagna e di pianura, ecc., sicché rifarsi al principio della rappresentanza rischia in realtà di elidere ogni fattore che rende costituzionalmente significativo il pluralismo territoriale¹⁴.

¹⁰ Cfr. G. U. RESCIGNO, Consiglio delle autonomie locali e Costituzione, cit., p. 235.

¹¹ G. SCARAFIOCCA, L'organizzazione dei CAL negli ordinamenti regionali. Qualche tentativo di sintesi (e proposta), in Osservatorio costituzionale AIC, 3/2016; M. CARLI, Le funzioni di Comuni e Province negli statuti regionali, in Amministrare, 3/2004, p. 483.

¹² Per citare solo alcune delle definizioni statutarie: «Organo di consultazione della Regione e di partecipazione degli enti locali» (Abruzzo, art. 70; Umbria, art. 28); «Organo di consultazione e di confronto tra la Regione e gli enti locali» (Liguria, art. 13); «organo permanente di consultazione fra Regione ed enti locali (Marche, art. 37); organo di consultazione fra la Regione e il sistema delle autonomie locali (Piemonte, art. 88), organo di rappresentanza del sistema degli enti locali (Toscana, art. 66), organo di rappresentanza e di partecipazione (Puglia art. 45), organo rappresentativo e di consultazione degli enti locali (Lazio, art. 66), organo di rappresentanza, consultazione e coordinamento fra Regione ed enti locali (Emilia Romagna, art. 23), organo rappresentativo degli enti locali e di consultazione e coordinamento fra gli stessi e gli organi regionali (Calabria, art. 48). Sul punto M. CARLI, Le funzioni di Comuni e Province negli statuti regionali, cit., p. 488; L. CASTELLI, La leale collaborazione tra Regione ed enti locali: il Consiglio delle autonomie locali, in Giorn. dir. amm., 12/2006, pp. 1291 ss. Questa definizione è letteralmente ripresa dagli statuti delle Regioni Marche (art. 37 comma 1), Piemonte (art. 88 primo comma) ed affiancata da altre definizioni negli Statuti di Emilia Romagna (art. 23 comma 1), Umbria (art. 28, comma 1), Lazio (art. 66, comma 1), Abruzzo (art. 71 comma 1), Campania (art. 22 comma 1), Calabria (art. 48 comma 1), Veneto (art. 16 comma 1), Puglia (art. 45 comma 1).

¹³ Su questi problemi G. BURDEAU, L'allégorie nationale. Essai sur la notion de peuple dans la démocratie classique, 1952, ora in J. M. DENQUIN (a cura di), Écrits de Droit constitutionnel et de Science politique, a cura di, Paris, 2011, pp. 175 ss. In riferimento specifico al CAL il punto è sottolineato da F. PIZZOLATO, In mezzo al guado, cit.

¹⁴ R. BIN (L'amministrazione coordinata e integrata, cit., p. 1009) a questo proposito rileva che «il Consiglio delle autonomie locali finisce con essere non il luogo in cui si rappresentano gli enti locali come interlocutori della Regione, ma il luogo in cui la Regione mette gli enti locali a discutere tra di loro perché si stemperino a vicenda».

Ma anche il riferimento alla partecipazione non appare particolarmente felice: la partecipazione postula una preminenza della società sui poteri pubblici che è difficilmente sovrapponibile agli Enti locali in quanto istituzioni e che non riesce a dare conto del peso amministrativo delle funzioni che essi svolgono¹⁵. La giustapposizione di paradigmi così diversi, se non antitetici¹⁶, rivela le difficoltà che le Regioni hanno incontrato sin dall'inizio nel formulare un quadro giuridico preciso in cui inserire il ruolo del CAL¹⁷.

Tali difficoltà si sono immediatamente tradotte in una frammentazione di disciplina realizzata attraverso ampi rinvii che gli statuti ordinari hanno operato a favore di leggi e regolamenti regionali.

L'abbassamento del grado normativo delle regole di funzionamento dei CAL, infatti, ha dimostrato fin da subito come le Regioni non fossero in grado di inserire gli Enti locali in un «sistema regionale integrato»¹⁸ e si ponessero, più semplicemente, il problema di rispettare una prescrizione costituzionale senza accoglierne appieno la portata innovativa¹⁹.

Per effetto di queste scelte l'immagine dei rapporti istituzionali endoregionali che ci consegnano le disposizioni regionali sui CAL è molto sfocata: ben lontano dall'essere vera espressione del principio di sussidiarietà, la normativa ha assunto un carattere alluvionale in cui sostanzialmente si è dissolto il valore statutario che pure la Costituzione assegna all'organo.

Il dato è evidente se si guarda la disciplina della composizione.

Le varie normative regionali non hanno circoscritto la composizione ai soli enti territoriali costitutivi della Repubblica (Comuni, Province e Città metropolitane), ma hanno spesso incluso vari soggetti²⁰: Camere di commercio, università, ANCI e UPI, unioni di Comuni, comunità montane e isolate, associazioni

¹⁵ In proposito G. BERTI, *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, cit. e ID., *Mutamento dello stato sociale e decentramento istituzionale: effetti sulla tutela dei diritti*, in G. BERTI E G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, 2003, p. 18; I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, cit., p. 94.

¹⁶ Sul carattere antitetico di rappresentanza e partecipazione cfr. ancora G. BERTI, *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, cit.

¹⁷ In proposito F. PIZZOLATO, *In mezzo al guado: i CAL e il sistema delle autonomie*, cit., pp. 188 ss. Cfr. anche G. BERTI, *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in *Le Regioni*, 1974, pp. 1 ss.

¹⁸ Alla necessità di considerare il CAL lo strumento istituzionale per integrare gli Enti locali nel sistema regionale fa riferimento E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle Autonomie locali nel sistema regionale integrato*, cit.

¹⁹ Qualche esempio che consente di capire il fenomeno. Per avere contezza del pieno funzionamento del CAL nella Regione Campania è necessario tenere presente: gli artt. 22 e 23 dello Statuto, l'art. 1 commi 50-74 della l.r. 4/2011 (Legge finanziaria regionale 2011), il regolamento regionale 8/2011 (Disciplina delle modalità di svolgimento delle elezioni dei componenti del Consiglio delle autonomie locali) e varie altre delibere di Giunta che modificano il regolamento. Su come in questo modo il CAL risulti essere un organo esposto al mutare delle maggioranze politiche E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle Autonomie locali nel sistema regionale integrato*, cit., p. 15; F. PIZZOLATO, *In mezzo al guado*, cit., p. 187.

²⁰ Sulla necessità di considerare il CAL espressione dei soli enti locali costitutivi della Repubblica cfr. A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, cit.

sindacali, esponenti del terzo settore e via dicendo²¹. Guardando poi anche solo a Province e Comuni alcune Regioni hanno riservato il CAL agli esponenti degli esecutivi, mentre altre hanno cercato di dare conto della composizione politica delle assemblee locali²².

Quest'eterogeneità, se anche postula lo spessore culturale e, in qualche caso anche costituzionale, di rilevanti realtà sociali, tuttavia impedisce di affermare con precisione se, nell'interpretazione regionale, il CAL sia un organo espressivo degli enti locali in quanto istituzioni, oppure della società civile territorialmente localizzata oppure ancora delle diverse componenti politiche locali²³.

Anche il dettato che riguarda le funzioni è foriero di incertezze.

Le Regioni hanno attribuito ai CAL funzioni numerose e diversificate che però risultano difficilmente collocabili in un quadro sistematico²⁴.

Volendo operare una classificazione è possibile distinguere funzioni consultive, propositive, di controllo, concertative, di informazione/studio²⁵.

Il cuore dell'attività dei CAL è sicuramente costituito dalle funzioni consultive che possono essere esercitate in materie molto diverse e con pareri che in alcuni casi sono facoltativi, in altri sono obbligatori e che talvolta possono essere disattesi dagli organi regionali attraverso particolari procedure²⁶.

I pareri resi dai CAL, però, difficilmente risultano essere incisivi, dal momento che spesso intervengono in fasi molto preliminari dei procedimenti di formazione degli atti e molto raramente vengono effettivamente recepiti²⁷.

Per quanto riguarda le funzioni propositive, è frequente l'attribuzione di un potere di iniziativa legislativa²⁸, così come la previsione della possibilità di proporre al Presidente della Regione l'impugnativa

²¹ In proposito F. PIZZOLATO, *In mezzo al guado*, cit., 194 ss.; M. G. NACCI, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali*, cit.; D. CODUTI, *Consiglio delle autonomie locali (Diritto costituzionale)*, cit., p. 11.

²² D. CODUTI, *Consiglio delle autonomie locali (Diritto costituzionale)*, cit., p. 11.

²³ F. PIZZOLATO, *In mezzo al guado*, cit., pp. 194, 195; D. CODUTI, *Consiglio delle autonomie locali (Diritto costituzionale)*, cit., p. 12. Su questi problemi cfr. anche R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, cit.

²⁴ M. G. NACCI, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali*, cit., p. 2.

²⁵ La classificazione è stata operata da M. G. NACCI, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali*, cit. Alle funzioni svolte dal CAL occorre aggiungere l'ausilio nei confronti della Corte dei Conti prevista dall'art. 7, comma 8, della l. 131/2003.

²⁶ Le materie su cui sono richiesti i pareri del CAL sono prevalentemente: conferimento di funzioni agli enti locali, bilancio, sistema tributario e finanziario, programmazione e pianificazione regionale, modifiche dello statuto, proposte di istituzione di enti regionali si prevede la deliberazione a maggioranza assoluta da parte del Consiglio regionale oppure ma motivazione espressa. In proposito M. G. NACCI, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali*, cit., p. 3.

²⁷ M. G. NACCI, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali*, cit., pp. 18 e 19.

²⁸ Abruzzo: art. 31 dello Statuto e art. 11, comma 1, lett. a della l.r. 44/2007; Calabria: art. 48, comma 9 dello Statuto; Campania: artt. 12, comma 4 e 23, comma 6 dello Statuto e art. 1, comma 71 della l.r. 4/2011; Lazio: artt. 37 e 67 comma 1 dello Statuto e art. 10 della l.r. 1/2007; Liguria: art. 66, comma 1 dello Statuto e art. 5, comma 1, lett. a della l.r. 1/2011; Lombardia: art. 34, comma 1 dello Statuto e art. 10, comma 1, lett. d della l.r. 22/2009;

di atti lesivi dell'autonomia locale in attuazione dell'art. 9 della Legge La Loggia²⁹. Mancano però previsioni che rafforzino il ruolo propositivo dei CAL quantomeno in quelle materie, come l'attribuzione di funzioni ai Comuni, che necessitano di un forte allineamento tra la legge regionale e le istituzioni chiamate a dare ad essa attuazione³⁰.

Sul fronte delle funzioni di garanzia Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte e Veneto hanno previsto poi la possibilità che il CAL possa far valere lesioni degli interessi degli enti locali presso organi di garanzia statutaria³¹, mentre la consultazione obbligatoria del CAL in caso di esercizio di poteri sostitutivi da parte della Regione è prevista da Abruzzo, Calabria, Lazio, Marche, Piemonte, Umbria e Veneto³².

Di rilievo potenzialmente molto elevato è il fatto che alcune Regioni abbiano attribuito al CAL funzioni di carattere concertativo³³: Calabria, Lazio, Liguria, Veneto hanno infatti previsto che l'organo possa essere chiamato a concludere accordi e intese su rilevanti questioni legate al ruolo dell'autonomia locale nel sistema regionale³⁴.

Il rafforzamento di funzioni di questo tipo potrebbe rendere i CAL una vera espressione del principio di cooperazione tanto più se si riuscisse ad imputare all'organo la capacità di sostituirsi ai singoli Enti locali. La previsione di funzioni concertative è però molto parziale e in alcune Regioni è attribuita non al CAL quanto ad organi di raccordo ispirati al modello delle Conferenze³⁵.

Marche: art. 30, comma 1, lett. c dello Statuto e art. 11, comma 1 della l.r. 4/2007; Molise: art. 40 comma 1 dello Statuto; Toscana: art. 74 comma 1 dello Statuto; Umbria: art. 35, comma 1 dello Statuto e art. 2, comma 1 della l.r. 20/2008; Veneto: artt. 16, comma 12 e 20 dello Statuto.

²⁹Abruzzo: art. 11, comma 1, lettera f, della l.r. 41/2007; Calabria: art. 45 dello Statuto; Emilia-Romagna: art. 23, comma 7 dello Statuto; Lazio: art. 10, comma 3, della l.r. 1/2007; Liguria: art. 66 comma 3 dello Statuto e art. 5, comma 1, della l.r. 1/2011; Lombardia: art. 54, comma 6 dello Statuto e art. 10, comma 1, lettera c della l.r. 22/2009; Marche: art. 11, comma 7 della l.r. 4/2007; Piemonte: art. 11, comma 2, lettera c l.r. 30/2006; Toscana: art. 66, comma 5 dello Statuto; Umbria: art. 2, comma 3, lettera c, della l.r. 20/2008; I. M. G. NACCI, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali tra previsioni normative, prassi e prospettive di riforma*, cit., p. 7.

³⁰ In proposito A. RUGGERI (*Lineamenti del Consiglio delle autonomie locali, alla luce dello Statuto della Regione Lazio e secondo le proposte di legge di attuazione (gennaio 2006)*), in www.issirfa.cnr.it afferma l'utilità di un'iniziativa legislativa riservata ai CAL in alcune materie.

³¹ Abruzzo: art. 71, comma 5 dello Statuto e art. 11 comma 1, lettera e della l.r. 41/2007; Emilia-Romagna: art. 69, comma 1, lettera d dello Statuto; Lazio: art. 68, comma 7, dello Statuto; Lombardia: art. 60, comma 1, lettera d, dello Statuto e art. 10, comma 1, lettera f della l.r. 22/2009; Piemonte: art. 92, comma 1, dello Statuto e art. 11 comma 2, lettera d, della l.r. 30/2006; Veneto: art. 62, comma 2, lettera b dello Statuto; M. G. NACCI, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali tra previsioni normative, prassi e prospettive di riforma*, cit., 9

³² Abruzzo: l.r. 41/2007, art. 10, comma 1, lett. c; Calabria: l.r. 1/2007, art. 17, comma 1, lettera a; Lazio: art. 49 comma 3 dello Statuto; Marche: art. 30, comma 1, lettera c, dello Statuto e l.r. 4/2007, art. 11 comma 3; Piemonte: l.r. 30/2006, art. 11, comma 3, lettera f; Umbria: art. 27, comma 2 dello Statuto; Veneto: artt. 16, comma 5, lettera e e 17, comma 2 dello Statuto.

³³ Sulle potenzialità di un CAL interpretato come sede di concertazione S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 2/2010, 279, 280.

³⁴ Calabria: l.r. 1/2007, art. 18; Liguria: l.r. 1/2011, art. Veneto: art. 16, commi 8, 9 e 10 dello Statuto

³⁵ Piemonte: l.r. 30/2006, artt. 14, 15, 16; Abruzzo: l.r. 41/2006, art. 13.

Complessivamente non appare che le funzioni rimesse ai CAL siano idonee a farne uno snodo nevralgico per l'organizzazione regionale, sia perché in esse vi è una netta prevalenza di una consultazione che appare quasi essere rindondante, sia perché manca la possibilità per il CAL di essere il canale istituzionale privilegiato per portare all'attenzione della Regione una serie di temi a rilevanza locale.

A questo bisogna aggiungere il fatto che spesso le discipline regionali sono costruite in modo da limitare le potenzialità positive dell'organo.

Così il collegamento con i Consigli regionali³⁶, astrattamente sensato in una logica di avvicinamento del CAL a una «Seconda Camera regionale»³⁷, è di frequente pensato in modo da ridurre l'indipendenza: la mancata assegnazione di una sede autonoma e strutture proprie³⁸ così come l'imposizione di sedute congiunte³⁹ e una durata coincidente con la legislatura regionale⁴⁰ appaiono essere tutte soluzioni che impediscono di vedere il CAL come uno strumento per organizzare all'interno della Regione il ruolo delle autonomie locali⁴¹.

La condizione di sostanziale marginalità dell'attività dei CAL è poi confermata dalla proliferazione di organi di raccordo ad hoc⁴².

³⁶ Il radicamento del CAL presso il Consiglio regionale è comune alle diverse Regioni: l.r. Abruzzo n. 41/2007, art.1; l.r. Calabria n. 1/2007, art.1; l.r. Campania n. 4/2011, art. 68; l.r. Lazio n. 1/2007, art. 1; l.r. Liguria n. 1/2011, art. 1; l.r. Lombardia 22/2009, art. 8; l.r. Marche n. 4/2007, art.1; l.r. Piemonte n. 30/2006, art. 89; l.r. Puglia n. 29/2006, art. 1; l.r. Toscana n. 36/2000, art.1; l.r. Umbria n. 20/2008, art. 6. In proposito G. FERRAIUOLO, Il Consiglio delle autonomie locali nelle previsioni dei nuovi statuti delle Regioni ordinarie, cit.; D'ORLANDO, Il Consiglio delle Autonomie locali nel sistema regionale integrato, cit., 14.

³⁷ M. CARLI, Il Consiglio delle autonomie locali, relazione al convegno Il mondo delle seconde Camere, Torino, 31 marzo 2005.

³⁸ Calabria: l.r. 17/2007, art. 1, comma 2; Campania: l.r. 4/2011, art. 1, comma 68; Lazio: art. 66 comma 1 dello Statuto e l.r. 1/2007, art. 1, comma 1; Liguria: art. 65 comma 2 dello Statuto e l.r. 1/2011, art. 1; Lombardia: l.r. 22/2009, art. 8; Marche: art. 37 comma 1 dello Statuto e l.r. 4/2007, art. 1, comma 3; Piemonte: art. 89 comma 2 dello Statuto e l.r. 30/2006, art. 7; Puglia: art. 45 comma 1 dello Statuto e l.r. 29/2006 art. 1 comma 1; Toscana: l.r. 36/2000, art. 1 comma 1.

³⁹ Ad esempio l.r. Calabria n. 1/2007, art. 13; l.r. Piemonte n. 30/2006, art. 13; l.r. Puglia 29/2006, art. 4, settimo comma.

⁴⁰ Ad esempio l.r. Abruzzo n. 41/2007, art. 6; l.r. Calabria n. 1/2007, art. 8; l.r. Liguria n. 13/2006, art. 4; l.r. Piemonte n. 30/2006, art. 7; l.r. Puglia n. 29/2006, art. 6.

⁴¹ Campania: l.r. 4/2011, art. 1 comma 64; Lazio: art. 66, comma 6 dello Statuto e l.r. 1/2007, art. 8, comma 1; Liguria: art. 65 comma 3 dello Statuto; Lombardia: art. 54 comma 1 dello Statuto e l.r. 22/2009, art. 2, comma 4; Puglia: l.r. 29/2006, art. art. 6, comma 1. D. CODUTI, Consiglio delle autonomie locali (Diritto costituzionale), cit., p. 12; E. D'ORLANDO, Il Consiglio delle Autonomie locali nel sistema regionale integrato, cit., p. 14; M. G. NACCI, Il ruolo dei Consigli delle autonomie locali nel processo di implementazione del sistema autonomistico italiano, in Rivista AIC, 4/2014, pp. 8 ss.

⁴² Ad esempio l.r. Emilia-Romagna 2/2007 ha previsto, all'art. 8, un Comitato di concertazione turistica; la l.r. Lazio 6/2007 ha previsto, in materia ambientale, l'istituzione di Comitato regionale di coordinamento. In proposito M. G. NACCI, Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali tra previsioni normative, prassi e prospettive di riforma, cit., p. 21; F. PIZZOLATO, In mezzo al guado, cit., p. 193.

Si tratta di tendenze particolarmente rilevanti che rivelano come, nell'ottica regionale, il CAL non sia diventato il punto di riferimento per l'organizzazione delle relazioni tra Regione ed enti locali.

Nonostante siano progressivamente aumentati gli spazi di regolazione in cui inserire un confronto tra Regioni, Province e Comuni, sono di fatto altre le sedi considerate idonee a comporre gli interessi dei diversi soggetti territoriali⁴³.

La tendenza trova riscontro anche nella disciplina statale che, negli ultimi anni, sembra essersi dimenticata della presenza di organi unitari volti a raccordare le autonomie territoriali a livello regionale.

Così ad esempio le nuove regole di finanza pubblica che hanno assegnato alle Regioni il compito di sovrintendere al raggiungimento territoriale degli obiettivi finanziari posti dallo Stato non vedono i CAL protagonisti nella definizione dell'equilibrio di bilancio a livello regionale: l'unica disposizione che fa ad essi riferimento, vale a dire l'art. 1, comma 730 della l. 208/2015 (Legge di Stabilità 2016), prevede semplicemente che le Regioni e le Province autonome definiscano criteri di virtuosità e modalità operative previo confronto in sede di CAL oppure, se non istituito, con i rappresentanti di ANCI e UPI⁴⁴.

Nella medesima direzione va anche l'attuazione regionale della Legge Delrio.

Il ruolo dei CAL inizialmente previsto dal d.l. 95/2012 per il riordino delle Province⁴⁵, non è stato confermato dalla l. 56/2014 che si è invece limitata a prevedere percorsi regionali di riordino territoriale⁴⁶.

L'Accordo raggiunto in Conferenza unificata l'11 settembre 2014 ha stabilito solo che le leggi regionali sulla razionalizzazione delle funzioni provinciali dovessero consultare il sistema delle autonomie locali «anche attraverso i Consigli delle autonomie locali».

Le Regioni, però, non sempre hanno utilizzato il raccordo in sede di CAL per dare attuazione alla Legge Delrio ed hanno preferito prevedere, ancora una volta, altre forme di confronto con gli Enti locali⁴⁷.

⁴³ E. D'ORLANDO, Il Consiglio delle autonomie locali nel sistema regionale integrato, cit., p. 8; M. G. NACCI, Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali, cit., p. 21.

⁴⁴ E. D'ORLANDO, Il Consiglio delle autonomie locali nel sistema regionale integrato, cit., pp. 7 e 8.

⁴⁵ Gli artt. 17 comma terzo e 19 comma 1 del d.l. 95/2012 prevedevano rispettivamente che i CAL formulassero un piano di riduzione delle Province e che contribuissero alla definizione degli ambiti ottimali per l'esercizio associato delle funzioni comunali. Sul punto G. M. SALERNO, Sulla procedura di riordino delle Province e in particolare sulla fase dei CAL, in *Federalismi.it*, 10 ottobre 2012; F. FABRIZZI, I piani di riordino dei CAL. Una prima lettura ragionata, in *Federalismi.it*, 10 ottobre 2012; F. PIZZOLATO, In mezzo al guado, cit., pp. 197, 198.

⁴⁶ M. G. NACCI, Il ruolo dei Consigli delle autonomie locali, cit., pp. 32 ss.

⁴⁷ A titolo di esempio l'Emilia Romagna, con la l.r. 13/2015 ha provveduto a istituire un Conferenza agricola, Comitati di consultazione in materia di caccia e pesca, una Cabina di regia regionale per le politiche socio-sanitarie. La Lombardia, accanto alla l.r. 19/2015 di riordino delle funzioni provinciali, ha avviato un percorso istituzionale di confronto basato su tavoli provinciali; il percorso è tracciato dal documento *La riforma delle autonomie in Lombardia approvato dalla Giunta regionale nel marzo 2016*.

Da ultimo nemmeno la revisione costituzionale Renzi-Boschi ha pensato di riformare, attraverso i CAL, le relazioni territoriali⁴⁸. Non solo non si metteva mano all'art. 123, quarto comma Cost.⁴⁹, ma un ruolo dei CAL non era previsto né nella designazione dei sindaci-senatori⁵⁰, né nella conclusione di intese in ambito regionale per la definizione delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali⁵¹.

Dalle previsioni normative in materia di CAL emerge quindi una raffigurazione istituzionale nell'insieme non adeguata alla complessità dell'intreccio politico e amministrativo che caratterizza il rapporto Regione-Enti locali.

Le previsioni legislative che hanno riguardato i CAL in questi anni non sembrano esercitare una vera autorità sui rapporti politici che invece dovrebbero formalizzare: la relazione Regioni-enti locali non riesce ad essere trasfusa negli stampi istituzionali del Consiglio delle autonomie locali proprio perché questi stampi sono in realtà poco adatti alla sua natura.

La disciplina è infatti sia troppo astratta sia troppo complessa.

L'astrattezza non consente di far emergere tutte le sfaccettature della realtà territoriale e il notevole peso politico di alcuni Enti locali.

La complessità, invece, impedisce di vedere nel CAL lo strumento che gli Enti locali privi di un'autonoma forza di pressione possono utilizzare per far sentire la propria voce a livello regionale.

Il risultato è che Comuni dotati di peso politico continueranno ad essere tentati di interloquire direttamente con gli organi regionali⁵², mentre i Comuni che ne sono privi continueranno a non avere canali istituzionali che consentano loro di instaurare un dialogo.

Una prima forma di correzione potrebbe derivare da strumenti tecnici di riequilibrio dei rapporti interni: l'introduzione del voto ponderato, ad esempio, terrebbe conto della diversa rilevanza generale delle amministrazioni comunali facendo però salva la necessità di sviluppare le politiche regionali attraverso forme istituzionali che rendano ampio e trasparente il confronto con gli enti locali.

⁴⁸ F. PIZZOLATO, *In mezzo al guado*, cit., pp. 199, 200.

⁴⁹ La necessità di una revisione dell'art. 123, quarto comma, era stata evidenziata dal Coordinamento nazionale permanente dei Consigli delle autonomie locali nel documento *Le prospettive di riforma dei CAL*. Documento di proposte approvato dal Consiglio nazionale permanente dei Consigli delle autonomie locali nella riunione del 25 gennaio 2016.

⁵⁰ A favore di un ruolo dei CAL nella designazione dei sindaci-senatori si sono espressi A. D'ATENA, *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, 2/2015, p. 3; B. PEZZINI, *Risposte ai quesiti del Forum di Diritti regionali*, in *Diritti regionali*, 2016, p. 2. In proposito sia consentito rinviare a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il ruolo dei sindaci nel nuovo Senato. Una rappresentanza oltre la mediazione dei partiti?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10/2016, p. 11.

⁵¹ Tali intese erano previste nel nuovo terzo comma dell'art. 117 Cost. che elencava le materie rimesse alla potestà legislativa regionale. In proposito E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle autonomie locali nel sistema regionale integrato*, cit., p. 10.

⁵² F. PIZZOLATO, *In mezzo al guado*, cit., p. 193.

Si tratterebbe di un primo passo verso la costruzione delle istituzioni di raccordo su linee di rappresentanza degli interessi territoriali diverse da quelle che tradizionalmente hanno costruito il parlamentarismo⁵³.

Allo stato attuale, invece, la riproduzione di schemi classici della rappresentanza sembra semplicemente aver prodotto uno svuotamento del significato costituzionale del CAL che, al di là delle funzioni che si è visto attribuire, appare essere un'architettura poco frequentata dalla realtà politica che invece preferisce, e forse con qualche ragione, strumenti con un basso tasso di formalizzazione.

Appare però necessario verificare questo primo risultato confrontandolo con quanto i CAL oggi stanno comunque facendo: nonostante gli evidenziati difetti di disciplina, non sono poche le realtà regionali in cui i Consigli delle autonomie locali sono pervenuti ad elaborare una prassi che può dirsi consolidata.

3. Dati dall'esistenza e dal funzionamento dei CAL nelle Regioni ordinarie: molti sforzi pochi risultati

Quando si abbandona l'astrattezza delle previsioni normative e ci si accosta ai dati concreti che testimoniano il funzionamento dei CAL si entra in un'atmosfera fortemente nebulosa.

Intanto già anche solo la ricostruzione del sistema non è per niente semplice⁵⁴.

Si è visto come i numerosi rinvii tra Statuti, leggi e regolamenti regionali frammentino all'origine la disciplina.

Non tutte le Regioni ordinarie, inoltre, hanno provveduto a istituire l'organo: Molise e Veneto conservano Conferenze Regioni-autonomie locali create negli anni Novanta ed ispirate a logiche non del tutto coincidenti con quelle del CAL; la Basilicata ha sostituito lo Statuto del 1971 soltanto con la legge statutaria 17 novembre 2016, n. 1; in Campania e in Puglia, nonostante l'approvazione di vari atti prodromici⁵⁵, l'organo non è ancora entrato in funzione.

Infine anche le Regioni che hanno un CAL attivo e funzionante non sempre pubblicano e diffondono precisi dati di funzionamento.

In questo lavoro sono stati raccolti i dati relativi ai CAL di Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Toscana e Umbria. Da segnalare che il CAL Marche, che pubblica

⁵³ I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, Napoli, 2006; F. PIZZOLATO, *In mezzo al guado*, cit., pp. 188 ss.

⁵⁴ Cfr. in proposito M. G. NACCI, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali*, cit., pp. 17 ss.

⁵⁵ In Campania è del 28 giugno 2016 l'ultima delibera di giunta che ha provveduto a modificare le modalità di elezione dei componenti del CAL; in Puglia, invece, la legge regionale istitutiva è la 29/2006. Sulla situazione pugliese cfr. M. S. LOIODICE, *Il Consiglio delle autonomie locali nella Regione Puglia: un organo necessario ma scomodo* (novembre 2013), in www.issirfa.cnr.it

dettagliati rapporti annuali sulla propria attività, fornisce dati aggiornati soltanto fino al 2014 e pertanto non è stato incluso nella ricerca⁵⁶.

Gli anni presi in esame sono stati, infatti, il 2016 e il 2017 sia perché gli anni precedenti sono già stati analizzati da altri studi⁵⁷ sia perché è apparso rilevante osservare il funzionamento dell'organo a cavallo della mancata approvazione della riforma costituzionale del 2016. Appare opportuno immediatamente anticipare come l'attività dei CAL tra 2016 e 2017 sia pienamente confrontabile, circostanza che conferma come la riforma costituzionale non implicasse un maggiore coinvolgimento degli organi di raccordo.

Dall'analisi del campione così costruito emergono i seguenti dati distinti Regione per Regione.

Per quanto riguarda l'**Abruzzo** negli anni 2016-2017 il CAL non ha adottato alcun atto propositivo, mentre ha prodotto 3 pareri nel 2016 e 6 nel 2017. Tra di essi soltanto uno è stato di segno contrario⁵⁸. Nel 2016, invece, è stata raggiunta un'intesa tra CAL e Giunta regionale sul documento ricognitivo della rete dei servizi del trasporto pubblico locale⁵⁹.

In Calabria il CAL è stato costituito con il Decreto del Presidente del Consiglio regionale n. 15 del 10 ottobre 2016 ed ha tenuto la sua seduta di insediamento il 24 ottobre 2016.

Nel 2017 sono state convocate 4 sedute: 3 di esse sono state dedicate all'elezione del Presidente e dei componenti dell'Ufficio di presidenza, mentre soltanto nella quarta seduta il CAL è stato chiamato a deliberare su 4 pareri e su un atto di iniziativa legislativa⁶⁰.

Il CAL Emilia-Romagna⁶¹ ha tenuto 16 sedute nel 2017 che hanno portato all'approvazione di 34 pareri tutti favorevoli e a 3 atti di designazione. Nel 2016, invece, vi sono state 19 sedute in cui sono stati espressi 60 pareri tutti favorevoli e 9 atti di nomina o designazione.

Il CAL Lazio fornisce, tramite il proprio sito istituzionale, informazioni frammentarie, dal momento che la sezione "atti" risulta aggiornata fino al 2013⁶² e dalle altre sezioni del sito è possibile estrarre solo dati parziali. Ad ogni modo è stato possibile ricostruire come l'Assemblea si sia riunita 4 volte nel 2017 e 4 volte nel 2016.

⁵⁶ http://www.consiglio.marche.it/istituzione/organismi_consiliari/cal/rapporti_annuali.php

⁵⁷ M. G. NACCI, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali*, cit., pp. 17 ss.

⁵⁸ Si tratta del parere reso sul progetto di legge regionale n. 340/2016, d'iniziativa della Giunta regionale (Contenimento dell'uso del suolo attraverso il recupero del patrimonio edilizio esistente – Destinazioni d'uso). <http://www.consiglio.regione.abruzzo.it/node/178283>

⁵⁹ <http://www.consiglio.regione.abruzzo.it/node/124573>

⁶⁰ <http://www.consiglioregionale.calabria.it/portale/Istituzione/CAL/Attivita>

⁶¹ <http://www.regione.emilia-romagna.it/cal/il-cal-e-le-sue-articolazioni/il-CAL/sedute/sedute-del-cal-del-2016>

⁶² <http://cal.regione.lazio.it/cal/atti/elenco/10/53/0/>



Con riferimento ad atti del Consiglio regionale nelle sedute di novembre, maggio e aprile 2017 il CAL Lazio ha espresso 2 pareri favorevoli, 1 con osservazioni e 1 con modifiche ed osservazioni⁶³. Ad essi occorre aggiungere i pareri resi sugli atti di Giunta e gli esiti della seduta del 18 dicembre: dalle convocazioni delle sedute risulta infatti come il CAL avrebbe dovuto esprimersi su molti altri temi, ma non è stato possibile reperire gli esiti.

Per quanto riguarda invece il 2016 sono state pubblicate soltanto le deliberazioni relative alla seduta del 22 dicembre in cui sono stati resi 4 pareri favorevoli di cui uno con raccomandazioni e 1 con richiesta di integrazione⁶⁴.

Il CAL Liguria ha tenuto nel 2017 10 sedute che hanno prodotto complessivamente 28 pareri⁶⁵. Tra di essi uno solo è risultato negativo mentre 8 sono stati condizionati o con osservazioni. Rarissimi i casi di votazioni non all'unanimità: soltanto tre pareri hanno visto membri contrari o astenuti.

Un po' più movimentato il 2016: in 12 sedute sono stati approvati 36 pareri di cui 4 negativi e 18 favorevoli condizionati o con osservazioni. Anche nel 2016 sono state pochissime le votazioni non all'unanimità (8)⁶⁶.

La Lombardia fornisce dati dettagliati sull'attività del CAL attraverso i suoi annuali Rapporti sulla legislazione⁶⁷.

L'ultimo rapporto pubblicato fa riferimento al 2016 ed evidenzia come si siano svolte 3 sedute dell'Assemblea che però non ha potuto deliberare alcun parere per il mancato raggiungimento del numero legale. Il CAL ha quindi potuto soltanto trasmettere delle osservazioni sul Documento di Economia e Finanza regionale e provvedere ad alcuni atti di nomina.

Nel 2017 l'Assemblea è stata convocata per il 21 aprile 2017 con un ordine del giorno relativo all'integrazione dell'Ufficio di presidenza, ad un atto di designazione e alla formulazione di un parere in materia di spazi finanziari per il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio⁶⁸.

Il sito del Consiglio regionale del Piemonte pubblica convocazioni, deliberazioni e sintesi delle sedute dell'Assemblea e dell'Ufficio di Presidenza del CAL⁶⁹.

⁶³ Questi dati hanno infatti potuto essere estratti dai Rapporti mensili sull'attività legislativa del Consiglio regionale del Lazio-X Legislatura.

⁶⁴ http://cal.regione.lazio.it/cal/news_dettaglio/assemblea_e_documenti_approvati/0/0/0/958/2/

⁶⁵ <http://www.cal.liguria.it/>

⁶⁶ <http://www.cal.liguria.it/>

⁶⁷ <http://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/portal/crl/home/leggi-e-banche-dati/rapporti-sulla-legislazione>

⁶⁸ http://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/c855fe2b-1d48-4b20-b0df-bcc8f3879c1a/Convocazione_21aprile2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c855fe2b-1d48-4b20-b0df-bcc8f3879c1a

⁶⁹ <http://www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/consiglio-autonomie-locali/attivita>



Nel 2017 l'Assemblea si è riunita 10 volte e ha espresso 17 pareri tutti di segno positivo che, in 4 casi, sono stati condizionati a specifiche richieste.

Per quanto riguarda il 2016 occorre tenere presente che il 10 ottobre 2016 si è insediato un nuovo CAL che ha tenuto in quell'anno 2 sedute in cui sono stati approvati 4 pareri tutti favorevoli. Con la composizione precedente, invece, è stato approvato un solo parere, di carattere positivo.

Il CAL Toscana pubblica un resoconto annuale sulla sua attività⁷⁰. L'ultimo aggiornamento riguarda il 2016: l'organo ha tenuto 10 sedute in cui sono stati approvati 27 pareri, tutti favorevoli, che hanno riguardato: 19 proposte di legge, 4 proposte di deliberazione, 3 proposte di regolamento e 1 proposta di risoluzione. Sono state poi approvate 6 delibere di nomina.

Dal sito istituzionale è poi possibile ricostruire come nel 2017 l'Assemblea si sia riunita 11 volte⁷¹ ed abbia espresso 12 pareri, di segno positivo, che hanno riguardato proposte di leggi regionali⁷². Tra di essi 3 contengono raccomandazioni. Le designazioni del 2017 sono state 3⁷³.

In Umbria il CAL ha tenuto 10 sedute nel 2017; in esse sono stati approvati 7 pareri favorevoli e 1 contrario.

Anche nel 2016 ci sono state 10 sedute che hanno portato all'approvazione di 18 pareri positivi; 4 hanno riportato delle osservazioni. Nel 2016 è stato approvato anche un atto di iniziativa legislativa relativo alla disciplina del CAL stesso⁷⁴.

Dall'analisi degli atti concretamente adottati nelle diverse Regioni emerge una nettissima prevalenza dell'attività consultiva che occupa quasi integralmente le sedute dei CAL.

Le altre funzioni attribuite all'organo, fatta forse eccezione per quelle di nomina e designazione, appaiono essere del tutto marginali con atti che vengono approvati solo sporadicamente.

Il valore complessivo della funzione consultiva, comunque, viene fortemente ridotto dal carattere quasi esclusivamente favorevole dei pareri, circostanza che porta a rilevare come i CAL non sembrano essersi fatti portatori di una voce diversa e distinta da quella della Regione e come le leggi regionali di fatto non siano l'espressione formalizzata del raccordo istituzionale con gli Enti locali.

L'approvazione di pareri che, nella stragrande maggioranza dei casi, non contengono nemmeno delle osservazioni, anzi, sembra suggerire come il passaggio al CAL sia spesso considerato un adempimento

⁷⁰<http://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/COCCOINA/documenti/Lupi%20CAL%20Rapporto%202016.pdf>

⁷¹ <http://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/sedute?idc=29>

⁷² <http://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/affari?idc=29>

⁷³ <http://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default?idc=29&nome=cal-designati>

⁷⁴ http://www.cal-umbria.it/cal/index.php?option=com_content&view=article&id=126&Itemid=130

procedurale che non apporta un significativo beneficio in termini di costruzione plurale degli atti regionali.

È stato evidenziato in dottrina come ciò sia dovuto alla fase molto anticipata del procedimento in cui il CAL è chiamato ad esprimersi: gli atti, spesso, sono suscettibili di subire ancora ampie modificazioni, sicché è difficile per il CAL esprimere pareri contrari⁷⁵.

Sta però di fatto che, anche per questo, l'attività dei CAL non sembra idonea a tradursi in uno strumento per portare la posizione delle autonomie minori all'interno delle decisioni regionali, con la conseguenza, pressoché automatica, che gli Enti locali sono spinti a trovare altre vie per far accogliere le loro istanze a livello regionale.

Ad ogni modo è necessario notare come sicuramente il trend di funzionamento dell'organo sia un po' dovunque crescente⁷⁶: quasi tutte le Regioni che hanno un CAL operativo, pur con molti ritardi e difficoltà, sembrano aver sviluppato la prassi di sedute frequenti, in molti casi mensili, in cui si realizza un buon tasso di partecipazione e vengono affrontati ordini del giorno articolati nell'esame e nell'approvazione di numerosi atti.

Costituisce una rilevante eccezione il CAL Lombardia che, nonostante sia operativo dal 2011⁷⁷, negli ultimi anni ha tenuto poche sedute e deliberato pochissimi pareri⁷⁸.

L'impressione complessiva resta comunque quella di un'istituzione incompiuta che fatica a rispondere alla sua pur nobile ragione costituzionale⁷⁹.

Il dato è stato evidenziato anche dal Coordinamento nazionale permanente degli stessi CAL che, con il documento *Le prospettive di riforma dei CAL* del 25 gennaio 2016, ha avanzato una serie di proposte che potrebbero consentire di rafforzarne il ruolo.

In particolare è stata sottolineata la necessità di rendere comuni alcuni tratti funzionali ed organizzativi. Pur nel rispetto dell'autonomia statutaria di ciascuna Regione, sono stati evidenziati i benefici di una maggiore omogeneità nella definizione dei criteri di composizione dell'organo e di durata delle cariche,

⁷⁵ M. G. NACCI, Il ruolo dei Consigli delle autonomie locali, cit., 30; ID., Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali, cit., p. 18

⁷⁶ La tendenza è stata messa in evidenza anche da M. G. NACCI, Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali, cit., pp. 17 ss.

⁷⁷ In Lombardia il CAL è stato rinnovato nel 2013 con la X legislatura attraverso la deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale n. 225 del 2013. La prima costituzione del CAL è invece avvenuta con la deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale n. 3/2011.

⁷⁸ Il dato riferito per il 2016, infatti, è simile a quello degli anni precedenti. Cfr. i Rapporti sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale pubblicati sul sito del Consiglio regionale: <http://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/portal/crl/home/leggi-e-banche-dati/rapporti-sulla-legislazione>

⁷⁹ F. PIZZOLATO, In mezzo al guado, cit., p. 200: «L'attuale CAL appare l'esito incerto, probabilmente provvisorio di una disciplina costituzionale solo abbozzata e di compromesso».

nonché di una chiara regolazione dei rapporti con conferenze e tavoli istituzionali creati ad hoc dalla legislazione regionale⁸⁰.

Anche la dottrina ha ormai elaborato una serie di proposte di riforma idonee a migliorare significativamente lo stato di funzionamento dei CAL.

Così ad esempio sul versante della composizione è ormai diffusa la convinzione che debbano essere rappresentati i soli enti territoriali previsti dall'art. 114 Cost. nella figura dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia dal momento che l'inclusione delle diverse anime dei Consigli è considerata foriera di una dannosa riproduzione delle contrapposizioni tra partiti⁸¹.

Una questione specifica riguarda poi le Province: a seguito della l. 56/2014 il carattere di secondo livello degli organi provinciali pone problemi di moltiplicazione della rappresentanza dei Comuni di cui le legislazioni regionali dovrebbero tenere conto⁸².

Anche sul fronte delle funzioni sono state formulate proposte rilevanti: un'interlocazione chiara coi legislativi ed esecutivi regionali, nonché poteri di intervento significativi sulle leggi di allocazione delle funzioni amministrative e coordinamento della finanza endoregionale sono tutti elementi che favorirebbero uno sviluppo dei CAL⁸³.

Tuttavia, in questa sede si intende far emergere come questi elementi di riforma debbano necessariamente collocarsi in una prospettiva più ampia, che coinvolge l'intera struttura dei livelli di governo della nostra Repubblica.

4. Qualche considerazione sulla situazione attuale: la mancata attuazione della sussidiarietà come principale causa della marginalità dei CAL

I dati che sono stati illustrati nelle pagine precedenti consentono di considerare come le Regioni ordinarie abbiano davvero faticato ad adeguarsi a una previsione costituzionale, quella dell'art. 123, comma quarto, che è chiara nelle sue ambizioni, ma che, per essere davvero operativa, necessiterebbe di un sostrato di rapporti istituzionali ben diverso dall'esistente.

⁸⁰ COORDINAMENTO NAZIONALE PERMANENTE DEI CONSIGLI DELLE AUTONOMIE LOCALI, *Le prospettive di riforma dei CAL*, 25 gennaio 2016.

⁸¹ R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali*, cit., p. 602; F. PIZZOLATO, *In mezzo al guado*, cit., p. 194.

⁸² M. G. NACCI, *Il ruolo dei Consigli delle autonomie locali*, cit., p. 42; E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle autonomie locali nel sistema regionale integrato*, cit., p. 7; F. PIZZOLATO, *In mezzo al guado*, cit., p. 196; R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22 aprile 2014.

⁸³ E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle autonomie locali nel sistema regionale integrato*, cit., p. 10.

Si vuole infatti avanzare l'idea che le molte mancanze di attuazione e le concrete difficoltà operative dei CAL siano in realtà l'effetto quasi inevitabile dell'alterazione applicativa che ha subito il testo riformato dell'art. 118 Cost.⁸⁴.

Soltanto prendendo molto sul serio il carattere generale dell'amministrazione comunale è possibile arrivare a percepire la rilevanza che dovrebbe assumere un organo regionale preposto al confronto e dialogo con Comuni e Province⁸⁵.

Nella logica sussidiaria richiamata dall'art. 118 Cost. il Comune avrebbe dovuto essere la sede della prima istituzionalizzazione degli interessi sociali proprio perché è l'unica forma giuridica in grado di iniziare un confronto tra società e istituzioni e di inserire quel confronto in processi sovracomunali che trovano nella potestà legislativa regionale il primo livello di copertura normativa⁸⁶.

È chiaro allora come soltanto la sussidiarietà avrebbe potuto consentire di integrare le diverse istituzioni senza alterare l'ordine spontaneo degli interessi sociali⁸⁷: in questo contesto il CAL poteva assumere un significato davvero rilevante perché doveva essere l'elemento istituzionale che consente di tradurre il sistema reticolare delle funzioni territoriali negli atti normativi della Regione⁸⁸.

Ora, in un'attuazione del Titolo V che ha continuato a considerare la struttura plurale della Repubblica come una semplice indicazione programmatica, la possibilità di riformare la legislazione regionale attraverso le istituzioni di raccordo viene privata dei suoi presupposti necessari.

Se il principio di sussidiarietà è soltanto uno dei criteri che il legislatore può seguire e non l'indicazione del fondamento autonomo del ruolo dei Comuni⁸⁹, è chiaro che non viene scalfita la figura dell'amministrazione di esecuzione e che la Regione potrà continuare a far calare dall'alto la propria volontà legislativa senza tenere conto del compito che gli Enti locali svolgono nella differenziazione degli interessi sociali.

⁸⁴ La necessaria relazione tra sussidiarietà e Consiglio delle autonomie locali era già stata messa in evidenza da A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, cit.

⁸⁵ In proposito G. BERTI, *L'amministrazione locale come modello di amministrazione generale*, in *Studi economico-giuridici: ricerche di diritto regionale e locale, 1978-1979*, pp. 199 ss.; G. MELONI, *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Roma, 2005.

⁸⁶ Cfr. in proposito G. BERTI, *La giuridicità pubblica e la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in *Jus*, 2002, pp. 147 ss.

⁸⁷ G. BERTI, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in *Jus*, 2004, pp. 171 ss.

⁸⁸ E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle autonomie locali nel sistema regionale integrato*, cit., p. 2; G. BERTI, *La giuridicità pubblica e la riforma del Titolo V*, cit.

⁸⁹ G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 383 ss.; R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V*, ivi, pp. 365 ss.; L. DE LUCIA, *Le funzioni di province e comuni nella costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, pp. 23 ss.

In questo contesto i CAL restano necessariamente organi che magari possono arricchire la vita regionale con pareri ed atti di stimolo, ma che non riescono comunque a diventare meccanismi procedurali per trasfondere nella legislazione regionale la pari dignità istituzionale degli enti costitutivi della Repubblica. Una parziale conferma di questa tesi viene dal funzionamento dei CAL nelle Regioni a statuto speciale. Nonostante l'art. 123, comma quarto, Cost. non si applicasse alle Regioni speciali, oggi il CAL è presente in Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Provincia autonoma di Trento e, con la denominazione di Consiglio dei Comuni, nella Provincia autonoma di Bolzano.

In queste esperienze il CAL sembra soffrire di minore marginalità ed è anche stato progressivamente valorizzato da leggi regionali che gli hanno assegnato un ruolo crescente nella determinazione delle relazioni finanziarie regionali, nella definizione delle geometrie territoriali e nello sviluppo degli atti normativi regionali⁹⁰.

Il fatto che le Regioni speciali abbiano, sin dalla l. cost. 2/1993, una potestà legislativa primaria sull'ordinamento degli enti locali, rende maggiormente organici i rapporti istituzionali endoregionali e consente quindi di leggere anche il miglior funzionamento dei CAL in quei contesti come la dimostrazione dei benefici che può apportare la tendenziale parificazione tra enti territoriali⁹¹.

Se quindi si vuole trarre una qualche conclusione sul ruolo che i CAL esercitano nel sistema delle fonti regionali appare necessario sottolineare come la loro attuale condizione di marginalità sia una rilevante dimostrazione degli effetti che produce l'aver interpretato la sussidiarietà non come una chiave di lettura capace di gettare nuova luce sull'intero funzionamento della Repubblica, ma semplicemente come un *wishful thinking* che non modifica il vecchio modo di legiferare.

Per ripartire sulla via della sussidiarietà è necessario raccogliere quanto le Regioni hanno comunque realizzato per raggiungere almeno un obiettivo minimo di costruzione in senso plurale di un sistema delle fonti regionali in cui Regioni ed Enti locali sono le diverse forme di espressione di un'unica rete di servizio orientata alla garanzia dei diritti sociali⁹².

⁹⁰ In Friuli Venezia Giulia, ad esempio la l.r. 12/2015 ha rafforzato il ruolo dell'organo attribuendogli funzioni in materia di programmazione, elaborazione e attuazione delle politiche regionali con ricadute sui territori; in Trentino - Alto Adige la l. r. 1/2011 ha attribuito ai CAL delle due Province autonome la possibilità di esercitare congiuntamente una serie di funzioni; nella Provincia di Bolzano il Consiglio dei Comuni ha potere di iniziativa referendaria. In proposito E. D'ORLANDO, Il Consiglio delle autonomie locali nel sistema regionale integrato, cit., p. 7; D. CODUTI, Il Consiglio delle autonomie locali nella più recente legislazione, in *Rivista AIC*, 4/2011.

⁹¹ In proposito cfr. E. D'ORLANDO, Il Consiglio delle autonomie locali nel sistema regionale integrato, cit., p. 7 ss.; M. COSULICH, Il Consiglio delle autonomie locali come strumento di raccordo, cit.

⁹² G. BERTI, La giuridicità pubblica e la riforma del Titolo V, cit., p. 151; M. CARLI, Le funzioni di Comuni e Province negli statuti regionali, cit., p. 483; E. D'ORLANDO, Il Consiglio delle autonomie locali nel sistema regionale integrato, cit., p. 2.



Il CAL può offrire un contributo in questa direzione se quantomeno se ne rafforza il ruolo in quelle materie che costituiscono il presupposto del funzionamento dell'amministrazione sul territorio, vale a dire la determinazione delle politiche regionali di bilancio nonché le leggi regionali in materia di ordinamento e funzioni degli enti locali e gli atti regionali di programmazione generale⁹³.

Senza queste, pur minime, misure non appare improbabile che i CAL continuino ad apparire «uccelli immaginari e deformi», vero specchio del carattere incompiuto del pluralismo repubblicano⁹⁴.

⁹³ L. MARIUCCI, *Per una Repubblica federale italiana*, cit., p. 45; R. BIN, *L'amministrazione coordinata e integrata*, cit., p. 1010; E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle Autonomie locali nel sistema regionale integrato*, cit., p. 3.

⁹⁴ L'immagine è stata coniata da Umberto Pototschnig per i comprensori: U. POTOTSCHNIG, *Le Regioni istituiscono i circondari (ma non pensano ai comprensori)*, in *Le Regioni*, 1974, p. 134.