



3 APRILE 2019

La legge lombarda di riforma del
Consiglio delle autonomie locali. La
Regione rafforza i raccordi istituzionali
in vista dell'autonomia differenziata?

di Elena di Carpegna Brivio
Docente a contratto di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Milano-Bicocca



La legge lombarda di riforma del Consiglio delle autonomie locali. La Regione rafforza i raccordi istituzionali in vista dell'autonomia differenziata? *

di Elena di Carpegna Brivio

Docente a contratto di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Milano-Bicocca

Sommario: **1.** Le ragioni di una riforma. **2.** I contenuti della nuova legge regionale: semplificazione della composizione, poche garanzie sull'incisività delle funzioni. **3.** Il ruolo degli enti locali nell'attuazione del regionalismo differenziato. In che misura i raccordi istituzionali possono garantire il successo della differenziazione regionale. **4.** Una valutazione d'insieme sulla nuova legge lombarda.

1. Le ragioni di una riforma

Nella seduta del 12 dicembre 2018 il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato la l.r. 29/2018 recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 23 ottobre 2009, n. 22 (Disciplina del Consiglio delle autonomie locali della Lombardia, ai sensi dell'art. 54 dello Statuto d'autonomia)».

Si è trattato di un punto fortemente voluto dalla presidenza Fontana che, nel programma di governo presentato al Consiglio regionale il 10 aprile 2018, aveva indicato gli enti locali come «interlocutori privilegiati della Regione nel complesso e ambizioso processo di ridefinizione di ruoli e funzioni»¹ e, nel PRS dell'XI legislatura, ha proposto l'accrescimento «della funzionalità e dell'incisività» del Consiglio delle autonomie locali come strumento necessario per realizzare i nuovi obiettivi di autonomia differenziata della Regione².

La definizione di queste linee programmatiche ha portato all'istituzione, presso il Consiglio regionale, della Commissione Speciale Autonomia e Riordino Autonomia Locale, incaricata di approfondire congiuntamente i temi del regionalismo differenziato e del riordino territoriale e di procedere, insieme alla Commissione Affari istituzionali, a una celere revisione della disciplina del Consiglio delle autonomie locali.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Regione Lombardia, Programma di governo – XI Legislatura, presentato al Consiglio regionale il 10 aprile 2018, p. 7.

² PRS dell'XI Legislatura approvato dalla Giunta regionale con la deliberazione XI/154 del 29/05/2018, p. 7.

In effetti, come si è avuto modo di notare in un precedente lavoro³, il CAL lombardo, insediatosi per la prima volta con la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 3/2011, aveva un rendimento tra i peggiori delle Regioni ordinarie. I *Rapporti sulla legislazione*, annualmente pubblicati dal Consiglio regionale⁴, mostravano come l'organo sia sempre stato in difficoltà anche solo nel raggiungere il numero legale necessario per la validità delle sedute: non solo l'organo raramente è riuscito ad approvare qualche parere⁵, ma soprattutto non è stato in grado di fornire alcun apporto nelle pur rilevanti questioni territoriali che Regione Lombardia ha affrontato negli ultimi anni, dalla riforma delle funzioni provinciali alla disciplina delle relazioni con la Città metropolitana di Milano⁶, fino alla richiesta di forme ulteriori e condizioni particolari di autonomia in tutte e 23 le materie previste dall'art. 116, comma terzo Cost.⁷

Che quindi la composizione e il funzionamento del CAL Lombardia fossero da riformare è evidente, tanto più che Regione Lombardia presenta una struttura delle istituzioni territoriali unica tra le Regioni italiane: una Regione di 10 milioni di abitanti con 10 Province, la Città metropolitana di Milano, la Provincia integralmente montana di Sondrio, 1.516 Comuni (di cui quasi il 70% sotto i 5.000 abitanti), dovrebbe essere il campo di sperimentazione di forti raccordi istituzionali volti a rendere le politiche regionali l'espressione condivisa di una pluralità di attori territoriali portatori di intense e differenziate istanze della collettività amministrata⁸.

È quindi necessario analizzare i contenuti della l.r. 29/2018 per verificare se le modifiche apportate siano effettivamente idonee a risolvere i problemi di funzionamento che sinora il CAL Lombardia ha dimostrato e, in una prospettiva più generale, a indicare la via per un'attuazione del regionalismo differenziato attraverso forti raccordi con gli enti locali. Uno specifico profilo di analisi riguarderà infatti la possibilità che la nuova disciplina contribuisca al successo di una possibile intesa sulla differenziazione

³ E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il CAL tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti*, in *Federalismi.it*, 5/2018

⁴ <http://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/portal/crl/home/leggi-e-banche-dati/rapporti-sulla-legislazione>

⁵ Dai dati forniti dai citati Rapporti sulla legislazione emerge che negli anni 2016-2018 è stato reso un solo parere di carattere favorevole.

⁶ Le due questioni sono state disciplinate dalle l.r. 19/2015 (Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) e 32/2015 (Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città metropolitana di Milano e modifiche alla legge regionale 8 luglio 2015, n. 19 (Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei Territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 'Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni').

⁷ La procedura di differenziazione è stata avviata dalla deliberazione del Consiglio regionale del 17 febbraio 2015. In proposito L. DAINOTTI, L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, pp. 711-726.

⁸ In questo senso G. BERTI, *Sussidiarietà e integrazione dinamica*, in *Jus*, 2004, pp. 171-178.

che, come i proclami politici sembrano far pensare, il Governo potrebbe concludere presto con Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

2. I contenuti della nuova legge regionale: semplificazione della composizione, poche garanzie sull'incisività delle funzioni

La l.r. 29/2018 non è integralmente sostitutiva della disciplina precedente, ma si limita ad apportare modifiche e integrazioni alla l.r. 22/2009 (Disciplina del Consiglio delle autonomie locali della Lombardia, ai sensi dell'art. 54 dello Statuto d'autonomia).

La nuova legge si compone di soli due articoli di cui il primo contiene le modifiche legislative alla disciplina precedente, mentre il secondo prescrive l'adeguamento del regolamento interno del CAL entro 90 giorni dal primo insediamento successivo all'entrata in vigore della legge.

Analizzando i singoli profili di modifica emerge intanto un chiaro intento di adeguare la struttura del CAL a quanto prevede la Legge Delrio. Buona parte della nuova disciplina va infatti nella direzione di garantire una maggiore funzionalità dell'organo rendendo chiaro che gli enti locali con cui la Regione intende costruire un raccordo istituzionale sono gli enti costitutivi della Repubblica per come ripensati dalla Legge Delrio e dalla sua attuazione regionale⁹.

Questo comporta innovazioni di rilievo soprattutto sulla composizione dell'organo¹⁰. Mentre la legge del 2009 aveva previsto la partecipazione di tutti i presidenti di provincia e di un numero di sindaci variabile a seconda della dimensione dei Comuni¹¹, la nuova legge utilizza l'articolazione in aree vaste creata dalla Legge Delrio per individuare soggetti istituzionali esponenti di istituzioni territoriali di diverse dimensioni ma già abituate a confrontarsi nelle nuove Province come «casa dei Comuni».

Così una novità significativa è data dalla valorizzazione della Città metropolitana di Milano, autentico centro di gravità di tutta la vita socio-economico lombarda e rappresentata nel CAL dal sindaco

⁹ Sulla difficoltà di identificare con precisione gli enti locali con cui la Regione deve consultarsi secondo il dettato dell'art. 123, comma quarto, Cost. A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2003, 907-960; F. PIZZOLATO, *In mezzo al guado: i CAL e il sistema delle autonomie*, in *Jus on line*, n. 3/2017, pp. 178-201; M.G. NACCI, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2016.

¹⁰ L.r. 29/2018, art. 1, lettera b). Il CAL sarà costituito da: i presidenti di Provincia, il sindaco metropolitano della Città metropolitana di Milano, il Presidente della Conferenza dei presidenti delle comunità montane lombarde, i Presidenti di ANCI Lombardia e di UNCEM, 2 sindaci per i Comuni appartenenti alla Città metropolitana di Milano (di cui un sindaco di un Comune con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti), 1 sindaco per ogni provincia sotto i 750.000 abitanti, 2 sindaci per ogni provincia sopra i 750.000 abitanti (di cui un sindaco di un Comune con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti).

¹¹ L'art. 2 della l.r. 22/2009 prevedeva che dovessero far parte dei CAL tutti i presidenti di Provincia, tutti i sindaci dei Comuni capoluogo di provincia, 12 sindaci di comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, 3 sindaci di comuni con popolazione pari o inferiore a 3.000 abitanti.

metropolitano e da due sindaci del territorio metropolitano, di cui uno esponente di un Comune di dimensioni ridotte.

Le altre Province lombarde, invece, oltre che essere rappresentate dal loro Presidente, vedranno partecipare al CAL un sindaco per le Province sotto i 750.000 abitanti e 2 sindaci, di cui uno di un Comune sotto i 5.000 abitanti, per le Province sopra i 750.000 abitanti.

Il procedimento di elezione dei rappresentanti comunali costituisce il punto su cui la nuova disciplina opera importanti interventi di razionalizzazione. Sinora i componenti municipali erano scelti mediante un'elezione «su liste plurinominali che garantiscono la rappresentanza di entrambi i generi, in base alle preferenze espresse rispettivamente dall'assemblea dei sindaci dei comuni con popolazione superiore a tremila abitanti e dall'assemblea dei sindaci con popolazione pari o inferiore a tremila abitanti, appositamente convocate da ANCI Lombardia che sovrintende alle operazioni elettorali»¹².

Questa disciplina aveva prodotto molte conseguenze negative in termini di funzionamento del vecchio CAL: la creazione di due organi elettorali ad hoc che tagliavano trasversalmente le diverse Province lombarde, tendeva ad allontanare la formazione del CAL dalla normale articolazione territoriale delle funzioni amministrative, senza contare che una gestione delle operazioni elettorali rimessa ad ANCI esponeva un organo di rilevanza costituzionale a indebite influenze o comunque a possibili conflitti con gli obiettivi di pressione politica propri dell'associazione.

Opportunamente la nuova legge regionale ha deciso di ricondurre il procedimento di elezione alle strutture istituzionali previste dalla Legge Delrio: saranno le Assemblee dei sindaci della Città metropolitana di Milano e delle Province lombarde a eleggere i rappresentanti comunali¹³. Di conseguenza l'elezione dei membri del CAL diverrà un tema che i Comuni affrontano insieme alla gestione delle funzioni di area vasta, avvicinando così il raccordo istituzionale presso la Regione agli interessi che effettivamente si sviluppano sul territorio e spingendo i Comuni a guardare alla formazione della legge regionale come al momento in cui dare forma normativa a indirizzi e istanze che emergono dal confronto che già anima gli enti di secondo livello.

Da valutare positivamente è anche il ridimensionamento della partecipazione di soggetti non espressione degli enti costitutivi della Repubblica. Sebbene, anche nella nuova legge resti la presenza di esponenti di associazioni di enti locali, almeno essa viene ridotta alle sole ANCI Lombardia e UNCEM¹⁴, mentre la partecipazione delle comunità montane, che ormai soltanto la Lombardia ha conservato, avviene tramite

¹² L.r. 22/2009 vecchio testo, art. 4 comma 1.

¹³ L.r. 29/2018, art. 1, comma 1, lettera d).

¹⁴ La normativa precedente inseriva nella composizione: il presidente di UPL, di ANCI Lombardia, della delegazione regionale dell'Unione nazionale comuni, di UNCEM e di AICCRE Lombardia (l.r. 22/2009 vecchio testo, art. 2, comma 2, lettera e).

il presidente della Conferenza dei presidenti delle comunità montane lombarde e non più con uno specifico procedimento di elezione¹⁵.

Complessivamente la nuova composizione sembra idonea ad apportare una serie di semplificazioni che potrebbero facilitare in futuro il funzionamento del CAL in modo che sia garantita almeno la possibilità di costituire validamente le sedute e deliberare gli atti previsti dalla legge.

Guardando invece alle funzioni del CAL, la nuova legge non riforma quanto già prevedeva l'art. 10 della l.r. 22/2009. L'organo resta pertanto incardinato presso il Consiglio regionale e ha funzioni a carattere prevalentemente consultivo, affiancate da un limitato potere di iniziativa legislativa¹⁶ e dal potere di segnalare alla Giunta regionale lesioni dell'autonomia locale operate da leggi statali¹⁷.

Non sono state quindi adottate misure idonee a rendere più incisivo il ruolo del CAL nella definizione delle politiche regionali, aumentandone ad esempio i poteri nella formazione del bilancio regionale o nella formazione degli atti regionali di programmazione generale¹⁸.

Costituisce però una rilevante eccezione la disposizione dedicata al ruolo del CAL nell'attuazione del regionalismo differenziato.

Con l'art. 1 comma 1, lettera l) la l.r. 29/2018 stabilisce infatti che il CAL debba rendere un parere obbligatorio e non vincolante sulle iniziative della Regione volte ad ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia secondo l'art. 116, comma 3, Cost., specificando che tale parere deve essere richiesto dal Presidente del Consiglio regionale prima della conclusione dell'intesa con lo Stato.

La rilevanza di questa previsione è di tutta evidenza. In questo modo viene infatti risolta una questione che aveva generato molti dubbi interpretativi. Oggi, grazie alla legge regionale 29/2018, sappiamo che il modo in cui la Regione deve "sentire" gli enti locali per iniziare la procedura di differenziazione è tramite un parere dell'organo che raccorda le autonomie territoriali a livello regionale¹⁹.

¹⁵ L'art. 3 comma 1 della l.r. 22/2009 prevedeva che i presidenti delle comunità montane riuniti nella Conferenza dei presidenti delle comunità montane lombarde, esprimendo una sola preferenza, eleggessero uno di loro come membro del CAL.

¹⁶ Il potere di iniziativa legislativa riguarda esclusivamente il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali.

¹⁷ Sulle funzioni dei CAL e sulle conseguenti ricadute in termini di fisionomia istituzionale dell'organo M. CARLI, *Il Consiglio delle autonomie locali*, relazione al convegno *Il mondo delle seconde Camere*, Torino, 31 marzo 2005; F. PIZZOLATO, *In mezzo al guado: i CAL e il sistema delle autonomie*, cit.; M.G. NACCI, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali*, cit.; E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle autonomie locali nel sistema regionale integrato*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3/2016.

¹⁸ Sulla necessità di un forte ruolo del CAL su queste materie si è espressa da tempo la dottrina (R. BIN, *L'amministrazione coordinata e integrata*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, pp. 1009-1014; E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle autonomie locali nel sistema regionale integrato*, cit.), ma anche il Coordinamento nazionale permanente dei Consigli delle autonomie locali, cfr. in proposito il documento *Le prospettive di riforma dei CAL*, 25 gennaio 2016.

¹⁹ Sui dubbi interpretativi legati alla previsione costituzionale che stabilisce che la Regione interessata, «sentiti gli enti locali», avvia la procedura di differenziazione cfr., senza nessuna pretesa di esaustività, F. PIZZETTI, *Le nuove*

La portata concreta di questa disposizione, però, sembra molto ridotta dal momento che essa potrà operare solo per iniziative future, mentre per quella in atto, che sembrerebbe essere ormai matura per la conclusione dell'intesa con il Governo, la Regione ha sentito gli enti locali tramite ANCI Lombardia e UPL²⁰.

Se quindi appare estremamente positivo che la legge regionale abbia voluto ricondurre al CAL quanto la Costituzione prevede per la procedura ex art. 116, terzo comma, la prospettiva con cui il legislatore regionale guarda al problema della differenziazione appare molto limitata dal momento che non tiene conto del ruolo che l'organo potrebbe giocare per la positiva attuazione dell'intesa con lo Stato. Nel prossimo paragrafo si analizzerà quindi il peso che potrebbero avere gli enti locali nel determinare il successo delle richieste regionali di maggiore autonomia per poi riassumere, in sede di conclusioni, il significato che la nuova disciplina regionale sul CAL assume nel quadro dei rapporti territoriali del nostro ordinamento.

3. Il ruolo degli enti locali nell'attuazione del regionalismo differenziato. In che misura i raccordi istituzionali possono garantire il successo della differenziazione regionale

La rilevanza di una piena collaborazione tra Regione ed enti locali nella fase di attuazione di un'intesa applicativa dell'art. 116, comma terzo, Cost., è di tutta evidenza. Già i dibattiti dottrinali che avevano commentato la disposizione costituzionale a seguito della sua introduzione con la riforma del Titolo V, avevano sottolineato come non fosse possibile intendere la differenziazione regionale come meramente limitata al campo delle competenze legislative²¹.

Ancor più difficile sarebbe ipotizzare una differenziazione di questo tipo ora che la realtà applicativa del nuovo Titolo V ha reso lo schema delle competenze legislative molto diverso e fortemente caratterizzato

esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo», in Le Regioni, n. 6/2001, pp. 1153-1196.; G. BRAGA, La legge attributiva di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» alle Regioni, in Trasformazioni della funzione legislativa. III Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 109 ss.; S. AGOSTA, L'infanzia «difficile» (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost., tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze, in La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 321 ss.; S. MANGIAMELI, Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale, in ID. La riforma del regionalismo italiano, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 141 ss.; A. MORRONE, Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione, in Federalismo fiscale, n. 1/2007, pp. 139-190.

²⁰ Nell'XI Legislatura regionale l'assenso degli enti locali sull'iniziativa regionale è stato formalizzato tramite la sottoscrizione, il 29 maggio 2018, di un protocollo che sancisce la piena convergenza di intenti tra Regione Lombardia, ANCI Lombardia e UPL sulle richieste di autonomia deliberate dal Consiglio regionale con l'ordine del giorno n. 0001 del 15 maggio 2018.

²¹ M. CECCHETTI, Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune, in *Federalismi.it*, 13 dicembre 2002; A. RUGGERI, Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali, in *Consultaonline*.

da intrecci trasversali che impediscono di considerare la differenziazione prescindendo dall'insieme di relazioni dinamiche che caratterizzano il territorio²².

È quindi impensabile che una maggiore autonomia regionale non comporti un carico amministrativo aggiuntivo per gli enti locali ed è altrettanto impensabile che il modo in cui questo carico sarà realmente gestito sul territorio non determini in concreto il successo effettivo della procedura di differenziazione.

Ciò vale soprattutto per Regione Lombardia che, sin dall'attuazione delle leggi Bassanini, ha scelto di gestire il complesso delle nuove funzioni regionali tramite una relazione sussidiaria con Comuni e Province: la l.r. 1/2000 ha infatti delegato a Province e Comuni lombardi il complesso delle funzioni amministrative dismesse dallo Stato per fare in modo che la Regione restasse un ente di programmazione privo di carichi di amministrazione diretta²³.

Questa scelta è stata riconfermata anche in occasione dell'attuazione della Legge Delrio: la l.r. 19/2015 ha lasciato alle Province il complesso delle funzioni delegate, avocando alla Regione soltanto le funzioni relative ad agricoltura, caccia e pesca²⁴. È quindi legittimo pensare che anche l'acquisizione di nuove competenze attribuite dallo Stato vedrà protagonisti i Comuni e le Province lombarde.

Ora, guardando al complesso delle richieste di differenziazione avanzate da Regione Lombardia emerge chiaramente come molte delle nuove competenze potranno tradursi in politiche davvero innovative e positive per la collettività se gli enti locali sapranno, e saranno messi nella condizione, di tradurre sul territorio i nuovi servizi regionali. Buona parte delle richieste di Regione Lombardia attengono infatti o all'ambito dello Stato sociale (sanità, assistenza sociale, politiche del lavoro, istruzione) o ad ambiti economici che rispondono a stimoli realizzati in prossimità con il territorio (infrastrutture, ambiente, governo del territorio, difesa del suolo)²⁵.

In molti di questi casi le funzioni amministrative di Comuni e Province costituiscono un anello essenziale della catena di competenze e funzioni che consente agli indirizzi di programmazione regionale di tradursi in reali benefici per la collettività.

Il caso del servizio sociosanitario è particolarmente significativo: la volontà della Regione di creare un servizio sociosanitario fortemente integrato e di poterne definire in autonomia gli assetti organizzativi

²² R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2008, pp. 9-20.

²³ IRER, *L'assetto istituzionale e gli enti locali in Lombardia*, 2014

²⁴ C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 1/2016, pp. 99-121.; D. DIMA, A.M. TANDA, *Le Province lombarde*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Il Mulino, Bologna, pp. 255-280.

²⁵ Per un'analisi più approfondita delle singole richieste di Regione Lombardia sia consentito rinviare a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Verso l'attuazione del regionalismo differenziato: il caso di Regione Lombardia*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2018, pp. 155-172.

intercetta inevitabilmente le funzioni comunali sull'assistenza sociale e trova proprio in queste la chiave del proprio successo.

Ma anche gli Accordi preliminari conclusi dalla Presidenza Maroni e dal Governo Gentiloni il 28 febbraio 2018, nonostante il loro contenuto molto scarno, danno conto della rilevanza delle funzioni amministrative di Comuni e Province nel quadro della differenziazione regionale.

Intanto già nelle disposizioni generali, comuni alle preintese con Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, viene chiaramente stabilito come le forme di devoluzione comportino una maggiore autonomia «amministrativa e legislativa»²⁶. Analizzando poi, nell'accordo tra Governo e Regione Lombardia, l'allegato sulla materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, vale a dire sulla più "amministrativa" delle materie oggetto di preaccordo, è possibile trarre rilevanti indicazioni su cosa la maggiore autonomia comporterà sul versante amministrativo. L'art. 1 dell'allegato stabilisce che la Regione possa, con proprie leggi, disporre l'allocazione delle funzioni amministrative ad essa attribuite con la procedura devolutiva, nonché di funzioni amministrative che la legge dello Stato non attribuisce espressamente ad organi o enti statali ad eccezione delle funzioni fondamentali di Comuni e Province. L'art. 2, secondo comma, inoltre, prevede che «nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema la Regione può, con proprie leggi, stabilire norme di principio concernenti l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite a Comuni, Province e Città metropolitane, nel rispetto delle norme procedurali statali attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m)».

È possibile intravedere in queste disposizioni come l'applicazione del regionalismo differenziato possa comportare, per le leggi regionali, un rilevante ruolo di coordinamento delle funzioni amministrative degli enti locali del territorio, circostanza che renderebbe particolarmente utile che, nella fase di approvazione di queste leggi, il CAL assuma un ruolo di definizione preventiva degli assetti amministrativi e che quindi renda il rapporto Regione – enti locali effettivamente ispirato alla sussidiarietà e non a una mera logica di esecuzione.

La l.r. 29/2018, però, non sembra essersi fatta carico di queste pur rilevanti esigenze con disposizioni specifiche e, di conseguenza, il peso che potrà assumere l'organo di raccordo nell'attuazione del regionalismo differenziato dipenderà esclusivamente dalla possibilità che essa rientri nella disciplina generale delle funzioni del CAL.

²⁶ Accordo preliminare sull'intesa prevista dall'art. 116, comma terzo, della Costituzione tra il Governo della Repubblica e Regione Lombardia, 28 febbraio 2018, art. 6 comma 1.

4. Una valutazione d'insieme sulla nuova legge lombarda

Uno sguardo complessivo alla legge di riforma consente di rilevare come le nuove disposizioni si siano soprattutto preoccupate di intervenire su quei punti della disciplina che, sinora, avevano reso particolarmente difficoltoso il funzionamento del CAL Lombardia.

In particolare, la semplificazione della composizione dovrebbe consentire in futuro di avere un organo più chiaramente ispirato alla rappresentanza degli enti locali del territorio e in grado almeno di garantire il numero legale necessario per la validità delle sedute.

Di rilievo è anche il chiaro adeguamento del CAL al sistema territoriale previsto dalla Legge Delrio: tenendo conto dell'esperienza maturata nelle nuove Province come casa dei Comuni e dando rilievo alla Città metropolitana di Milano, la Regione ha posto le basi per costruire un dialogo tra livelli territoriali che, potenzialmente, potrebbe contribuire a rendere la legislazione regionale l'espressione formale di una piena condivisione delle politiche pubbliche²⁷. Certamente perché le innovazioni previste dalla riforma possano tradursi in una maggiore partecipazione dell'organo alla definizione delle politiche regionali è necessario che il regolamento interno provveda a correggere alcune rigidità che sinora hanno ostacolato l'incisività degli atti del CAL. L'attuale regolamento interno, che, come si è detto, dovrà essere rivisto sulla base della l.r. 29/2018 entro 90 giorni dall'insediamento del nuovo CAL²⁸, si occupa di disciplinare esclusivamente l'attività consultiva e pone delle regole che limitano molto la possibilità dell'organo di interloquire con la Regione. L'art. 17 prevede che i pareri negativi possano essere assunti dall'organo soltanto a maggioranza assoluta e con deliberazione motivata, mentre ai sensi del quarto comma dell'art. 54 dello Statuto il Consiglio regionale può discostarsi dal parere negativo a maggioranza dei presenti e senza alcun dovere di motivazione. Si tratta di rigidità procedurali che di fatto disincentivano gli enti locali dal far valere loro posizioni dissonanti rispetto a quelle regionali e che, complessivamente, contribuiscono a rendere il CAL un canale estremamente debole nella istituzionalizzazione dei rapporti tra Regione ed enti locali²⁹.

La riforma operata dalla l.r. 29/2018, anche se non contiene una visione di ampio respiro, costituisce comunque un'occasione di generale ripensamento del modo di legiferare della Regione soprattutto se la si pone in relazione con la possibile attuazione dell'art. 116, terzo comma Cost.

Il regionalismo differenziato offre la possibilità di tornare a riflettere su molti aspetti problematici che hanno reso la realtà applicativa del nuovo Titolo V molto distante da quanto la lettera della riforma faceva

²⁷ Su questi problemi F. PIZZOLATO, *In mezzo al guado: i CAL e il sistema delle autonomie*, cit.

²⁸ L.r. 29/2018, art. 2.

²⁹ E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle autonomie locali nel sistema regionale integrato*, cit., pp. 14, 15.

pensare³⁰. La mancata attuazione della sussidiarietà nella concreta allocazione e gestione delle funzioni amministrative costituisce, tutt'oggi, uno dei punti su cui l'inattuazione della riforma costituzionale del 2001 appare essere particolarmente grave. Il carattere generale dell'amministrazione comunale non è divenuto un criterio di costruzione di una legislazione regionale che ha continuato a porsi nei confronti del territorio attraverso politiche di programmazione spesso non rispettose di una struttura spontanea degli interessi sociali³¹. Il rafforzamento di un raccordo istituzionale attraverso il CAL avrebbe consentito di rendere gli atti normativi della Regione rispondenti alla struttura reticolare delle funzioni territoriali con effetti particolarmente rilevanti per la Lombardia, da sempre caratterizzata da dinamiche territoriali complesse ed in cui svolge un ruolo estremamente rilevante la città di Milano come motore economico-sociale.

È quindi bene che la l.r. 29/2018 contenga dei riferimenti al ruolo del CAL nell'attuazione del regionalismo differenziato anche se, sul punto, la legge regionale dimostra di guardare esclusivamente al passato risolvendo soltanto il dubbio interpretativo su cosa significhi che, per avviare la procedura devolutiva, la Regione interessata debba sentire gli enti locali.

Quanto al futuro, invece, Regione Lombardia non ha voluto con questa legge strutturare un forte ruolo del CAL nella legislazione regionale che, con tutta probabilità, sarà chiamata a definire modi e strumenti, anche finanziari, con cui il carico amministrativo derivante dalla maggiore autonomia potrà essere gestito sul territorio. Prevedendo già nella legge di riforma un forte ruolo del CAL come organo di raccordo unitario del composito panorama degli enti locali del territorio, la Regione avrebbe potuto creare un serio strumento istituzionale per federare le diverse posizioni degli enti locali chiamati a tradurre la nuova stagione del regionalismo italiano in migliori servizi per la collettività e in una possibilità di crescita per l'intero territorio nazionale.

Il tema dei raccordi territoriali non è stato finora trattato nel dibattito pubblico sull'attuazione del regionalismo differenziato e i contrasti politici tra Regione Lombardia e Comune di Milano dimostrano come, invece, sia necessario sciogliere i nodi delle relazioni territoriali prima che la legislazione regionale si adoperi per rendere operative le maggiori condizioni di autonomia³².

In questo senso è difficile non vedere nella legge regionale di riforma del CAL un'occasione perduta.

³⁰ F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4/2017, pp. 689-710.

³¹ G. MELONI, *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Luiss University Press, Roma, 2005; G. BERTI, *L'amministrazione locale come modello di amministrazione generale*, in *Studi economico-giuridici: ricerche di diritto regionale e locale*, 1978-1979, pp. 199-206; ID., *La giuridicità pubblica e la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione*, in *Jus*, 2002, pp. 147-164.

³² Sul problema di specificare il ruolo di Milano nell'attuazione del regionalismo differenziato in Regione Lombardia R. BIN, *La "secessione dei ricchi" è una fake news*, in *LaCostituzione.info*, 16 febbraio 2019.