

**INDICE N. 3/2017**

ERNESTO BIANCHI	4
Realtà, miti, finzioni in Santi Romano. Osservazioni ‘frammentarie’ di un romanista	
LORENZO FRANCHINI	31
Tempo dell’adempimento e termini impliciti	
GIOVANNI BOMBELLI	84
Immagini “pubbliche”, diritto e intervento giurisdizionale	
ANDREA SANGUINETTI	110
<i>Le rogationes per saturam</i> prima della <i>lex Caecilia Didia</i>	
MARCO GARDINI	150
La trama giurisprudenziale sulla pregiudizialità in CTh.9.20.1	
FILIPPO PIZZOLATO	178
In mezzo al guado: i CAL e il sistema delle autonomie	
ROBERTO ISOTTON	202
La confisca fra passato e futuro	

ANTONIO INGOGLIA	225
Welfare migration ed enti religiosi	
MARIO FERRANTE	240
La delibazione delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale dopo la riforma del processo matrimoniale canonico	
CARLO RUSCONI	284
Le c.d. dipendenze e le tutele giuridiche nelle varie età dell'uomo	
MATTEO MANFREDI	305
Le professioni legali nel mercato unico europeo tra libertà di circolazione e concorrenza	

SEZIONE MONOGRAFICA:

GIULIO ILLUMINATI	324
Relazione introduttiva	
TERESA BENE	332
Diritti e interessi coinvolti nella riforma delle intercettazioni	
FRANCESCA RUGGIERI	354
L'impatto delle nuove tecnologie informatiche: il captatore informatico L'art. 1 c. 84 lett. e del d.d.l. Orlando: attuazione e considerazioni di sistema	

PAOLO TONINI	373
Relazione introduttiva	
DONATELLA CURTOTTI	382
Il captatore informatico nella legislazione italiana	
ENRICO MARIA MANCUSO	412
La perquisizione on-line	
MARCO TORRE	435
Il captatore informatico nella legge delega 23 giugno 2017, n. 103	

## In mezzo al guado: i CAL e il sistema delle autonomie

**SOMMARIO: 1. Comuni e Regioni: ordinamenti rivali o sistema delle autonomie? - 2. La costruzione “dal basso” della Repubblica - 3. Rappresentanza di liberi e uguali e rappresentanza di territori: una convivenza difficile - 4. Alcuni problemi attuali della disciplina dei CAL - 5. Osservazioni conclusive.**

### 1. Comuni e Regioni: ordinamenti rivali o sistema delle autonomie?

Il Consiglio delle autonomie locali (CAL) è un organo regionale apparentemente minore, cui la Costituzione riserva funzioni consultive. Quasi fosse sfuggito di penna al legislatore costituzionale del 2001, esso resta escluso dall'elenco degli organi regionali citati dall'art. 121 Cost.<sup>1</sup>. Eppure quest'organo ha suscitato nella dottrina attenzioni apparentemente sproporzionate. Questo scarto potrebbe essere il riflesso dello iato tra la propensione all'astrattezza della dottrina, solleticata dagli snodi teorici che l'istituzione del CAL tocca o almeno sfiora, e la concreta vita istituzionale che non sembra, per ora, consegnare a quest'organo un rilievo significativo. Dal punto di vista teorico, la ragione dell'interesse sta nella collocazione del CAL su un crinale strategico per l'assetto delle istituzioni repubblicane. Esso è infatti l'unico organo di raccordo che sia esplicitamente costituzionalizzato, se si esclude l'integrazione della commissione bicamerale per le questioni regionali mediante rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali, ai sensi della l. cost. 3/2001, art. 11.

Come altrove si è argomentato<sup>2</sup>, un limite strutturale – oltre quelli contingenti - alla promozione effettiva delle autonomie politiche territoriali nel nostro ordinamento sta nella replica, a ogni livello delle istituzioni repubblicane, del dispositivo della rappresentanza che, per sua natura logica, riparte, per così dire, ogni volta da zero, nel senso che, anziché innestarsi sulle articolazioni previe, si regge su

---

\*Il contributo è stato sottoposto a *double blind peer review*.

<sup>1</sup> La dottrina ha prospettato la soluzione dell'abrogazione parziale tacita dell'art. 121 (M. Olivetti, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali*, Bologna 2002, p. 358).

<sup>2</sup> F. Pizzolato, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2015.

una reiterata autorizzazione direttamente proveniente da un bacino di individui liberi e uguali<sup>3</sup>. Riprodotta a ogni livello, in questo modo uniforme e seriale, la rappresentanza politica ha ostacolato l'espressione politica delle differenze e del pluralismo, divenendo piuttosto, in sinergia con il circuito partitico, un fattore di omologazione<sup>4</sup>. Essa attinge a un serbatoio composto in modo conforme, solo quantitativamente variabile, e dispone gli organi così composti su fronti paralleli e quasi indifferenti l'uno all'altro, ciascuno forte di un'indipendente legittimazione democratica.

La replica seriale del dispositivo rappresentativo penalizza fatalmente le autonomie, posto che il livello statale detiene competenze, risorse finanziarie e finanche simboliche, che lo rendono "inattaccabile" dai livelli sottostanti. Dall'origine, la rappresentanza politica si intreccia con la sovranità statale<sup>5</sup>. Prezioso e profetico a riguardo appare il monito di Proudhon sui tradimenti cui è esposta una democrazia sospinta dal suffragio universale su un crinale di "indivisione" che riduce il popolo a una sola voce<sup>6</sup>. Le autonomie versano in un invincibile stato di precarietà,

---

<sup>3</sup> Benché rimanga il collegamento con il territorio garantito dalla suddivisione dei collegi elettori, come nota I. Ciolli, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli 2010, pp. 78 e 97: "quelli che si rappresentano sono idealmente gli individui, non i loro interessi, né la loro identità geografica, pertanto le circoscrizioni elettorali devono essere ritagliate in modo da scongiurare la rappresentazione del locale. Eppure, in qualche modo, la rappresentanza del territorio, ma anche la rappresentatività delle istanze locali e territoriali sopravvive al modello stilizzato del «one person, one vote»". Il *malapportionment* deve dunque rimanere nell'alveo del ragionevole (*ibidem*, p. 211 ss., con riferimento all'esperienza comparata).

<sup>4</sup> L'aporia nella replica della rappresentanza politica generale, davanti a individui liberi e uguali, che annulla proprio ciò che dovrebbe valorizzare, e cioè le differenze, omologandole, è stata in più occasioni sottolineata da G. Duso. Il testo più organico resta Id., *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, Milano 2003. Sul dibattito relativo alla dinamica di indistinzione/differenziazione tra rappresentanza corporativa e territoriale, si v. I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli 2006, p. 83 ss..

<sup>5</sup> Oltre a Duso, cfr. A. Mattioni, *Sovranità*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche. Aggiornamento*, Torino 2012, p. 662 ss..

<sup>6</sup> P.J. Proudhon, *Del principio federativo*, tr. it., Milano 2000 (l'originale francese è del 1863), pp. 84-85: "laddove regna, nella sua ingenuità, il suffragio universale, si può tranquillamente affermare che tutto si svolgerà nel senso dell'indivisione. Poiché il popolo è la collettività che racchiude in sé tutta l'autorità e tutto il diritto, il suffragio universale, per essere espressione sincera del suo significato, dovrà per quanto possibile essere lui stesso indiviso (...) Da questo scrutinio indiviso nasce dunque un'assemblea indivisa, che delibererà e legiférerà come un solo uomo. In caso di disparità di pareri, è la maggioranza a rappresentare, senza sentirsi limitata, l'unità nazionale. Da questa maggioranza uscirà a sua volta un governo indiviso che, derivando i suoi poteri dalla nazione indivisibile, è chiamato a governare e ad amministrare collettivamente ed unitariamente, senza spirito di localismo né forme di campanilismo. È così che il sistema di centralizzazione, di imperialismo, di comunismo, di assolutismo - tutti questi termini sono sinonimi - scaturisce dall'idealismo popolare; è così che nel patto sociale, concepito alla maniera di Rousseau e dei giacobini, il cittadino si dimette dalla sua sovranità ed il comune, e sopra al comune il dipartimento e la provincia, assorbiti nell'autorità centrale, non sono altro che agenzie sotto la direzione immediata del ministero".

strutturalmente e, se possibile, ulteriormente accentuato dai più recenti passaggi istituzionali: lo attesta la sorte incerta delle Regioni, “scampate” a una revisione penalizzante; delle Province, di cui era “attesa” la soppressione<sup>7</sup>; e perfino dei Comuni, le cui funzioni fondamentali non hanno mai trovato soddisfacente stabilizzazione nell’ordinamento<sup>8</sup>. Il mancato varo della “carta delle autonomie” certifica questo stato di precarietà e di perdurante soggezione, cui ha fornito valido supporto l’interpretazione, avvalorata dalla Corte costituzionale, delle esigenze del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario<sup>9</sup>.

Le stesse autonomie territoriali finiscono con l’apparire sistemi slegati l’uno dall’altro, quando non apertamente conflittuali<sup>10</sup>, in contesa per la stessa legittimazione popolare e il *favor* del legislatore statale, perdurante *dominus* del riparto delle competenze e delle risorse. I segnali di un’interpretazione delle diverse autonomie quali livelli “rivali” si sono concretizzati, ad esempio, proprio nella vicenda che ha portato la Corte costituzionale a sancire l’inapplicabilità della previsione - ex art. 123 - dell’istituzione dei Consigli delle autonomie locali alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano. Nella sent. 370/2006 l’interpretazione dell’art. 10 della l. cost. 3/2001, incentrandosi su un’accezione “quantitativa” delle forme più ampie di autonomia, finisce per restare impigliata nell’esclusiva ottica delle Regioni, senza cioè (poter) indagare la prospettiva di potenziamento di un complessivo tessuto autonomistico che tragga alimento dal rafforzamento dei raccordi inter-istituzionali<sup>11</sup>. Dall’istituzione del CAL, secondo la Corte, che scrutinava la l.p. 7/2005 di Trento, “potrebbero trarre vantaggio gli enti territoriali minori, ai quali verrebbe assicurata la rappresentanza dei propri interessi in un organismo, obbligatoriamente istituito, di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali di governo”; ma per la Corte resta fermo che “il meccanismo di estensione di cui al citato art. 10 possa funzionare soltanto quando esso miri a

---

<sup>7</sup> Art. 1.51 della l. 56/2014.

<sup>8</sup> Rinvio a F. Pizzolato, *Sulle funzioni fondamentali dei Comuni*, in *Diritto Pubblico*, 2015, p. 547 ss..

<sup>9</sup> Su cui, soprattutto, C. Buzzacchi, *Equilibrio di bilancio versus autonomie e 'Stato sociale'*, in *Amministrare*, 2014, p. 49 ss.

<sup>10</sup> A. Mastromarino, *Il Consiglio delle autonomie locali nella prospettiva dell’azione legislativa regionale*, in *Quaderni regionali*, 2012, pp. 549 e 565.

<sup>11</sup> L’impostazione è ribadita nella sent. 238/2007 della Corte costituzionale. V. già la sent. 175/2006.

garantire, all'esito di una valutazione complessiva, maggiore autonomia all'ente Regione e non anche all'ente locale".

Il CAL promette di introdurre un cuneo entro questa logica antagonista, perché inietta una rappresentanza delle autonomie locali entro il corpo della Regione e dunque istituisce, più ancora che un elemento di raccordo, un fattore di compenetrazione istituzionale. Le autonomie locali, per il tramite della loro rappresentanza presso il CAL, contribuiscono a dare forma alla Regione, rispetto a cui non appaiono più in posizione esterna.

In questo contributo si vogliono indagare, anche in chiave prospettica, le forme, le ragioni e le criticità di questa compenetrazione istituzionale.

## 2. La costruzione "dal basso" della Repubblica

Qualche anno fa, proprio per sfuggire ai denunciati limiti di un autonomismo governato – e commissariato - dal centro statale, una ricerca, autorevolmente condotta, aveva pionieristicamente prospettato l'istituzione di un Consiglio delle autonomie locali, a rilievo costituzionale e rimesso, per il resto, alla disciplina legislativa regionale, che investiva complessivamente l'ordinamento degli enti locali<sup>12</sup>. Quella proposta, che si richiamava espressamente all'esperienza degli Stati federali, tendeva a riportare l'ordinamento degli enti locali entro quello regionale, superando così il modello triangolare che consegna un ruolo egemone allo Stato<sup>13</sup>. Lo Stato doveva federare le Regioni, al cui interno si dipanava l'autonomia locale<sup>14</sup>. Alle Regioni occorreva pertanto riconoscere "una autentica funzione ordinatrice delle autonomie locali"<sup>15</sup>. Entro questa prospettiva, federalismo e neo-municipalismo venivano ritenuti disegni alternativi e incompatibili<sup>16</sup>; e, significativamente, l'art. 5

---

<sup>12</sup> L. Mariucci-R. Bin-M. Cammelli-A. Di Pietro-G. Falcon, *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna 1996.

<sup>13</sup> L. Mariucci, *Per una repubblica federale italiana*, in *Il federalismo preso sul serio*, cit., p. 43 ss.. V. anche M. Cosulich, *Il Consiglio delle autonomie locali come strumento di raccordo fra Regione ed enti locali: un possibile modello?*, in *Amministrazione in Cammino*, 1 ottobre 2009, p. 2 ss.

<sup>14</sup> L. Mariucci, *Per una repubblica...*, cit., p. 30.

<sup>15</sup> L. Mariucci, *Per una repubblica...*, cit., p. 44.

<sup>16</sup> R. Bin, *Veri e falsi problemi del federalismo in Italia*, in *Il federalismo preso sul serio*, cit., pp. 76-78; L. Mariucci, *Per una repubblica...*, cit., p. 43.

veniva considerato espressione di un'ideologia autonomistica antitetica rispetto alla logica federalista<sup>17</sup>.

La presenza dei CAL, in questo assetto, doveva garantire le autonomie locali, rispetto alla possibile invadenza regionale, grazie a poteri di co-decisione, difficilmente superabili. Il progetto prevedeva, ad esempio, l'approvazione, da parte del Consiglio delle autonomie locali, a maggioranza assoluta, dello statuto regionale, insieme all'assemblea regionale. Allo statuto era anche rimessa la composizione del Consiglio delle autonomie locali, nonché le modalità della sua partecipazione alla formazione delle leggi e degli atti amministrativi generali delle Regioni.

Si può notare come una simile ampiezza di disciplina regionale sull'ordinamento locale, allo stato attuale, sia approssimata dalle sole Regioni ad autonomia speciale, in conformità a quanto previsto dai rispettivi Statuti<sup>18</sup>. La Costituzione vigente, anche dopo le riforme in senso federale del titolo V, non risponde al modello additato: basti, a riguardo, oltre al ruolo preminente riconosciuto agli enti locali, il richiamo all'art. 117.2, lett. *p*, per verificare quanto vasta sia la competenza statale sull'ordinamento degli enti locali. Se poi si aggiungono gli articoli 118, sul conferimento delle funzioni amministrative, e 120, sull'esercizio dei poteri sostitutivi, si può escludere che l'autonomia municipale sia valorizzata solo all'interno di quella regionale<sup>19</sup>.

Lo studio ricordato muoveva dichiaratamente da una prospettiva federale. In questo contesto, le Regioni sono riconosciute come entità originarie, espressione politica di comunità territoriali e della relativa identità culturale. La possibilità di trasporre, nell'esperienza italiana, questo modello dualistico, incentrato cioè su Regioni e Stato, è questione dibattuta, senza che le posizioni in dottrina abbiano trovato un punto di accordo. Le vicende più recenti delle Regioni non appaiono, in questo senso, incoraggianti e, nel quadro autonomistico, sembra ancora preminente il

---

<sup>17</sup> L. Mariucci, *Per una repubblica...*, cit., p. 21.

<sup>18</sup> M. Cosulich, *Il Consiglio...*, cit., p. 7 per i richiami alla base normativa degli Statuti speciali.

<sup>19</sup> G. Scarafiocca, *L'organizzazione dei CAL negli ordinamenti regionali. Qualche tentativo di sintesi (e proposta)*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2016, p. 8.



radicamento dei Comuni, peraltro profondamente ancorato nella nostra storia politico-istituzionale<sup>20</sup>. La precarietà dell'autonomia regionale è segnata soprattutto dai canali di reclutamento e di organizzazione della classe politica, secondo l'intermediazione partitica, storicamente centripeta<sup>21</sup>. La stessa recente riforma costituzionale<sup>22</sup> muoveva da considerazioni fortemente critiche rispetto al bilancio dell'esperienza regionale<sup>23</sup>. Tali considerazioni emergevano anche nel dibattito, interno alla dottrina costituzionalistica, sui contenuti della riforma costituzionale: tra le posizioni a sostegno della riforma, si trattava talora di riconoscere apertamente la cattiva *performance* delle Regioni e la conseguente necessità di semplificare e riaccentrare competenze; oppure, nella dottrina filo-regionalista, si mirava, attraverso la revisione, a superare la logica della separazione delle competenze e a introdurre strumenti – per quanto perfettibili - di raccordo. Tra le posizioni critiche, si obiettava che non si fosse dinanzi a una vera – eppur necessaria - riforma delle Regioni, ma a un semplice svuotamento e attrazione verso l'alto di ambiti competenziali; o addirittura, si protestava contro l'impoverimento democratico che sarebbe stato causato da un Senato delle autonomie (soprattutto) regionali. Peraltro, la revisione costituzionale oggetto del referendum del dicembre 2016 si rivelava “distratta” rispetto al ruolo dei CAL, di cui non affrontava le aporie.

Ciò nondimeno, tralasciando la questione impervia del radicamento democratico delle Regioni, rileva ribadire come lo studio richiamato si muovesse nel quadro di una svolta federalistica della forma di Stato, coinvolgente perfino, seppur a livello interpretativo, l'art. 5 e cioè i principi fondamentali della Costituzione. Quando invece si resti ancorati al quadro dei principi costituzionali, si può provare a tracciare una prospettiva interpretativa (e anche evolutiva), coinvolgente lo stesso CAL. L'art.

---

<sup>20</sup> Rinvio a una ricerca Censis, *I valori delle Regioni*, Roma 2015. In dottrina, si v., per l'impraticabilità di un modello a “due punte”, I. Ruggiu, *Contro la Camera...*, cit., p. 382.

<sup>21</sup> Come del resto riconosceva lo stesso R. Bin, *Veri e falsi problemi...*, cit., pp. 66 e 70.

<sup>22</sup> Recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”, fatta oggetto di referendum costituzionale il 4 dicembre 2016.

<sup>23</sup> Tanto da spingere una equilibrata dottrina a chiedersi se non si fosse dinanzi a una “controriforma” del titolo V (E. Rossi, *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa 2016, p. 173).

5 e poi, soprattutto dopo la sua riformulazione nel 2001, l'art. 114 indicano la strada di una costruzione dell'ordinamento repubblicano dal basso, a partire cioè dall'esperienza di autogoverno delle comunità locali. L'idea costituzionale di Repubblica esprime proprio questa istanza di compenetrazione osmotica tra rapporti sociali e struttura istituzionale, che valorizza naturalmente le autonomie locali, quali primo, naturale, luogo istituzionale dell'organizzazione della partecipazione sociale<sup>24</sup>. L'immagine, indubbiamente evocativa ma generica, della costruzione dal basso sta a indicare un movimento ascendente di tessitura istituzionale della Repubblica, a partire dai Comuni fino a formare, attraverso gli enti intermedi, uno Stato, aperto alla dimensione sovranazionale. Non si tratta con questo di affermare una piena equi-ordinazione dei diversi livelli istituzionali, che è sicuramente da rapportare alle loro attribuzioni e potestà, e che, comunque, meglio si addice a ordinamenti separati e non concentrici, come quelli che invece fanno perno attorno alla *persona*. L'art. 114 non descrive una matrice, secondo l'immagine con cui Elazar descrive la struttura istituzionale federale<sup>25</sup>, ma piuttosto una struttura (non gerarchica ma) concentrica<sup>26</sup>, il cui fulcro è la persona e il cui elemento unificante, attorno al quale si dipana l'ordinamento, è il fine dello svolgimento della stessa nella partecipazione economica, sociale e politica. Come ha scritto J. Isensee, a proposito degli ordinamenti ispirati dal principio di sussidiarietà – e quello costituzionale, italiano, lo è, da ben prima del 2001 – “i diversi piani di azione formano una unità solidale. Tutti questi piani di azione sostengono una responsabilità fondata sulla divisione del lavoro per il bene comune”<sup>27</sup>. L'intera articolazione repubblicana condivide un *fine*, che si confonde e traduce con la partecipazione (economica, sociale e politica) e che dunque valorizza,

---

<sup>24</sup> Su questa idea della Repubblica e sulle sue matrici culturali, v. ora lo studio di E. Di Carpegna Brivio, *Il concetto di Repubblica nella Costituzione italiana*, Milano 2015, p. 25 ss. e soprattutto p. 30: “la Repubblica disegnata dalla Costituzione sarebbe dovuta divenire una costruzione ordinante non soltanto l'organizzazione statale, ma l'intera comunità politica”. La correlazione tra art. 5 e questa idea di Repubblica è stata magistralmente indicata da G. Berti, *Art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma 1975, p. 279.

<sup>25</sup> D. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, tr. it., Milano 1995, pp. 30-31.

<sup>26</sup> Tale prospettiva, che ha una lunga tradizione, è stata recentemente ripresa da Q. Camerlengo, *Stato, Regioni ed enti locali come «istituzioni parimenti repubblicane». Dai «livelli di governo» agli «anelli istituzionali»*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 66-67.

<sup>27</sup> J. Isensee, *Il principio di sussidiarietà: idea, diritto, realtà*, in *Lo Stato*, 7/2016, p. 71.

alla luce della sussidiarietà, la dimensione del territorio come costitutiva della Repubblica.

In questa prospettiva, l'attribuzione alle Regioni della disciplina legislativa dell'ordinamento degli enti locali equivarrebbe alla conferma della ben nota e opposta rotta discendente, con l'unica novità rappresentata dal cambiamento del punto d'avvio della discesa: anziché dallo Stato agli enti locali; dalle Regioni agli enti locali. Il rischio, non meramente ipotetico, è quello di legittimare un neo-centralismo regionale, almeno finché, come peraltro compare nella proposta da cui si è partiti, il CAL non sia divenuto parte integrante, con incisivi poteri, del processo decisionale regionale. Già ora, come segnala la dottrina più attenta, i consiglieri regionali guardano con una certa diffidenza ai membri del CAL, in cui vedono concorrenti nella funzione rappresentativa<sup>28</sup>.

Senza volerne esagerare l'impatto, singolarmente e attualmente prefigurabile, l'istituzione del CAL potrebbe invece spingere nella direzione dell'adeguamento della struttura istituzionale repubblicana alla logica ascendente prefigurata dai principi fondamentali, così come, su altro livello, un raccordo Stato-Regioni (e, eventualmente, autonomie territoriali)<sup>29</sup>. La direzione, che i CAL lasciano intravedere, è infatti quella della (ri)fondazione dell'autonomia regionale a partire dagli enti locali. Si tratta cioè di dare sostanza a una risalente e preziosa intuizione della dottrina autonomistica, espressa, tra gli altri, da G. Pastori, per il quale "l'autonomia locale è la componente costitutiva dell'autonomia regionale e l'autonomia regionale è insieme il quadro e il coronamento dell'autonomia locale"<sup>30</sup>. Gli enti locali non sono più un elemento

---

<sup>28</sup> M. Carli, *Il Consiglio delle Autonomie locali*, in *Astrid-on-line*, 2005, p. 5; D. Coduti, *Consiglio delle autonomie locali (dir. cost.)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, I, Torino 2008, p. 220 che così spiega le scarse disposizioni riservate al CAL dagli Statuti.

<sup>29</sup> Interessante, da questa prospettiva, l'esperienza di alcune Regioni ad autonomia speciale, ove organi, analoghi al CAL, si sono innestati su precedenti consorzi di Comuni. Il CPEL, Consiglio permanente degli enti locali, della Valle d'Aosta (istituito dalla l.r. 54/1998), composto dai sindaci dei 74 Comuni, oltre che dai presidenti delle 8 comunità montane e dal presidente del bacino imbrifero montano, si avvale del supporto del CELVA e cioè del consorzio degli enti locali della Valle d'Aosta, con cui condivide gli organi direttivi. Il CPEL non è però strutturato entro la Regione, restando un organismo del sistema degli enti locali. Un rapporto simile tra CAL e il consorzio di comuni connota l'esperienza trentina e alto-atesina. Su queste esperienze, cfr. M. Cavino-L. Imarisio, *Il Consiglio delle autonomie locali*, Torino 2012, pp. 107 e 113 ss.

<sup>30</sup> G. Pastori, *I rapporti fra Regioni ed enti locali nella recente riforma costituzionale*, in *Problemi del federalismo*, 5, Milano 2001, p. 220.

esterno alle Regioni, ma diventano parte costitutiva – dal basso - di un sistema repubblicano delle autonomie, non chiuso a livello regionale<sup>31</sup>.

Pare dunque in questo senso riduttiva, benché comprensibile nel suo intento, la prospettazione del CAL quale soggetto antagonista della Regione, potendosi, al più, quello funzionare quale antidoto allo scivolamento dell'ordinamento regionale lungo derive accentratrici<sup>32</sup>. Il CAL non è elemento di un federalismo garantistico, posto a guardia di una demarcazione rigida di competenze, bensì partecipativo<sup>33</sup>. In questa logica è importante che il CAL estenda la sua funzione alla scrittura dell'atto fondativo della Regione, e cioè allo Statuto<sup>34</sup>; così come promettente si rivela la prospettiva di un coinvolgimento degli enti locali, anche tramite il CAL, nel procedimento, previsto dall'art. 116 Cost., per l'attribuzione alle Regioni di ulteriori e differenziate forme di autonomia<sup>35</sup>.

L'esito della costruzione della Repubblica dal basso non è certo meglio perseguibile se si attribuisce allo Stato - anziché alla Regione - la disciplina degli enti locali (e, in essa, del CAL). Si tratta piuttosto, rispetto all'attuale assetto, di rafforzare la base costituzionale<sup>36</sup> – a oggi troppo scarna - dei CAL (e degli enti locali), perché sia protetta dalla legislazione regionale e statale. Solo così si può conseguire l'obiettivo,

---

<sup>31</sup> A. Gentilini, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, in *Diritto pubblico*, 2003, p. 915: "l'organo, garantito nella massima fonte regionale, va inteso, proprio come ogni norma statutaria, quale momento ulteriore del patto fondativo regionale".

<sup>32</sup> L. Violini, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1000; v. anche D. Coduti, *Consiglio...*, cit., p. 211.

<sup>33</sup> Si v. la sent. 106/2002 della Corte costituzionale. In dottrina: G.C. De Martin, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano 1984, p. 52 parla dell'autonomia locale come "modo di esercizio della sovranità - e non mero limite - essendo le collettività locali non solo espressione degli interessi locali di diverso livello, ma essendo anche, in certo senso, costitutive del modo di essere e di intendere sia il popolo (come risultante delle comunità costituzionalmente garantite) sia l'esercizio (articolato) del potere sovrano"; B. Pezzini, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in B. Pezzini-S. Troilo (a cura di) *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Napoli 2015, p. XI-XXIX.

<sup>34</sup> Non tutti gli Statuti e le leggi regionali si sono mosse su questo piano: si v. M.G. Nacci, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali tra previsioni normative, prassi e prospettive di riforma*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2016, p. 3.

<sup>35</sup> A. Mastromarino, *Il Consiglio...*, cit., pp. 561-562.

<sup>36</sup> L'ambito della "legalità costituzionale", secondo l'espressione di G. Pastori, *Principio di legalità e autonomie locali* (2008), ora in Id., *Scritti scelti*, II (1992-2010), Napoli 2010, p. 871.

ampiamente indicato dalla dottrina<sup>37</sup>, di una maggiore omogeneità nella disciplina di quest'organo, senza entrare in contraddizione con l'istanza autonomistica.

Quest'ultima osservazione mostra come l'attuale assetto normativo non sia soddisfacente, sia astrattamente parlando, sia alla luce dell'attuazione ricevuta dalla disposizione dell'ultimo comma dell'art. 123 Cost. Dal primo punto di vista, la costituzionalizzazione del CAL è stata realizzata in modo così vago e trascurato da suscitare fondati dubbi sul senso stesso di una simile operazione<sup>38</sup>. E, a livello regionale, si è assistito alla fuga finanche dalla fonte statutaria, cui pure dovrebbe essere rimessa la disciplina del CAL, con troppo generosi rinvii alla legge regionale<sup>39</sup>.

La riserva statutaria, purché si innesti su una base costituzionale decisamente più robusta, appare una scelta adeguata, perché mira a rendere il CAL elemento costitutivo del "patto" regionale, sottraendolo alle oscillazioni di maggioranze regionali occasionali<sup>40</sup>. L'elevazione del rango dello Statuto a norma fondamentale della Regione, nonché a fonte a competenza riservata (ancorché entro i vincoli costituzionali) in tema di forma di governo regionale, apre a un possibile ruolo significativo per il CAL<sup>41</sup>. Data la riserva statutaria, si può infatti pensare di ricondurre

---

<sup>37</sup> A. Gentilini, *Sussidiarietà...*, cit., p. 911: "Proprio perché concettualmente 'non tiene' la costituzionalizzazione di organi totalmente diversi, occorre stabilire da quale punto in poi è giuridicamente possibile la diversificazione (a cura di ogni Regione) e, parimenti, fino a che punto è necessaria una disciplina comune che salvi il senso di quella costituzionalizzazione: occorre, in altre parole, individuare una disciplina obbligatoria per tutti i Consigli che verranno costituiti".

<sup>38</sup> A. Gentilini, *Sussidiarietà...*, cit., p. 910.

<sup>39</sup> G.U. Rescigno, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2003, p. 235 identifica un contenuto necessario della disciplina statutaria sui CAL: "a) quanti sono i componenti dell'organo, e i criteri in base ai quali vengono selezionati ed eventualmente revocati (fatti salvi, se vi sono, i principi costituzionali impliciti da rispettare anche per questi aspetti); b) durata ed eventuale scioglimento anticipato; c) presidenza e ufficio di presidenza; d) regolamenti interni del CAL, sua autonomia amministrativa e contabile; e) funzioni; f) effetti giuridici derivanti dagli atti di esercizio delle funzioni"; ibidem, p. 248: "Questo esige che gli statuti dedichino al CAL non poche, vaghe, lacunose, frettolose regole, ma una intera partizione composta da molti articoli, tanto lunga, analitica ed accurata quanto è necessario per dare dignità, indipendenza, efficacia al CAL, ed insieme sicurezza e garanzia a tutti gli attori politici sia per quanto riguarda i poteri e le funzioni del CAL sia per quanto riguarda gli effetti derivanti dagli atti di esercizio di tali poteri e funzioni"; M. Olivetti, *Nuovi Statuti...*, cit., p. 367; G. Ferraiuolo, *Il Consiglio delle autonomie locali nelle previsioni dei nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, in *Federalismi.it*, 29 novembre 2006, pp. 11-12. Si v. i cenni nella sent. 2/2004 della Corte costituzionale.

<sup>40</sup> A. Gentilini, *Sussidiarietà...*, cit., pp. 915-6.

<sup>41</sup> G. Ferraiuolo, *Il Consiglio...*, cit., pp. 9-10.

il CAL entro la forma di governo regionale, attenuando le preclusioni che altrimenti sembrerebbero trarsi dall'art. 121 Cost.<sup>42</sup>, isolatamente considerato.

### **3. Rappresentanza di liberi e uguali e rappresentanza di territori: una convivenza difficile**

Pur con tutte le incertezze dell'attuale assetto, la previsione di un organo del tipo del CAL entro l'assetto istituzionale regionale consente di vedere che la Regione ha, dinanzi a sé, non (solo) una società di individui liberi e uguali, di cui è espressione tradizionale - da Hobbes in poi - la rappresentanza politica (sovrana), ma una comunità già articolata e organizzata pluralisticamente in autonomie locali (oltre che, se si segue la declinazione orizzontale della sussidiarietà, in formazioni sociali). Una società presente (non da rendere presente), cui l'art. 114 e l'art. 118 conferiscono dignità e rilievo politico.

La comunità di riferimento delle Regioni è dunque plurale e articolata, irriducibile a una somma di individui-elettori uguali. Con l'innesto del CAL nel loro tronco istituzionale, le Regioni sono dunque chiamate a strutturarsi secondo un modello diverso da quello - puro - della rappresentanza politica, perché vi sono le differenze, il pluralismo presente, da riconoscere ed esprimere. Dal basso, e cioè dalla base degli enti locali, non proviene più solo un'autorizzazione a decidere, come nel classico dispositivo della rappresentanza, ma una volontà politica organizzata, capace di esprimere bisogni<sup>43</sup>.

Si apre, a questo punto, il problema complesso della natura della rappresentanza dei territori, che, a differenza della rappresentanza di interessi o corporazioni, è sì di parti, ma già politicamente mediate<sup>44</sup>. A proposito proprio dei CAL, è stato posto il dilemma se debbano rappresentare gli enti, come se fossero

---

<sup>42</sup> Considerazioni simili in E. D'Orlando, *Il Consiglio delle Autonomie locali nel sistema regionale integrato*, in *Osservatorio AIC*, 3/2016, pp. 15-16; A. Mastromarino, *Il Consiglio...*, cit., p. 552.

<sup>43</sup> Si richiamano le categorie usate da G. Duso, *Pensare il federalismo: tra categorie e costituzione*, in G. Duso-A. Scalone (a cura di), *Come pensare il federalismo? Nuove categorie e trasformazioni costituzionali*, Monza 2010, p. 100.

<sup>44</sup> Sulla differenza, tra i molti, I. Ciolli, *Il territorio...*, cit., pp. 79 e 104. Sulla rappresentanza degli interessi, si v. anche l'importante studio di A. Scalone, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Milano 1996.

strutture di tipo corporativo, o il territorio in quanto tale<sup>45</sup>. E tuttavia la differenza, pur concettualmente chiara, va relativizzata. Il territorio è infatti rappresentato non direttamente mediante gli elettori, seppur distribuiti tra le diverse circoscrizioni territoriali, ma da enti esponenziali delle comunità di riferimento<sup>46</sup>. Esso dunque si esprime mediante comunità esponenziali, non in quanto tale. I rappresentanti che siedono nel CAL rappresentano i Comuni (e gli altri enti locali) e cioè i territori in cui la Regione stessa è articolata.

Il pluralismo – quello istituzionalmente organizzato – varca pertanto la soglia della sfera rappresentativa, alterandone in parte o comunque bilanciandone l'originaria logica separatrice e “immunizzatrice” rispetto al rilievo politico dei “corpi intermedi”. Tale innesto introduce infatti, come principio decisionale, la ricerca dell'*accordo*, della *mediazione*, oltre la mera maggioranza dei (rappresentanti dei) liberi e uguali. Tale alterazione può prodursi in “ingresso”, nelle procedure di formazione dell'organo espressivo dei territori, o in “uscita”, nelle modalità in cui quest'organo prende le decisioni; o in ambedue i modi. Se infatti il volere (la decisione) del consiglio regionale, espressione rappresentativa della maggioranza dei cittadini elettori, liberi ed uguali, fosse ritenuto sufficiente, ogni apporto esterno, quand'anche di natura consultiva, apparirebbe una superfetazione o un inutile rallentamento<sup>47</sup>. L'idea sottesa dall'istituzionalizzazione del CAL, seppur nella dimessa veste consultiva, è evidentemente quella di immettere, oltre al principio maggioritario e rappresentativo, un complementare principio decisionale, strutturato secondo il modello del “governo”, e cioè quello dell'*accordo*<sup>48</sup>. Regole convenzionali di ricerca dell'unanimità (e del “non” voto) caratterizzano ad esempio il sistema delle conferenze Stato-

---

<sup>45</sup> R. Bin, *Un nodo decisivo: democrazia e corporativismo nella integrazione della Commissione bicamerale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, pp. 881-882.

<sup>46</sup> I. Ciolli, *Il territorio...*, cit., p. 202: “quel che si rappresenta (...) è una comunità umana e politica organizzata su base geografica”.

<sup>47</sup> I. Ruggiu, *Contro la Camera...*, cit., p. 347 contesta l'ipotesi di un senato delle Regioni sulla base dell'argomentazione per cui rischierebbe di “giocare continuamente il ruolo di «eterno secondo» rispetto alla Camera bassa”.

<sup>48</sup> G. Duso, *Pensare il federalismo...*, cit., pp. 98 ss. e 109-110.

Regioni-autonomie locali, nonostante la previsione normativa che prevedrebbe il voto a maggioranza<sup>49</sup>.

L'affiancamento delle due logiche decisionali appresta una soluzione di compromesso, non scevra di criticità<sup>50</sup>. Si tratta di un compromesso inevitabile, perché appare difficile prescindere da forme organizzative della democrazia, che sono riconosciute quando siano direttamente legittimate dal momento elettorale<sup>51</sup>. Su un piano astratto si potrebbe obiettare che la previsione, anche a livello regionale, della convivenza di due istanze, quella rappresentativa generale (emula di quella nazionale) e quella territoriale, significhi applicare alle Regioni logiche di ordinamenti statali. Eppure a livello regionale non c'è una rappresentanza nazionale da formare<sup>52</sup>, ma solo di tipo politico-territoriale, che ne contiene altre di analoga natura. Peraltro, in Assemblea costituente, alcune posizioni nella DC vedevano nelle assemblee regionali proprio degli "organi di raccordo tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi territorialmente dislocati"<sup>53</sup>. L'astrattezza dei dispositivi concettuali deve però fare salutaris conti con le condizioni culturali e storiche in cui si esprime la democrazia. E la democrazia, dalla modernità ad oggi, non sembra poter prescindere dalla presenza dell'organo rappresentativo dei cittadini *uti singuli*, liberi e uguali, potendosi tutt'al più affiancare a questo l'espressione del pluralismo delle articolazioni

---

<sup>49</sup> I. Ruggiu, *Contro la Camera...*, cit., pp. 114 e 309, con riferimento agli artt. 2 e 9 del d.lgs. 281/1997. Negli Stati federali la convivenza delle due logiche avviene entro la struttura bicamerale del Parlamento. Nell'Unione Europea, in cui la pluralità è insieme di parti sovrane e di autonomie territoriali, vi è anche il Comitato delle Regioni che peraltro decide a maggioranza dei voti espressi, sia nelle commissioni preparatorie, sia in assemblea. Sul punto, si v. M. Mascia, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Padova 1996, p. 68 ss. La ripartizione dei seggi è però diseguale tra Stati e i membri non rappresentano in quanto tali le singole istituzioni subnazionali di appartenenza; essi sono tenuti ad agire in piena indipendenza nel perseguimento dell'interesse generale dell'Unione (*ibidem*, p. 35).

<sup>50</sup> I. Ruggiu, *Contro la Camera...*, cit., pp. 106-107 e 114 con riferimento al Parlamento nazionale. D. Rousseau, *Radicalizzare la democrazia. Proposte per una rifondazione*, a cura di E. Bottini, Napoli 2016, pp. 24-25 introduce la distinzione tra rappresentanza fusione e r. scarto e, aderendo alla seconda prospettiva, propone, con riferimento all'ordinamento francese, di affiancare all'Assemblea nazionale un'Assemblea sociale (p. 85 ss.). E, tuttavia, si pone la questione se questa duplicazione di organismi rappresentativi valga a eliminare lo scarto che separa la pluralità delle espressioni popolari dalla rappresentanza politica, nel qual caso saremmo ricondotti a uno schema fusionale, o se invece, come appare più probabile, rimanga un'eccedenza che resterebbe comunque fuori dal canale rappresentativo, pur così integrato.

<sup>51</sup> Indicativo al proposito il dibattito referendario sulla riforma del Senato.

<sup>52</sup> Sent. 106/2002 della Corte costituzionale. Cfr. E. Di Carpegna, *Il concetto...*, cit., p. 75.

<sup>53</sup> A. Buratti, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli 2010, pp. 49 ss. e 52. Si pensi, solo per un esempio, alla posizione espressa sinteticamente da Ambrosini in II Sottocommissione (sed. 7 settembre 1946).



cui si riconosca rilievo politico<sup>54</sup>. Ciò nondimeno, resta complicato il compromesso, anche su un piano pragmatico, tra principio maggioritario, entro cui la decisione scaturisce, nel contesto della rappresentanza politica, da difficili sintesi partitiche, e l'espressione di parti plurali, pure queste di rilievo politico. È difficile immaginare la ricerca di un accordo (ulteriore) da parte di un organo rappresentativo, a sua volta impegnato in mediazioni faticose, che non si vorrebbero rimettere in discussione. Non a caso, in dottrina si è subito prospettato il rischio che il CAL diventi luogo di contrapposizione politica rispetto al Consiglio regionale<sup>55</sup>.

Da questa criticità deriva l'origine più profonda della difficoltà di pensare al CAL come mero organo consultivo, destinato, in questa veste, a probabile irrilevanza<sup>56</sup>, ma anche, se si volesse accedere all'idea più radicale, di configurarlo come attualmente non è, e cioè come una seconda camera regionale<sup>57</sup>. Nessuno Statuto prevede la soluzione che parrebbe più coerente con un modello che, seppur in modo eclettico, introduca nel corpo della democrazia rappresentativa dei liberi e

---

<sup>54</sup> Di questa convivenza difficile, ha però preso atto – non si sa quanto in adesione consapevole a un modello - il legislatore statale nei riguardi delle province, in cui la rappresentanza è ormai esclusivamente indiretta.

<sup>55</sup> G. Ferraiuolo, *Il Consiglio...*, cit., p. 19.

<sup>56</sup> Sin d'ora, la dottrina (M.G. Nacci, *Le funzioni...*, cit., pp. 18-19) segnala una tendenza dei CAL ad uniformarsi alle indicazioni che, sui diversi temi, provengono dagli organi regionali. Tale conformità dipenderebbe anche dalla circostanza per cui le proposte legislative intervengono in una fase troppo precoce, di istruttoria, su testi destinati a essere poi modificati. Sul punto, si veda il rapporto dell'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 9.6.2011, (consultabile dal sito ufficiale della Regione Toscana). Si v. anche i laconici verbali delle riunioni del CAL Emilia-Romagna, in cui i pareri risultano formati con voti espressi – sempre all'unanimità - con posta elettronica certificata. In termini generali, il costituzionalista francese D. Rousseau, *Radicalizzare...*, cit., p. 87, ha sostenuto, con riguardo a un organo di rappresentanza degli interessi sociali ed economici, che "partecipando al voto delle leggi, l'Assemblea abbandonerebbe questo atteggiamento «facile» del dare suggerimenti e fare richieste, in cambio del lavoro ben più «difficile» del decidere tra interessi diversi e discutere sulla redazione delle leggi. Un potere di consulenza deresponsabilizza un'assemblea, mentre un potere deliberativo la responsabilizza".

<sup>57</sup> Su tale prospettiva, tra gli altri, M.G. Nacci, *Il ruolo dei Consigli delle Autonomie Locali nel processo di implementazione del sistema autonomistico italiano*, in *Rivista AIC*, 4/2014, p. 9. Un indizio di un orientamento tendenzialmente favorevole alla trasformazione del CAL in un organo sostanzialmente di tipo bicamerale, si può rinvenire nella previsione, in alcuni statuti, della "seduta congiunta" Consiglio regionale/CAL per l'esame di questioni di interesse locale, ciò che lascia pensare ad una sorta di embrionale "Consiglio in seduta comune" (si v. ad es., art. 4.6 l.r. 29/2006 Puglia). In dottrina, ancora M.G. Nacci, *Il ruolo...*, cit., p. 16. Osserva però l'A. che, ad eccezione della l.r. Piemonte n. 30/2006 che, all'art. 13, attribuisce alla seduta congiunta una funzione deliberativa, contemplando la possibilità, al termine della seduta, dell'approvazione di linee di indirizzo di politica generale, nella maggior parte dei casi i legislatori regionali non hanno attribuito a tali sedute natura deliberativa, configurandole di fatto come mero momento di discussione sullo stato del sistema locale.

degli uguali espressioni di pluralismo politico, e cioè procedure di conciliazione in caso di disaccordo tra CAL e Consiglio regionale<sup>58</sup>.

#### 4. Alcuni problemi attuali della disciplina dei CAL

Criticità e prospettive evolutive a parte, l'interprete deve fare i conti con il disegno istituzionale attuale, comprensivo delle sue aporie e contraddizioni, cercando in una logica complessiva indicazioni su come orientare i notevoli dubbi ermeneutici che la normativa solleva. Su alcuni di questi problemi istituzionali si è concentrata la dottrina giuspubblicistica, suggerendo soluzioni *de jure condito*, però con frequenti e quasi inevitabili sforamenti nel *de jure condendo*. Le due prospettive si coniugano laddove soluzioni virtuose sono estratte dalla concreta esperienza di singoli ordinamenti regionali, che additano vie di valorizzazione, sin d'ora perseguibili, dell'organo in questione.

Un'importante questione che ha impegnato la dottrina nella fase istitutiva dei CAL è stata l'alternativa della strutturazione di tale organo secondo il modello della conferenza o secondo quello, che si è poi generalmente adottato, del consiglio<sup>59</sup>. L'istituzione del CAL si inserisce in una storia, risalente, degli organi di raccordo tra Regione ed enti locali<sup>60</sup>. Nei passaggi anteriori, gli ordinamenti regionali avevano istituito delle conferenze, sia per la programmazione regionale, sia per il conferimento delle funzioni amministrative, con preferenza per un raccordo coinvolgente gli organi esecutivi<sup>61</sup>. I CAL non si sovrappongono a questo modello delle conferenze, perché non sono stati progettati come organi a necessaria composizione mista e perché svolgono funzione consultiva principalmente, benché non esclusivamente, rivolta alla funzione legislativa delle Regioni<sup>62</sup>. Il CAL, per il modo in cui è stato disegnato, sulla

---

<sup>58</sup> M. Carli, *Il Consiglio...*, cit., p. 6; A. Mastromarino, *Il Consiglio...*, cit., p. 565; G.U. Rescigno, *Consiglio...*, cit., p. 246. M.G. Nacci, *Il ruolo...*, cit., p. 15.

<sup>59</sup> Tra i primissimi: M. Olivetti, *Nuovi Statuti...*, cit., pp. 359-360.

<sup>60</sup> Ripercorsa, in modo sintetico ma efficace, in M. Cavino-L. Imarisio, *Il Consiglio...*, cit., p. 2 ss.; D. Coduti, *Consiglio...*, cit., p. 212. Tale storia conosce come tappe essenziali l'art. 11 del d.p.r. 616/77 che prevedeva il "concorso degli enti locali territoriali" nella programmazione regionale; e poi la l. 142/1990, art. 3.3; la l. 59/97, art. 3.1, lett. c), e art. 4.1. Tale principio è ancora accolto e sviluppato nel d.lgs. 112/1998, in particolare all'art. 3.5, nonché nel d.lgs. 267/2000, all'art. 4.5.

<sup>61</sup> M. Cavino-L. Imarisio, *Il Consiglio...*, cit., p. 5, che ricorda l'eccezione, anticipatrice, rispetto ai CAL, della Regione Toscana.

<sup>62</sup> Gli Statuti liguri e pugliesi incardinano esplicitamente il CAL entro il Consiglio regionale.

base delle scarse indicazioni dell'art. 123 Cost., non è stato inteso come un luogo, in quanto tale, di raccordo o di concertazione, semmai come un soggetto dell'uno e dell'altra, in dialogo con componenti regionali collocate esternamente al CAL stesso<sup>63</sup>. Ciò nondimeno, parte della dottrina aveva ritenuto compatibile con il dettato della Costituzione che il dialogo istituzionale avvenisse *entro* il CAL, attraverso l'inclusione, ad esempio, del Presidente della Regione<sup>64</sup>. La formulazione dell'art. 123 non permette di escludere questa soluzione, riferendosi genericamente a un "organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali". Il confronto entro l'organo garantirebbe, secondo questa prospettiva, l'assunzione di uno stile di corresponsabilità e di integrazione delle politiche, e favorirebbe la mediazione, con prevedibili ricadute – e ritorna il tema della difficile coesistenza - sui processi mediativi entro il Consiglio regionale.

Non tutte le Regioni, però, dopo aver proceduto all'istituzione dei CAL, secondo il prevalente modello del consiglio, hanno provveduto ad abrogare le conferenze previamente formate. Anzi, ancora recentemente, le Regioni hanno perseverato sulla strada dell'istituzione di sedi di concertazione settoriale diverse dai CAL<sup>65</sup>. Queste scelte comportano il rischio di uno svilimento dei CAL<sup>66</sup>. Laddove infatti si assista a una proliferazione di luoghi di concertazione, gli attori politici e istituzionali sono fatalmente tentati dalla scorciatoia della diretta interlocuzione verticale, con l'esito della marginalizzazione degli organi in cui avviene una mediazione orizzontale<sup>67</sup>. In fondo, tale esito nefasto è lo stesso che ha segnato la sorte del CNEL nella rappresentanza degli interessi. Il CAL rischia così di diventare un mero dispensatore di pareri, mentre le decisioni e le negoziazioni che contano

---

<sup>63</sup> La posizione è espressa anche in *Le prospettive di riforma dei CAL*, cit., p. 6, che afferma che "i CAL andrebbero (...) tenuti distinti dalle Conferenze Regioni-autonomie locali, ove queste tuttora persistono". In dottrina: M. Cavino-L. Imarisio, *Il Consiglio...*, cit., pp. 38 e 77. Per una difesa, su un piano teorico, del modello dei consigli, anziché delle conferenze, v. I. Ciolli, *Il territorio...*, cit., p. 262.

<sup>64</sup> A. Gentilini, *Sussidiarietà...*, cit., pp. 919-920.

<sup>65</sup> Si v. la l.r. 2/2007 dell'Emilia-Romagna con riferimento al turismo; o la l.r. 13/2015 della stessa Regione in tema di Conferenza agricola: su questa tendenza, criticamente, M.G. Nacci, *Le funzioni...*, cit., p. 21.

<sup>66</sup> D. Coduti, *Consiglio...*, cit., p. 220; G. Scarafiocca, *L'organizzazione...*, cit., p. 23; M.G. Nacci, *Le funzioni...*, cit., p. 22 con riferimento alla Conferenza Stato-Regioni, una considerazione simile in I. Ruggiu, *Contro la Camera...*, cit., p. 379.

<sup>67</sup> I. Ruggiu, *Contro la Camera...*, cit., p. 408.

percorrono canali paralleli. Per mantenere fede alla logica ispiratrice della loro fondazione, i CAL dovrebbero invece poter partecipare ai luoghi della concertazione in veste privilegiata, senza timore di scavalcamenti. Alcuni ordinamenti regionali hanno disciplinato forme di intese e di accordi tra Regioni ed enti locali proprio mediante i CAL<sup>68</sup>. La soluzione appare senz'altro interessante, perché coerente con la modalità decisionale che dovrebbe caratterizzare un assetto pluralistico. Questo implica che i CAL si possano strutturare, all'occorrenza, in commissioni, in modo da poter corrispondere ai tempi, alla frequenza e alle esigenze della concertazione stessa<sup>69</sup>.

Legata alla questione della natura dell'organo è quella della sua composizione. Anche su questo aspetto, data la laconicità della disposizione costituzionale, non sono mancate soluzioni le più varie. La logica istitutiva del CAL sembra meglio armonizzarsi con la previsione di una espressione qualificata delle istituzioni territoriali in quanto tali, anziché con rappresentanti di gruppi consiliari. Questo significa che la preferenza andrebbe accordata – come in effetti per lo più avviene – alla presenza di sindaci o di presidenti di provincia, che rappresentano, anche istituzionalmente, l'ente di provenienza. Questo al fine di contenere il condizionamento omologante svolto dalle appartenenze partitiche che tendono a fare aggio sulle lealtà territoriali<sup>70</sup>. E tuttavia, la legge pugliese, la l.r. 29/2006, ha previsto una rappresentanza dell'organo consigliare degli enti locali<sup>71</sup>. Rappresentanza

---

<sup>68</sup> È il caso dello Statuto del Veneto, artt. 16.8 e 16.10. V. anche l.r. 1/2007 Calabria, art. 18. Su questo punto, M.G. Nacci, *Le funzioni del Consiglio*, cit., p. 12.

<sup>69</sup> Si v. Part. 16.4 dello Statuto Veneto, in base alla quale il CAL può operare con composizione variabile, in modo da rappresentare le competenze e le aree territoriali concretamente interessate ai provvedimenti in discussione. Tale istanza è peraltro segnalata nel documento "Istituzione e funzionamento del Consiglio delle autonomie locali e del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro: situazione e punti critici" dell'Osservatorio legislativo interregionale (2011), p. 6. In dottrina, v. M.G. Nacci, *Il ruolo...*, cit., p. 13; G. Scarafiocca, *L'organizzazione...*, cit., p. 23. Per R. Bin, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, p. 602 "non sarebbe male prevedere esplicitamente in Statuto che i Sindaci e i Presidenti di Provincia possono farsi rappresentare da assessori, nelle riunioni collegiali, e da funzionari, nelle commissioni".

<sup>70</sup> I. Ruggiu, *Contro la Camera...*, cit., pp. 308-309, per la quale l'investitura diretta "rende autonomi rispetto al partito di appartenenza". R. Bin, *Il Consiglio...*, cit., p. 602: "Immettere «rappresentanti» delle assemblee locali nel Consiglio in cui vengono rappresentati gli interessi degli enti significa trasferire in esso le divisioni politico-partitiche che fisiologicamente dividono le rappresentanze elettorali e quindi fare del Consiglio delle autonomie locali l'ennesima riproduzione dell'assemblea rappresentativa"; v. anche M. Cavino-L. Imarisio, *Il Consiglio...*, cit., p. 43.

<sup>71</sup> Art. 2 l.r. 29/2006, ma già art. 45.2 dello Statuto pugliese.

consigliare o degli esecutivi appaiono soluzioni troppo diverse perché siano tollerate; esse incidono sull'identità dell'organo e sulle modalità con cui questo può realizzare il raccordo tra enti locali e Regioni<sup>72</sup>. Per questo, tale profilo dovrebbe trovare già in sede costituzionale una definizione chiara.

Dato il rilievo costituzionale del CAL sembrerebbe poi logico pensare che esso sia composto da rappresentanti degli enti locali elencati dall'art. 114 Cost.<sup>73</sup>. Suscita perplessità la scelta di alcune Regioni di inserire componenti delle autonomie funzionali e sociali<sup>74</sup>. La perplessità non nasce dalla volontà di accentuare la distinzione tra profili verticale e orizzontale della sussidiarietà. Tutt'altro. Da un lato, è il tenore testuale della disposizione dell'art. 123 Cost. a indicare una composizione dell'organo con espressioni istituzionali delle autonomie locali; dall'altro, proprio l'intima connessione tra sussidiarietà verticale e orizzontale porta a ritenere che le autonomie sociali del territorio possano essere veicolate, nelle loro istanze, da quelle istituzionali locali. Sempre in ordine alla composizione, un tema aperto riguarda la rappresentanza delle Province<sup>75</sup> che, dopo la legge 56/2014, sono ormai configurabili come enti a rappresentanza di secondo livello. La Provincia, in attesa (vana) della riforma del Titolo V che avrebbe dovuto portare alla sua soppressione costituzionale, non ha più organi eletti direttamente dai cittadini, bensì dai sindaci e dai consiglieri comunali fra i sindaci ed i consiglieri comunali del territorio di riferimento. La trasformazione delle Province dovrebbe avere conseguenze sul CAL: si potrebbe perfino ipotizzare un'esclusione della relativa rappresentanza, perché questa non esprimerebbe più un soggetto davvero *altro* rispetto a quello comunale<sup>76</sup>. Considerazioni simili potrebbero farsi per le città metropolitane. In effetti, alcuni legislatori e la dottrina hanno affrontato la questione, adombrando soluzioni non del

---

<sup>72</sup> Tale preoccupazione emerge chiaramente anche in *Le prospettive di riforma dei CAL*, cit., p. 5. Il documento esprime un *favor* motivato per la rappresentanza di sindaci e di presidenti di Provincia. L'esigenza di omogeneità sul punto è rilevata da G. Scarafiocca, *L'organizzazione...*, cit., p. 18.

<sup>73</sup> Sono gli stessi enti locali a dover scegliere propri rappresentanti, come osserva G.U. Rescigno, *Consiglio...*, cit., p. 239.

<sup>74</sup> Si v. l'art. 54.8 dello Statuto lombardo, su cui, criticamente, M. Cavino-L. Imarisio, *Il Consiglio...*, cit., p. 51; D. Coduti, *Consiglio...*, cit., p. 216.

<sup>75</sup> Su cui, i cenni nella sent. 286/2007 della Corte costituzionale.

<sup>76</sup> Il problema è posto da M.G. Nacci, *Il ruolo...*, cit., pp. 12 e 41.

tutto coincidenti<sup>77</sup>. Merita specifica menzione il documento *Le prospettive di riforma dei CAL*, approvato dal coordinamento nazionale permanente dei Consigli delle Autonomie locali il 25 gennaio 2016, che, ponendo nitidamente il problema, afferma che “appare scarsamente giustificabile, là dove le rappresentanze di tali consigli (*scil.* provinciali) all’interno del CAL sono variamente previste nelle leggi regionali o negli statuti, che tali rappresentanza permangano”<sup>78</sup>. Esso aggiunge che “il ruolo centrale non potrà che essere assunto dai Comuni” e che “una soluzione basata sulla sola rappresentanza comunale, con l’aggiunta dei presidenti di provincia, avrebbe il pregio di un’indubbia maggior linearità”<sup>79</sup>.

Un altro punto cruciale riguarda le funzioni attribuite ai CAL. Nella prospettiva del sistema integrato delle autonomie è fondamentale, come si è già sottolineato, che il CAL eserciti sin d’ora una funzione estesa agli Statuti, in quanto atti fondativi delle Regioni. Non tutti gli Statuti (e le leggi regionali) si sono però mossi su questo piano. Sempre in quest’ottica compenetrativa, importanti funzioni costitutive dell’ordinamento regionali sono sin d’ora offerte ai CAL per il tramite dell’iniziativa legislativa regionale, nonché attraverso la proposta al Presidente della Giunta regionali di impugnare norme lesive degli interessi locali, prevista dalla l. 131/2003 (art. 9)<sup>80</sup>. E

---

<sup>77</sup> Vedi l.r. 22 maggio 2015, n. 12 Friuli V.G.; un intervento si è già registrato in Umbria, dove il legislatore (l.r. 18/2014) è intervenuto sulla composizione del CAL, eliminando, da un lato, i consiglieri provinciali ed i Presidenti delle Unioni dei Comuni dal novero dei membri elettivi ed apportando modifiche alle modalità di elezione dei componenti non di diritto. Si v. anche la l.r. 63/2014 della Toscana. In dottrina: M.G. Nacci, *Il ruolo...*, cit., p. 42; E. D’Orlando, *Il Consiglio...*, cit., p. 7. R. Bin, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (22 aprile 2014), ha proposto una riformulazione dell’art.123, ult. co., Cost.: “In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di partecipazione dei Comuni alla legislazione regionale. Il Consiglio delle autonomie locali è composto dai Sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione. La durata del mandato dei componenti coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti. La legge regionale disciplina il sistema di elezione dei sindaci componenti il Consiglio delle autonomie locali e ne determina il numero. Ogni disegno di legge approvato dall’Assemblea regionale è immediatamente trasmesso al Consiglio delle autonomie locali che, entro sette giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei venti giorni successivi il Consiglio delle autonomie locali può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali l’Assemblea regionale, entro i successivi venti giorni, si pronuncia in via definitiva. Qualora il Consiglio delle autonomie locali non disponga di procedere all’esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Assemblea regionale si sia pronunciata a maggioranza assoluta in via definitiva, la legge regionale può essere promulgata. Le leggi di cui all’art. 117.3 bis possono essere promulgate solo se approvate dall’Assemblea regionale e dal Consiglio delle autonomie locali a maggioranza assoluta dei rispettivi membri”.

<sup>78</sup> *Le prospettive di riforma dei CAL*, documento di proposte approvato dal Coordinamento nazionale permanente dei Consigli delle Autonomie locali, 25.1.2016, p. 6.

<sup>79</sup> *Ivi*, p. 7.

<sup>80</sup> Si v., ad es., sent. 44/2014 della Corte costituzionale; nonché 36/2014; 196/2004.

tuttavia, l'iniziativa legislativa dei CAL è talora limitata a questioni di stretta attinenza con gli enti locali<sup>81</sup>. In questo modo si perpetua una logica separatoria, in cui l'influenza è circoscritta ad ambiti di decisione regionale a ricaduta diretta sugli enti locali, anziché promuovere una osmosi, secondo l'idea della costituzione della Repubblica dal basso. La promozione di una compenetrazione tra ordinamento regionale e degli enti locali è favorita da soluzioni, come quella adottata dalla Liguria, che prevedono che il CAL possa proporre al Presidente di Giunta regionale impugnativa di atti primari statali o regionali lesivi non solo dell'autonomia degli enti locali, bensì dell'autonomia regionale *tout court*<sup>82</sup>.

In funzione anche di argine verso possibili derive neo-centralistiche regionali, al CAL sono stati attribuiti poteri di attivazione degli organi regionali di garanzia statutaria o anche di nomina di una qualche componente degli stessi<sup>83</sup>; o l'espressione di pareri sull'esercizio dei poteri sostitutivi da parte della Regione.

Talora le funzioni al CAL sono state direttamente assegnate dal legislatore statale. Tale scelta potrebbe pure risultare appropriata in leggi di carattere ordinamentale, attinenti alla conformazione delle autonomie locali. In tale luce, si inquadra sicuramente la l. 131/2003, il cui art. 8.3 prevede il parere del CAL nel caso di esercizio del potere sostitutivo governativo nei confronti di Comuni, Province o Città metropolitane; o anche l'apporto che era stato ritagliato per i CAL nel processo di riordino delle Province dal d.l. 95/2012 (art. 17.3). Tale norma aveva attribuito a tali organi una funzione propositiva, attraverso l'elaborazione di un'ipotesi di riordino da sottoporre alla Regione e poi, arricchita dalle eventuali modifiche e integrazioni da parte di quest'ultima, al Governo. La dottrina aveva sottolineato, al riguardo, un possibile contrasto con l'art. 133 Cost., che configura per il mutamento delle

---

<sup>81</sup> Lo Statuto lombardo, art. 54.7 limita l'iniziativa del CAL al conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali. Sullo stesso crinale lo Statuto molisano, art. 64.1. Si v. anche l.r. 1/2011 Liguria, art. 5.1.a, con formulazione più ambigua.

<sup>82</sup> Art. 66 Statuto e l.r. 1/2011 (art. 5.1.d). Si v. anche lo Statuto della Calabria, art. 45.

<sup>83</sup> M.G. Nacci, *Le funzioni...*, cit., p. 9; M. Cavino-L. Imarisio, *Il Consiglio...*, cit., p. 84 sottolineano la sostanziale analogia degli effetti dei pareri del CAL e delle decisioni degli organi di garanzia statutaria, traendone la conclusione che a rilevare sia la collocazione dei rispettivi interventi in fasi diverse. Sui rapporti tra CAL e organi di garanzia statutaria, si v. i cenni nella sent. 200/2008 della Corte costituzionale.

circoscrizioni provinciali un'iniziativa comunale diretta, non tramite rappresentanti<sup>84</sup>. Alla radice, però, sussisteva il vizio di una legge ordinamentale prodotta mediante decretazione d'urgenza<sup>85</sup>. Sempre il richiamato d.l. 95/2012, all'art. 19.1, prevedeva il concerto del CAL nella definizione legislativa, da parte delle Regioni, delle dimensioni territoriali ottimali per l'esercizio associato delle funzioni<sup>86</sup>. La cosiddetta legge Del Rio (l. 56/2014) non si è però mantenuta su questo crinale di valorizzazione dei CAL per il riordino delle funzioni provinciali, prevedendo la partecipazione delle autonomie nella sede della Conferenza unificata, laddove è stato recuperato per i CAL un ruolo solo eventuale<sup>87</sup>. E questo conferma lo stato di irrisolta precarietà che accompagna i CAL stessi.

Una questione su cui le elaborazioni e le soluzioni adottate appaiono più convergenti riguarda gli effetti dei pareri del CAL<sup>88</sup>. Resta il dato insuperabile, nel testo costituzionale, di un organo di consultazione. Inoltre, la Costituzione, all'art. 121, assegna la potestà legislativa al Consiglio<sup>89</sup>. Entro questa cornice, in molti casi si è prevista la necessità di maggioranze qualificate in seno al Consiglio regionale per superare un eventuale parere negativo del CAL. Altre vie, ancora più timide, sono state battute, mentre la strada del comitato di conciliazione, seppur senza possibilità di esautorare la centralità dei consigli regionali, è rimasta negletta<sup>90</sup>.

---

<sup>84</sup> M. Cavino-L. Imarisio, *Il Consiglio...*, cit., p. 96; M.G. Nacci, *Le funzioni...*, cit., p. 8. La questione è stata posta dalle Regioni ricorrenti nella sent. 220/2013.

<sup>85</sup> Si v. al riguardo la sent. 220/2013 della Corte costituzionale di incostituzionalità. Sul punto, si rinvia, tra i vari commenti, alle considerazioni di M. Massa, *Come non si devono riformare le province*, in *Le Regioni*, 2013, p. 1168 ss.

<sup>86</sup> Sulla questione, si v. la sent. 22/2014 della Corte costituzionale.

<sup>87</sup> Nell'Accordo dell'11.9.2014 si parla di "previa consultazione con il sistema delle autonomie locali, anche attraverso i Consigli delle autonomie locali". In dottrina: M.G. Nacci, *Le funzioni...*, cit., p. 21.

<sup>88</sup> G. Scarafiocca, *L'organizzazione...*, cit., p. 6 ss.; M.G. Nacci, *Le funzioni...*, cit., p. 4.

<sup>89</sup> A. Gentilini, *Sussidiarietà...*, cit., p. 952 ss. M. Olivetti, *Nuovi Statuti...*, cit., p. 363 ipotizza, al più, per il CAL un ruolo di camera di raffreddamento.

<sup>90</sup> Interessante e convincente la soluzione prefigurata in dottrina da G.U. Rescigno, *Consiglio...*, cit., p. 246: "Si può anzitutto prevedere che, qualora il Consiglio non si attenga in tutto o in parte al parere del CAL, questo possa attivare una commissione paritetica di conciliazione (la legge nel frattempo è sospesa) e che solo dopo la conclusione dei lavori di questa commissione (magari con un termine finale perentorio) il Consiglio deliberi nuovamente (con o senza maggioranza assoluta; è ragionevole prevedere che se la commissione si conclude con un accordo e questo accordo viene recepito dal Consiglio, la maggioranza può essere quella semplice). Si può poi prevedere in statuto che il CAL, qualora ritenga non soddisfacente la legge approvata dal Consiglio dopo il suo parere, possa attivare un referendum abrogativo, rimettendo la questione al corpo elettorale".



Un'ultima questione critica riguarda il rapporto tra CAL e le espressioni regionali di ANCI (e UPI): sono frequenti i casi in cui si prevede un qualche collegamento<sup>91</sup>. Anche su questo punto, si conviene che il ruolo delle associazioni degli enti locali possa essere di supporto organizzativo e di collaborazione, ma che debba restare esterno rispetto alla rappresentanza istituzionale cui è chiamato il CAL<sup>92</sup>. Questo vale, a maggior ragione, per la proiezione nazionale di queste associazioni<sup>93</sup>. Per quanto si siano viste riconoscere funzioni di rilievo pubblicistico<sup>94</sup>, le associazioni di enti locali restano soggetti privati. Da questo punto di vista, appare incongruo quanto previsto, ad esempio, dalla Regione Piemonte (l.r. 8/2016, art. 4.2) che addirittura attribuisce poteri di designazione diretta, da parte delle associazioni, di alcuni membri dei CAL. Anche l'art. 13.1 della l.r. 1/2011 della Liguria risulta ambiguo, laddove statuisce che “il Consiglio regionale - Assemblea legislativa, la Giunta regionale e gli enti locali, per il tramite delle associazioni regionali degli stessi, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono concludere, in sede di Consiglio delle Autonomie locali, accordi al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune”.

## 5. Osservazioni conclusive

Quasi appiccicata all'art. 123 Cost. dalla riforma costituzionale del 2001, la disposizione sui CAL è stata poi “dimenticata” dal disegno di legge costituzionale “Renzi-Boschi”, non confermato dal referendum, che pure sembrava, apprestando

---

<sup>91</sup> M. Cavino-L. Imarisio, *Il Consiglio...*, cit., p. 49, riepiloga i casi di Abruzzo (l.r. 41/2007, art. 2.4); Lazio (l.r. 1/2007, art. 2.4); Liguria (l.r. 1/2011, art. 2.1.f); Lombardia (l.r. 22/2009, art. 2.2.e); Piemonte (l.r. 30/2006, art. 2.1.g). V. anche *Le prospettive di riforma dei CAL*, cit., p. 4.

<sup>92</sup> G.U. Rescigno, *Consiglio...*, cit., p. 237. Analoga la posizione di G. Scarafiocca, *L'organizzazione...*, cit., p. 19. Peraltro, il rapporto su “Istituzione e funzionamento del Consiglio delle autonomie locali e del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro: situazione e punti critici” riportava, nel 2011, la segnalazione della Regione Toscana che notava come “le valutazioni espresse in sede di parere del CAL non sempre coincidono con quelle delle associazioni di rappresentanza degli enti locali; ciò comporta che non necessariamente il parere del CAL sia sufficiente ad esaurire l'intervento delle autonomie locali nell'ambito dell'iter legislativo” (p. 8).

<sup>93</sup> A. Mastromarino, *Il Consiglio...*, cit., p. 556.

<sup>94</sup> L'ANCI e l'UPI svolgono un ruolo ufficiale rilevante nella Conferenza Stato-città, posto che, ai sensi dell'art. 8.2 del d.lgs. 281/1997, i componenti della Conferenza rappresentativi di province e Comuni sono designati da queste associazioni, nonché i rispettivi presidenti sono membri di diritto della Conferenza. Si tratta, come si può notare, di un canale di raccordo alternativo e diretto con lo Stato.

una sorta di Senato delle autonomie, voler percorrere la via dei raccordi tra livelli repubblicani. Già queste vicende attestano il carattere avventizio dell'istituzione del CAL nel nostro ordinamento. L'attuale CAL appare l'esito incerto, probabilmente provvisorio, di una disciplina costituzionale solo abbozzata e di compromesso. L'auspicio di una riforma è contenuto in un documento dello stesso coordinamento dei Consigli delle autonomie locali<sup>95</sup>.

L'attuale assetto lascia le autonomie in mezzo al guado, tra la minaccia della semplificazione (che ha ispirato i provvedimenti sulle Province<sup>96</sup>) e la promozione di un pluralismo sociale e istituzionale, senza peraltro che sia chiara e determinata la sponda che si intende davvero guadagnare. Più in generale, non sembra esservi, nel contesto della discussione politica, un'idea condivisa di quale spazio e identità dovrebbero avere le autonomie regionali e locali. L'istituzione del CAL sembra essere avvenuta per mera giustapposizione, senza cioè che ciò significasse la raggiunta e condivisa consapevolezza di un nuovo modello di relazioni tra Regioni ed enti locali. Si è infatti introdotto timidamente un elemento istituzionale di pluralismo politico-territoriale, ma lo si è lasciato sguarnito di fronte all'attuazione legislativa (regionale), esposto cioè a quel meccanismo decisionale rappresentativo tradizionale, rispetto a cui dovrebbe essere, quanto meno, un fattore di riequilibrio. L'attuazione è stata in scia, con processi rimessi a una scoordinata autonomia regionale, quasi per nulla guidata dalla scarna disposizione costituzionale. Da qui il senso di precarietà e di incompiutezza, a dir poco, della disciplina dei CAL. Come stupirsi che, in questa temperie, i CAL non sembrino incidere in maniera significativa sulle dinamiche istituzionali regionali?

Ciò nondimeno, nel corpo della riforma costituzionale del 2001, questo frammento, così come la riformulazione dell'art. 114 e dell'art. 116, pur nella debolezza e precarietà degli assetti, ha almeno il merito di lasciare intravedere un sentiero, quello della costruzione della Repubblica dal basso, che, al pari della

---

<sup>95</sup> *Le prospettive di riforma dei CAL*, cit., p. 1: "La necessità di una riforma dei CAL è avvertita da tempo". Il documento è consultabile da: <http://www.consigliautonomielocali.it/wp-content/uploads/2016/01/Doc3.pdf>

<sup>96</sup> M. Gorlani, *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum*, in *Federalismi.it*, 5/2017, pp. 4-5.

democrazia fondata sul lavoro, i nostri costituenti avevano già tracciato nel 1948, ma su cui, nel frattempo, sono cresciuti rovi e spine ancora tutti da districare.

**Abstract**

The paper aims to analyze the constitutional position of the authority introduced by the new formulation of the 123<sup>th</sup> article of the Italian Constitution, called Local Authorities Council. The Author points out the role of this authority, according to the theory of the construction of Republic bottom up, as the 114<sup>th</sup> article of Constitution provides. The regulation of the Council helps to overcome the idea, which claims that different political levels should be rivals. Instead, the Author sees them as parts of an integrated system of autonomies.

**Key words**

Territorial autonomies; cooperative federalism.