

Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali tra previsioni normative, prassi e prospettive di riforma*

di **Maria Grazia Nacci**, *Professore aggregato di Istituzioni di diritto pubblico e di Diritto regionale e degli enti locali, Università degli Studi Aldo Moro di Bari*

ABSTRACT: The essay aims at reconstructing the framework of the functions assigned to the “Consiglio delle autonomie locali” (CAL) by the state and regional legislators in order to think over possible reforming intervention functional to the enhancement of the role and potential of these organs, even in the light of the study of the concrete practise regarding the exercise of the same functions.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il panorama delle funzioni attribuite al CAL. - 2.1. Funzioni consultive. - 2.2. Funzioni propositive. - 2.3. Funzioni di controllo istituzionale/garanzia. - 2.4. Funzioni di informazione/studio. - 2.5. Funzioni di concertazione. - 2.6. Il ruolo di ausilio nei confronti della Corte dei conti. - 3. L’attività dei CAL tra teoria e prassi. - 4. Quali prospettive?

1. Premessa

Il dato che più d’ogni altro emerge evidente ad una analisi anche solo approssimativa delle legislazioni regionali (statutaria ed ordinaria attuativa) sui Consigli delle autonomie locali (d’ora innanzi CAL) riguarda l’estrema frammentarietà delle esperienze attraverso cui si è data vita a questo nuovo organo ‘costituzionalmente necessario’¹, che il legislatore costituzionale del 2001 ha voluto inserire nella Carta Fondamentale quale forma organizzativa stabile di raccordo tra le

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

¹ Definizione, più volte apparsa in dottrina (T. GROPPi, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario, il Consiglio delle Autonomie Locali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, 1058) ed usata anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n.370/2006 [cfr. A. RUGGERI, *La Corte, la clausola di “maggior favore” e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006, 1].

Regioni ed il sistema delle autonomie locali², vocata al dare attuazione al principio di leale collaborazione nei rapporti infraregionali.

Ed invero, nei quindici anni trascorsi dalla comparsa dei CAL in Costituzione ad oggi, nelle varie realtà regionali in cui si è dato seguito alla previsione di cui all'art.123, ultimo comma, Cost., si sono registrate scelte estremamente diverse in ordine a composizione, poteri, funzioni, effetti giuridici degli atti posti in essere nell'esercizio della funzione, ecc.

Non v'è dubbio che la causa di tanta eterogeneità vada rintracciata all'interno della su citata norma costituzionale di riferimento, che nella sua laconicità si limita a dire che "in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali".

Ebbene, l'unico elemento certo desumibile da tale norma è che il CAL è chiamato a svolgere funzioni consultive a livello endoregionale, mentre la norma tace del tutto in ordine a composizione, prerogative, effetti dei pareri, ecc., e tale silenzio certamente spiega le diverse soluzioni date dalle singole regioni su tali aspetti in assenza di qualsivoglia linea guida.

Ma a ben vedere, anche in ordine alle funzioni del CAL il panorama risulta notevolmente variegato, atteso che l'esplicito richiamo da parte del legislatore costituzionale delle sole funzioni consultive non è stato percepito come un limite dai legislatori regionali i quali, come si avrà modo di evidenziare, in sede di redazione degli Statuti (e poi anche di legislazione attuativa) si sono spinti ben oltre l'orizzonte rappresentato dall'art.123, ultimo comma, Cost.

2. Il panorama delle funzioni attribuite al CAL

Da un'analisi comparata dei vari Statuti e delle leggi attuative regionali, le cui scelte sono state a volte veicolate da previsioni del legislatore statale che a più riprese ha attribuito ai CAL nuove sfere di intervento, è possibile ricostruire un quadro integrato delle funzioni dei CAL, in cui alle funzioni più propriamente consultive si associano funzioni propositive, ma anche funzioni di controllo istituzionale/garanzia, di studio/informazione, nonché funzioni di concertazione. Il suddetto panorama risulta completato dalle funzioni di ausilio nei confronti delle sezioni regionali della Corte dei Conti, che, come si vedrà, sono state assegnate ai CAL da parte del legislatore statale.

Su ciascuno di tali ambiti competenziali si svolgerà di seguito qualche breve considerazione, al fine di ottenere un quadro ricostruttivo il più completo possibile, sulla cui base, anche alla luce di qualche non ultronea notazione in ordine alla prassi concreta dell'esercizio di tali funzioni da parte dei CAL, si tenterà di ragionare intorno a possibili interventi riformatori funzionali alla più proficua valorizzazione del ruolo e delle potenzialità di tali organi.

² Cfr. M. COSULICH, *Il Consiglio delle autonomie locali come strumento di raccordo fra Regione ed enti locali: un possibile modello?*, Relazione al Convegno di Alessandria dell'8 maggio 2009 su "Comuni e Province in Italia e Francia", in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 1 ss.

2.1. *Funzioni consultive*

Come è noto, tutti i legislatori regionali hanno previsto in capo ai CAL pareri obbligatori e pareri facoltativi, casi in cui l'organo *deve* essere necessariamente sentito e casi ulteriori in cui, a richiesta, *può* essere sentito.

In base alle previsioni normative regionali, il raggio di azione consultiva dei CAL si estende, generalmente, dalle proposte relative al conferimento di funzioni agli enti locali, al bilancio, al sistema tributario e finanziario, alla programmazione e pianificazione regionale, che rappresentano il nocciolo duro dei pareri obbligatori che un po' ovunque tali organi sono chiamati a rendere.

A parere di chi scrive la lista dei pareri obbligatori del CAL dovrebbe ovunque essere arricchita almeno di altre due ipotesi, che però solo alcuni legislatori regionali hanno previsto.

Ci si riferisce, in primo luogo, alle proposte di modifica dello Statuto medesimo, sulle quali solo alcuni legislatori regionali in sede statutaria hanno imposto l'intervento consultivo necessario del CAL³, previsione che, tuttavia, forse meriterebbe una ben più ampia diffusione, ove si consideri che le modifiche statutarie possono incidere anche significativamente sulla sfera di interesse degli enti locali, sì da profilarsi quantomai opportuno un controllo sul punto da parte dell'organo di rappresentanza degli stessi.

Parimenti opportuno si rivela, poi, il parere del CAL in ordine alla normativa regionale che lo concerne, quale strumento di tutela dell'organo medesimo rispetto ad eventuali interventi riformatori *in peius*, ma anche in questo caso si registra una scarsa attenzione da parte dei legislatori regionali, ove si consideri che al momento solo gli Statuti Emilia Romagna (art.23, comma 3, lett. b) e Lombardia (art.54, comma 2, lett. a) hanno introdotto un parere obbligatorio del CAL in tale ipotesi.

Il corredo dei pareri obbligatori dell'organo di rappresentanza degli enti locali si arricchisce in Calabria con quello sulle proposte di istituzione di enti regionali (art.48, comma 4, dello Statuto); in Molise⁴ con i pareri sugli indirizzi regionali in materia di organizzazione e gestione dei servizi pubblici, sul governo del territorio a livello regionale, nonché su enti, aziende ed agenzie regionali (art.64, comma 4, dello Statuto). Si segnala, inoltre, lo Statuto della Regione Abruzzo che, all'art.4, comma 3, prevede che la Regione contribuisce alla formazione, esecuzione ed attuazione degli atti

³ Lo Statuto Abruzzo all'art.72, comma 2, prevede che il CAL presenti osservazioni sulle proposte di modifica dello Statuto; gli Statuti Calabria, (art.48, comma 4), Campania (art.23, comma 1), Emilia Romagna (art.23, comma 3), Lazio (art.67, comma 2), Liguria (art.66, comma 1) e Veneto (art.16, comma 5), pongono al primo posto fra i pareri obbligatori di competenza del CAL quello sulle proposte di modifica dello Statuto stesso, conformemente a quanto proponeva il ddl Amato-D'Alema nella norma costituzionale di riferimento per tale organo (art.11, comma 3; sul punto cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle regioni. Verso le costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bologna, 2002, 364, nota 461).

⁴ Cfr. D. CODUTI, *Il nuovo Statuto della Regione Molise: tanto rumore per nulla?*, in www.osservatorioaic.it, settembre 2014. Lo Statuto Molise (art.71, comma 4) ha previsto che sino all'entrata in vigore della legge regionale di disciplina del CAL ed al conseguente insediamento, le funzioni consultive dello stesso siano svolte dalla Conferenza regionale delle autonomie locali costituita ai sensi della legge regionale 29 settembre 1999, n. 34.

dell'Unione europea, sentito il CAL nelle materie attinenti all'organizzazione territoriale locale, alle competenze ed alle attribuzioni degli enti locali o che comportino entrate e spese per gli enti stessi.

La varietà delle ipotesi di intervento consultivo del CAL non potrebbe essere più evidente.

Per quanto riguarda, infine, gli effetti dei pareri resi, al fine di superare il voto contrario del CAL, il più delle volte, si richiede la maggioranza assoluta⁵, altre volte, il mero obbligo della motivazione espressa⁶.

Deve rilevarsi, invece, il silenzio serbato, in ordine agli effetti dei pareri resi e delle osservazioni espresse dall'organo, dal legislatore pugliese (sia in sede statutaria, che di legislazione attuativa) e più di recente anche dal legislatore statutario molisano del 2014 (che rinvia integralmente alla legge regionale la disciplina di modalità e tempi della consultazione tra organi regionali e CAL).

Tale silenzio, nel tradursi in assenza di garanzie in ordine alla presa in esame degli stessi, ridimensiona ruolo e potenzialità dell'organo⁷ e suscita dubbi sul piano costituzionale, in quanto,

⁵ Cfr. l.r. Abruzzo, n.41/2007 (come modificata da ultimo dalla l.r. n.15/2013), art.12, comma 7; cfr. l.r. Calabria n.1/2007, art.16, comma 1; Statuto Campania, art.23, comma 2; Statuto Umbria, art.29, comma 2 e l.r. n.20/2008, art.3, comma 5; Statuto Liguria, art.67, comma 2 e l.r. Liguria n.1/2011, art.7, comma 3 (che escludono, tuttavia, la necessità di raggiungere tale maggioranza, pur in presenza di un parere negativo o condizionato del CAL, per l'approvazione degli atti di programmazione generale, delle leggi di bilancio e degli altri atti ad esse collegati); la maggioranza dei componenti è richiesta dall'art.54, comma 4 dello Statuto Lombardia; l.r. Marche n.4/2007, art.11, comma 4. Nello Statuto laziale, in via generale si prevede esclusivamente che il Consiglio regionale, nelle deliberazioni di propria competenza, tenga conto del parere espresso dal CAL, mentre per l'ipotesi specifica di leggi di conferimento di funzioni agli enti locali o di modifica del riparto di competenze tra Regione ed enti locali, ove il CAL deliberi parere negativo a maggioranza dei due terzi, sorge per il Consiglio regionale l'obbligo di procedere alla relativa approvazione con la maggioranza dei componenti (cfr. art.67, comma 4 e l.r. Lazio n.1/2007, art.11, comma 4).

⁶ Cfr. l.r. Piemonte n.30/2006, art.12, comma 2; Statuto Veneto, art.16, comma 7; Statuto Toscana, art.66, comma 4, mentre la l.r. n.36/2000, all'art.14, comma 2, prevede che nel caso in cui il parere del CAL sia negativo o nel caso in cui esso sia condizionato dall'accoglimento di specifiche modifiche, il Consiglio regionale possa procedere rispettivamente, all'approvazione dell'atto o alla sua approvazione senza l'accoglimento di dette modifiche con il voto della maggioranza dei consiglieri assegnati alla Regione. Il legislatore regionale umbro (Statuto Umbria, art.29, comma 2 e l.r. n.20/2008, art.3, comma 5) distingue l'effetto del parere negativo del CAL a seconda che esso sia destinato all'assemblea legislativa, ovvero alla giunta, sicché nel primo caso, l'assemblea potrà discostarsene, come già su ricordato, deliberando a maggioranza assoluta, nel secondo caso, invece, alla Giunta si chiede di motivare il rigetto del parere richiesto al CAL, dandone comunicazione all'Assemblea legislativa. Si segnala, inoltre, al riguardo, la soluzione proposta dallo Statuto della Regione Emilia Romagna che prevede che l'approvazione di progetti di legge in difformità del parere del CAL sia accompagnato dall'approvazione di un ordine del giorno da trasmettere al Consiglio stesso (cfr. art. 23, comma 4, Statuto Emilia Romagna). Infine, la l.r. Trentino Alto Adige n.1/2011, recante norme sulla "Partecipazione dei Consigli delle autonomie locali all'attività legislativa ed amministrativa della Regione", prevede, all'art. 3, comma 4, che la Giunta regionale deliberi a maggioranza dei componenti il provvedimento sul quale sia stato espresso parere anche parzialmente negativo o condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche, con obbligo in tal caso per la Giunta regionale di motivare specificamente le ragioni del rigetto del parere negativo o condizionato.

⁷ La Puglia, prima regione a dotarsi di un nuovo Statuto ai sensi dell'art.123 Cost. riformato nel 2001 (Statuto approvato con legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 e modificato con leggi regionali 11 aprile 2012, n. 9 e 28 marzo 2013, n. 8), ha disciplinato il CAL con un unico laconico articolo nello Statuto (cfr. art.45) e successivamente con la legge regionale 26 ottobre 2006, n.29, recante "Disciplina del Consiglio delle Autonomie locali" (cfr. artt. 2 e 3), ma nonostante tale solerzia iniziale ad oggi l'organo non risulta ancora insediato. Cfr. sul tema M.S. LOIODICE, *Il Consiglio delle autonomie locali nella Regione Puglia: un organo necessario ma scomodo*, in www.issirfa.cnr.it. In Puglia si segnala, tuttavia, l'istituzione di un altro organo di raccordo fra Regione ed enti locali, la cd. Cabina di regia per il decentramento, istituita dall'art.8 della l.r. n.36/2008 ("Norme per il conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi al sistema delle autonomie locali"), quale organo di concertazione, cooperazione e coordinamento tra

l'introduzione in Costituzione dell'obbligo di disciplinare i CAL negli Statuti impone l'attribuzione di valore giuridico alla consultazione di tali organi, attraverso la disciplina minima degli effetti della stessa⁸.

Già a questo proposito, si può rilevare, che ove l'art.123 Cost. avesse previsto o, *de iure condendo*, dovesse prevedere espressamente in futuro, non solo le ipotesi minime in cui ovunque i CAL devono essere ascoltati - ferma restando la libertà dei legislatori regionali di ampliarle - ma anche l'obbligo di disciplinare gli effetti dei pareri resi, si avrebbe a disposizione un addentellato costituzionale che ben potrebbe essere utilizzato per far caducare gli atti regionali adottati in violazione delle suddette (auspicabili) previsioni costituzionali, per mancata acquisizione endoprocedimentale di un parere necessario (non solo nell'ipotesi in cui il parere non venga proprio richiesto, ma anche se non richiedibile, ad esempio, nei casi di non operatività del CAL), ovvero per elusione della consultazione attivata (non solo in caso di inosservanza delle condizioni poste per superare il parere contrario del CAL, ma anche per omessa disciplina a monte degli effetti dei pareri resi, che legittima tale elusione), violazioni da far valere nelle sedi opportune in relazione al tipo di atto regionale viziato di volta in volta considerato.

L'alea della paralisi dell'attività regionale (ed in ipotesi anche dell'attivazione di eventuali controlli sostitutivi statali *ad hoc*) potrebbe, invero, rappresentare il puntello per fornire finalmente risposte serie al problema dei raccordi a livello infraregionale, conferendo spessore all'organo individuato a tal fine dal legislatore costituzionale e valore alla consultazione che esso è chiamato primariamente ad operare.

2.2. Funzioni propositive

Nel novero delle c.d. funzioni propositive, attribuite un po' ovunque ai CAL, rientrano senz'altro il potere di iniziativa legislativa e la proposta al Presidente della Giunta regionale di impugnazione delle normative lesive degli interessi locali.

a) *Iniziativa legislativa*. Una previsione ricorrente nella legislazione regionale, sia di tipo statutario che ordinaria, concerne il riconoscimento al CAL del potere di iniziativa legislativa⁹. È

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

⁸ "Non sembra ammissibile che lo Statuto non preveda conseguenza alcuna, come se il parere non fosse stato dato. Non si obbligano gli Statuti a disciplinare il CAL se poi questo obbligo viene eluso e ridicolizzato non attribuendo alcun valore giuridico alla consultazione" (così G.U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2003, 244).

⁹ Cfr. Statuto Liguria, art.66, comma 1 e l.r. n.1/2011, art.5, comma 1, lett. a; Statuto Lombardia, art.34, comma 1 e l.r. n.22/2009, art.10, comma 1, lett. d); Statuto Abruzzo, art.31 e l.r. n.44/2007, art. 11, comma 1, lett. a; Statuto Calabria, art.48, comma 9; Statuto Campania, artt. 12, comma 4 e 23, comma 6 e l.r. n.4/2011, art.1, comma 71 che

appena il caso di evidenziare la rilevanza di un simile potere, che consente di introdurre nel circuito della decisione politica regionale problematiche locali che potrebbero non muovere la sensibilità di altri titolari del potere di iniziativa.

Se la maggior parte degli Statuti si è limitata a prevedere genericamente un potere di iniziativa in capo al CAL, esercitabile, quindi, liberamente e senza vincoli, si segnalano alcuni legislatori statutari che hanno voluto circoscrivere tale potere. Così lo Statuto Lombardia, all'art.54, comma 7, limita l'esercizio dell'iniziativa legislativa del CAL al solo conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali (disposizione confermata pedissequamente nell'art.10, comma 1, lett. d, l. r. n.22/2009). Riduttiva si rivela, altresì, la previsione del recente Statuto Molise (legge statutaria n.10/2014) che all'art.64, comma 1, ultimo capoverso circoscrive l'iniziativa legislativa del CAL agli interventi che riguardano il conferimento e l'organizzazione di funzioni amministrative a livello locale e l'organizzazione di servizi pubblici.

Ebbene, si tratta di norme che nel delimitare l'intervento propositivo del CAL finiscono per svilire il potere di iniziativa *de quo*, esercitabile altrove, in presenza di previsioni più generiche, in relazione a tutti gli oggetti riconducibili, direttamente o indirettamente, alla sfera degli interessi locali. Discutibili si rivelano, altresì, quelle previsioni¹⁰ che non ammettono l'iniziativa legislativa del CAL (ma anche dei cittadini, dei Comuni e delle Province) per la revisione dello Statuto (oltre che per le leggi tributarie e di bilancio), atteso che non può escludersi a priori la bontà di proposte di modifica statutaria eventualmente elaborate dal CAL, fermo restando che la decisione finale resta in capo al Consiglio, che la esprime nelle forme e nei modi di cui all'art.123 Cost.

Non si registrano, infine, ipotesi di iniziativa legislativa *riservata* al CAL in relazione ad alcuni tipi di progetti di legge. Una previsione di tal fatta, ad esempio, in ordine ai progetti di legge inerenti il riparto delle funzioni tra Regione ed enti locali, avrebbe l'effetto di potenziare la capacità di incisione dei destinatari delle funzioni sul procedimento di formazione delle leggi di riallocazione delle medesime¹¹, sebbene, ove emergesse in concreto tale ipotesi, ci si dovrebbe porre il problema della previsione di idonee misure per evitare stalli in caso di inerzia dell'organo di raccordo (o di sua mancata attivazione).

b) *Proposte al Presidente della Regione.* Sotto un secondo profilo, la maggior parte dei legislatori regionali ha disciplinato l'esercizio da parte dei CAL del potere previsto dall'art.9 della c.d. Legge La Loggia (Legge 5 giugno 2003 n. 131), che, come è noto, ha aperto agli enti minori la possibilità di incidere sulla caducazione di leggi statali o regionali lesive delle proprie competenze, attraverso l'attribuzione alla Conferenza Stato-città e autonomie locali del potere di proporre al

demanda al regolamento del Consiglio regionale la disciplina dell'esercizio del diritto di iniziativa da parte del CAL; Statuto Lazio, artt. 37 e 67, comma 1 e l.r. n. 1/2007, art.10; Statuto Marche, art.30, comma 1, c) e l.r. n.4/2007, art.11, comma 1; Statuto Molise, art.40, comma 1; Statuto Toscana, art.74, comma 1; Statuto Umbria, art.35, comma 1 e l.r. n.20/2008, art. 2, comma 1; Statuto Veneto, art.16, comma 12 e art.20.

¹⁰ Cfr. Statuto Emilia Romagna, art.18, comma 4; Statuto Molise, art.40, commi 3 e 4.

¹¹ Cfr. sul punto A. RUGGERI, *Lineamenti del Consiglio delle autonomie locali, alla luce dello Statuto della Regione Lazio e secondo le proposte di legge di attuazione*, in www.issirfa.cnr.it.

Governo l'impugnazione delle leggi regionali ed, appunto, al CAL dell'analogo potere di proporre alla Giunta regionale l'impugnazione delle leggi dello Stato, ai sensi dell'art.127 Cost.

Si tratta, com'è noto, di una risposta, sia pure non del tutto appagante¹², alle frustrate aspettative delle autonomie locali, alle quali la Riforma del 2001, a fronte del riconoscimento costituzionale della loro autonomia e del loro essere elementi costitutivi della Repubblica (*ex art.114 Cost.*) non ha, contestualmente attribuito, come pure si auspicava¹³, strumenti di tutela di tale sfera di autonomia, primo fra tutti l'accesso diretto alla giustizia costituzionale, precluso anche in via interpretativa da una più che consolidata giurisprudenza della Consulta (che continua ad escludere anche la forma del mero intervento degli enti locali nel giudizio in via principale).

Così, in attuazione della suddetta norma statale, i legislatori regionali hanno disciplinato il potere dei CAL di proporre al Presidente della Regione l'impugnazione di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato¹⁴ e delle altre Regioni¹⁵, anche ampliando in alcuni casi, l'ambito della proposta rispetto alla previsione legislativa statale - come pure ha fatto il legislatore laziale estendendo la sollecitazione, altresì, al ricorso per i conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale (al pari del legislatore marchigiano¹⁶), nonché al ricorso alla Corte di giustizia dell'Unione europea¹⁷.

Portata ampliativa rispetto alle previsioni della Legge La Loggia sembra assumere, altresì, la l.r. Liguria n.1/2011, che all'art. 5, comma 1, lett. d), nel prevedere la proposta al Presidente della Giunta regionale di impugnativa di atti statali o di altre Regioni lesive non solo dell'autonomia degli enti locali liguri, ma anche dell' 'autonomia regionale', sembra attribuire al CAL un ruolo di difesa anche della Regione; parimenti anche lo Statuto Veneto nella parte in cui attribuisce al CAL

¹² A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2009, 228; E. MALFATTI, *Art. 127*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, Giappichelli, Torino, 2006, 2511 ss.; E. ROSSI, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Esi, Napoli, 2006, 782 ss.

¹³ Sul punto, un intenso dibattito si sviluppò già in seno alla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, istituita con la l.c. n.1/1997 (cfr. P. COSTANZO, G.F. FERRARI, G.G. FLORIDIA, R. ROMBOLI, S. SICARDI, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*, Cedam, Padova, 1998, 439 ss.). In generale, il tema è stato oggetto di approfondimento da parte di autorevole dottrina: *ex plurimis*, cfr. P. COSTANZO., *La tutela delle autonomie locali davanti alle Corti costituzionali*, in G. ROLLA (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 2005, 147; R. BALDUZZI, *Le autonomie locali dopo la revisione costituzionale del Titolo V*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Cedam, Padova, 2003, 327; T. GROPPI, *La tutela giurisdizionale dell'art. 128 Cost., ovvero il ricorso diretto dei Comuni e delle Province alla Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1994, 5, 1389 ss.

¹⁴ Cfr. art.9, comma 2, l. n. 131/2003 (Legge La Loggia), che ha sostituito il secondo comma dell'articolo 32 della Legge 11 marzo 1953, n. 87; Statuto Liguria, art.66, comma 3 e l.r. n.1/2011, art.5, comma 1, lett. d; Statuto Lombardia, art.54, comma 6 e l.r. n.22/2009, art.10, comma 1, lett. c); l.r. Umbria n.20/2008, art. 2, comma 3, lett. c); l.r. Abruzzo, n.41/2007, art. 11, comma 1, lett. f; Statuto Calabria art.45; Statuto Emilia Romagna, art.23, comma 7; l.r. Lazio n. 1/2007, art.10, comma 3; l.r. Marche n.4/2007, art.11, comma 7; l.r. Piemonte n.30/2006, art.11, comma 2, lett. c); l.r. Friuli Venezia Giulia, n.1/2006, art.34, comma 3; Statuto Toscana, art.66, comma 5.

¹⁵ Cfr. Statuto Liguria, art.66, comma 3 e l.r. n.1/2011, art.5, comma 1, lett. d; cfr. inoltre, gli artt.45, comma 1, e 48, comma 8, Statuto Calabria; l.r. Friuli Venezia Giulia, n.1/2006, art.34, comma 3.

¹⁶ Cfr. l.r. Marche, n.4/2007, art.10, comma 3).

¹⁷ Cfr. art.41, comma 4, dello Statuto Lazio (ripreso dalla l.r. n.1/2007, art. 10, comma 3).

il potere di proporre alla Giunta regionale la promozione dei ricorsi o la costituzione in giudizio innanzi alla Corte costituzionale, senza finalizzare, almeno espressamente, al pari degli altri legislatori regionali, tale potere alla tutela di interessi locali (art.16, comma 12), sembra lasciare aperta la porta ad interpretazioni estensive del potere *de quo*.

Evidentemente, la circostanza che nessuna delle suddette previsioni normative (statale e regionali) abbia attribuito carattere giuridicamente vincolante a tali proposte del CAL, comporta un inevitabile e notevole ridimensionamento della portata di tale potere, i cui effetti potrebbero spiegarsi eventualmente solo sul piano politico (ragion per cui in dottrina si richiede adeguata motivazione e pubblicizzazione degli eventuali dinieghi espressi dalla Giunta regionale – ma anche dal Governo - di procedere all'impugnativa *de qua*)¹⁸. Deve rilevarsi il silenzio riservato sul punto da alcuni legislatori (Puglia, Campania, Molise) che, nell'ostacolare l'esercizio del potere *de quo*, per assenza di idonee norme di procedura, è idoneo a tradursi in una ulteriore limitazione delle possibilità di tutela degli enti minori interessati.

Una importante funzione propositiva era stata disegnata in capo ai CAL nell'ambito del processo di riordino delle province e delle loro funzioni dall'art.17, comma 3 del d.l. n.95/2012, convertito nella Legge n. 135/2012. In base a tale disposizione gli organi in questione avrebbero dovuto elaborare una ipotesi di riordino da sottoporre alla Regione e poi, con eventuali modifiche e integrazioni da parte di quest'ultima, al Governo¹⁹ (compito cui hanno assolto con solerzia tutte le regioni, attraverso il CAL o, in sua assenza, tramite altro organo di raccordo, con l'unica eccezione della Puglia). E' noto l'esito della vicenda, con la declaratoria di incostituzionalità da parte della Corte con la sentenza n. 220/2013²⁰, in ragione della non adeguatezza dello strumento della decretazione d'urgenza per la realizzazione di una riforma ordinamentale di tale portata.

2.3. Funzioni di controllo istituzionale/garanzia

È appena il caso di ricordare che l'esigenza sottesa alla costituzionalizzazione dei CAL fosse quella di valorizzare i livelli di governo sub-regionali nell'ottica della realizzazione del "pluralismo

¹⁸ Così T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2012, 320.

¹⁹ Si tratta di una opzione ampiamente criticata in dottrina (cfr. P.A. CAPOTOSTI, *Parere in ordine all'interpretazione del quadro costituzionale applicabile al procedimento di riordino delle Province previsto dall'art. 17 del d.l. n. 95/2012, come convertito con L. n. 135/2012*, consultabile sul sito www.federalismi.it, 19/2012; V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 17 del D.L. n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, in tema di riordino delle province e delle loro funzioni*, ivi; A. PIROZZOLI, *Sulla legittimità costituzionale del riordino delle Province*, in www.federalismi.it), perché in contrasto con l'art.133 Cost., che configura l'iniziativa comunale come diretta, non esercitabile tramite dei rappresentanti, e men che meno per il tramite di un organo, come il CAL, che non rappresenta solo i Comuni. Cfr. in termini critici anche M. FILIPPESCHI, G. SCARAFIOCCA, *Il rafforzamento dei Consigli delle autonomie locali con la riforma costituzionale per l'istituzione del Senato delle autonomie locali*, in www.federalismi.it.

²⁰ Cfr. sul punto A. SEVERINI, *La riforma delle Province, con decreto legge, "non s'ha da fare"*, in www.rivistaaic.it; M. MASSA, *Come non si devono riformare le province*, in www.forumcostituzionale.it.

istituzionale paritario” ex art.114 Cost.²¹, obiettivo del legislatore costituzionale del 2001 da raggiungere attraverso un progressivo decentramento regionale e contestuale accrescimento del ruolo degli enti territoriali minori, in modo da bilanciare gli ampliati (almeno sulla carta) poteri regionali. In tale ottica, al CAL è stato assegnato il ruolo di “antidoto contro neocentralismi di stampo regionale”²², una sorta di antagonista²³ rispetto al sistema “regione”, ed è stato, pertanto, dotato (in sede statutaria, ma ancor più di legislazione attuativa delle norme statutarie) di funzioni di controllo e garanzia, idonee a tradursi in significativi strumenti di pressione, di seguito analizzati.

a) *Richieste agli organi di garanzia statutaria variamente denominati.* In primo luogo, molti legislatori regionali attribuiscono al CAL, quale strumento di pressione e di difesa del ruolo riconosciutogli, la possibilità di attivare il sindacato dell’organo di garanzia statutaria in relazione ad atti regionali potenzialmente lesivi dell’autonomia, ovvero più in generale, degli interessi degli enti locali, per verificarne la compatibilità con lo Statuto²⁴ (spesso al CAL si riconosce anche la possibilità di esprimere un certo numero di componenti di tali organi di garanzia statutaria²⁵).

b) *Parere in caso di esercizio di poteri sostitutivi.* Nel novero delle funzioni di garanzia del CAL si inserisce, altresì, il parere sull’esercizio dei poteri sostitutivi²⁶.

Al riguardo, occorre rilevare che l’intervento del CAL è espressamente previsto dal legislatore statale in relazione all’ipotesi di esercizio del potere sostitutivo ‘straordinario’²⁷ da parte del Governo nei confronti di Comuni, Province o Città metropolitane (ex art.120, comma 2, Cost.): ed infatti, l’art.8 della c.d. Legge La Loggia, in ossequio ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione, impone al Commissario nominato dal Governo di sentire il CAL, ove istituito, prima di adottare i provvedimenti del caso.

Tuttavia, se - come ha chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n.43/2004 - l’art.120 Cost. non esaurisce le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi, ben potendo il legislatore - statale e

²¹ O. CHESSA, *Pluralismo paritario e autonomie locali nel regionalismo*, in ID. (a cura di), *Verso il federalismo “interno”. Le autonomie locali nelle Regioni ordinarie e speciali*, Giappichelli, Torino, 2009, 13 ss.

²² Così L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, 2002, 1000.

²³ M. CARLI, *I rapporti Regione-enti locali come problema di organizzazione e funzionamento della Regione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2006, 178.

²⁴ Cfr. art. 69, comma 1, lett. d) Statuto Emilia-Romagna; art. 71, comma 5, Statuto Abruzzo, in combinato disposto con l’art.11, comma 1, lett. e) della l.r. n.41/2007; art. 60, comma 1, lett. d, Statuto Lombardia e l.r. n.22/2009, art.10, comma 1, lett. f; art. 68, comma 7, Statuto Lazio; art. 92, comma 1, Statuto Piemonte e l.r. n.30/2006, art.11, comma 2, lett. d; art. 62, comma 2, lett. b, Statuto Veneto; artt. 45, comma 2 e 57, comma 5, Statuto Calabria, prima dell’eliminazione dell’organo di garanzia statutaria [cfr. la l.r. n.3/2010, che, dopo la declaratoria di incostituzionalità di alcune norme della legge istitutiva della Consulta statutaria calabrese (Corte cost., n.200/2008), ha abrogato l’art.57 dello Statuto che prevedeva, appunto, l’istituzione dell’organo *de quo*].

²⁵ Cfr. art. 69, comma 3, Statuto Emilia-Romagna; art. 79, comma 1, Statuto Abruzzo; art. 59, comma 2, dello Statuto Lombardia; art. 57, comma 5, Statuto Toscana.

²⁶ Sul tema, *ex plurimis*, cfr. A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2013, 338 ss.; F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, in N. ZANON, A. CONCARO, (a cura di), *L’incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005, 129 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, 183 ss.

²⁷ Così Corte cost., sentenza n.43/2004.

regionale - disciplinare ipotesi ulteriori di ordinaria surrogazione²⁸, si deve ritenere che anche in ordine a tali ipotesi ulteriori, il rispetto del principio di leale collaborazione - che rappresenta sul piano procedimentale un limite di carattere generale all'esercizio di poteri sostitutivi - imponga la previa acquisizione di un parere obbligatorio da parte del CAL tutte le volte in cui siano interessati gli enti locali, pena l'illegittimità costituzionale della normativa del caso²⁹. Conformemente a tale opzione interpretativa si sono orientati però solo alcuni legislatori regionali, che hanno, appunto, previsto un parere obbligatorio del CAL in caso di esercizio di poteri sostitutivi da parte della Regione³⁰.

Si segnala lo Statuto Veneto, tra i più recenti, che prevede la previa consultazione del CAL non solo, come hanno fatto altri legislatori regionali, in ordine ai concreti atti di sostituzione, ma anche in relazione al progetto di legge che disciplina in astratto l'esercizio dei poteri sostitutivi regionali (cfr. art.16, comma 5, lett. b; art.17).

2.4. Funzioni di informazione/studio

Alcuni legislatori regionali configurano espressamente il CAL, tra l'altro, come sede di studio, informazione e confronto sulle problematiche di interesse locale.

Previsioni di tal genere si ritrovano, ad esempio, nello Statuto Abruzzo³¹, nella legge regionale umbra sul CAL (l.r. n.20/2008, art.2, comma 2, lett.b), che assegna all'organo funzioni di studio ed informazione su temi di interesse locale o sulle relazioni degli enti locali con regione e Stato. Nella medesima ottica si iscrivono quelle disposizioni (come l'art.7 della l. r. Lazio n.1/2007) che assegnano al CAL il compito di elaborare un rapporto annuale sull'attività amministrativa della Regione volto anche a verificare il rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ovvero (art.10, l.r. Liguria n.1/2011) di presentare una relazione annuale su attività e funzioni del sistema degli enti locali, od ancora (art.11, comma 6, l.r. Marche n.4/2007) di presentare al Consiglio regionale un rapporto annuale sulla propria attività e sugli effetti prodotti dalle politiche regionali di interesse degli enti locali.

Alcuni legislatori regionali³², inoltre, hanno previsto anche la "seduta congiunta" Consiglio regionale/CAL per l'esame di questioni di interesse locale, configurandola di fatto come momento di discussione sullo stato del sistema locale e, dunque, come strumento conoscitivo per l'organo

²⁸ Sia pure nel rispetto di limiti e condizioni di legittimità (previsione per legge, sostituzione per atti non discrezionali, garanzie procedimentali, ecc.), indicati puntualmente dal giudice costituzionale.

²⁹ Così M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle Autonomie locali*, Giappichelli, Torino, 2012, 88.

³⁰ Cfr. l.r. Abruzzo n.41/2007, art. 10, comma 1, lett. c); l.r. Calabria, n.1/2007, art. 17, comma 1, lett. a); Statuto Lazio, art. 49, comma 3; Statuto Marche, art. 30, comma 1, lett. c) e l.r. Marche n.4/2007, art.11, comma 3; Statuto Umbria, art. 27, comma 2; Statuto Veneto, art. 16, comma 5, lett. e) e art.17, comma 2; l.r. Piemonte n.30/2006, art.11, comma 3, lett. f; fra le Regioni speciali, la l.r. Friuli n.1/2006, all'art.34, comma 1, lett. f.

³¹ Cfr. art. 71, comma 1 dello Statuto Abruzzo.

³² Cfr., ad esempio, l.r. Calabria n.1/2007, art.13; l.r. Emilia Romagna n.13/2009, art.7; l.r. Lazio, n.1/2007, art.13; l.r. Puglia n.29/2006, art.4, comma 6; l.r. Piemonte n.30/2006, art.13.

legislativo regionale³³ (peculiare l'opzione espressa dalla l.r. Piemonte n.30/2006 che, all'art.13, attribuisce alla suddetta seduta congiunta anche una funzione deliberativa, contemplando la possibilità, al termine della seduta, dell'approvazione di linee di indirizzo di politica generale³⁴).

È appena il caso di sottolineare il rilievo di tali funzioni assegnate ai CAL, configurandosi questo compito di analisi ed elaborazione dell'esistente come prodromico al più efficace esercizio delle funzioni propositive, al più consapevole esercizio delle funzioni consultive, al più attento esercizio delle funzioni di controllo/garanzia, proprie dei CAL, i quali organi sulla scorta delle informazioni raccolte, dello studio condotto, potranno sollecitare e/o avallare soluzioni volte al superamento delle criticità riscontrate, nonché osteggiare scelte non in linea con il quadro ricostruito, così astrattamente potendo validamente orientare le scelte politiche e le decisioni degli organi regionali sulle problematiche di interesse locale.

2.5. Funzioni di concertazione.

Che i legislatori regionali siano andati oltre la configurazione costituzionale dei CAL come sedi di consultazione fra la Regione e gli enti locali (ex art.123, comma 4, Cost.), trasformandoli in una sede di concertazione³⁵ si desumerebbe non solo da quelle previsioni che, al fine di superare il voto contrario del CAL, richiedono, il più delle volte, la maggioranza assoluta, altre volte, il mero

³³ Per M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle autonomie locali*, cit., 75, infatti, la previsione di tali sedute congiunte esprimerebbe più che altro la volontà di concepire in senso ampio la funzione consultiva assegnata al CAL.

³⁴ Pur non potendo in questa sede approfondire il tema, appare utile evidenziare che la previsione della seduta congiunta con compiti deliberativi risulta evocativa di una sorta di embrionale "Consiglio in seduta comune" (così A. RUGGERI, *Lineamenti del Consiglio delle autonomie locali*, cit.) e unitamente a quelle previsioni di articolazione del CAL in commissioni permanenti per materia, che possono eventualmente essere convocate anche in sede deliberante, come previsto in Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia (in Emilia-Romagna, infatti, con l'obiettivo di migliorare l'efficienza del CAL, ovviando alle difficoltà di convocazione dell'organo plenario sono state istituite: Commissione I – Bilancio e Affari generali e istituzionali; Commissione II – Politiche economiche; Commissione III – Territorio, ambiente e mobilità; Commissione IV – Politiche per la salute e politiche sociali; Commissione V – Turismo, cultura, scuola, formazione, lavoro e sport, che operano in sede istruttoria e deliberante e delle quali fanno parte membri del CAL individuati secondo criteri proposti dal Presidente ed approvati dal CAL stesso; previsione simile si rinviene nella l.r. Friuli Venezia Giulia, n.1/2006, art.33, comma 3, ai cui sensi il CAL ha istituito tre commissioni per lo studio e l'approfondimento di singoli e specifici argomenti che riguardano il sistema delle autonomie locali: I Commissione: assetti istituzionali e ordinamentali delle autonomie, affari istituzionali del Consiglio, personale, istruzione e cultura; II Commissione: bilancio, finanze, attività economiche, produttive e turismo; III Commissione: urbanistica e pianificazione territoriale, ambiente, trasporti, protezione civile, lavoro e welfare), hanno fatto intravedere indizi di un orientamento tendenzialmente favorevole dei legislatori regionali verso la c.d. 'federalizzazione' del Consiglio regionale, ossia la sua trasformazione in un organo sostanzialmente di tipo bicamerale, tanto che alcuni autori si sono spinti a qualificare il CAL come Camera *atrofizzata* di rappresentanza locale o Camera *in nuce* o *in fieri* (così M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali: conferenza o consiglio?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, 229. Si consenta di rinviare per un approfondimento di tale profilo a M.G. NACCI, *Il ruolo dei Consigli delle autonomie locali nel processo di implementazione del sistema autonomistico italiano*, in www.rivistaaic.it, n.4/2014).

³⁵ S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, Quaderni n.2/2010, 279 (già pubblicato nella medesima rivista, 2007, n. 1, 103 ss.).

obbligo della motivazione espressa, ma anche dalla circostanza che in alcuni casi sono stati disciplinati, accanto ai pareri, anche vere e proprie intese ed accordi fra Regione e CAL³⁶.

Occorre osservare a proposito di questo ultimo aspetto, cioè gli accordi e le intese, che nel panorama degli Statuti ordinari solo il recente Statuto Veneto, all'art.16, commi 8, 9 e 10, ha espressamente previsto e disciplinato il potere del CAL di esprimere intese con la Regione, impegnando la volontà degli enti ivi rappresentati, configurando tale organo, altresì, quale sede per la conclusione di accordi fra Regione ed enti locali al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune. Mentre la stipula di accordi è lasciata alla libera iniziativa dei soggetti pubblici interessati, alle intese gli attori istituzionali potranno ricorrere ogni qualvolta leggi o regolamenti regionali impongano alla Regione moduli procedurali di tipo concertato. Sono, peraltro, espressamente previste, già nella fonte statutaria, due ipotesi in cui è obbligatorio pervenire ad intese con il CAL: in relazione ai conferimenti di funzioni amministrative agli enti locali da parte della Regione (disposti con legge, appunto, sulla base di una intesa stipulata nel CAL, o altra sede di concertazione, *ex* art.11, comma 7), nonché in relazione agli atti con cui la Regione adatta i vincoli posti dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica alle specifiche esigenze del Veneto (art.30, comma 4). Sebbene si tratti di intese di tipo 'debole' in quanto, per evitare stalli, è stabilito che la Regione decorsi trenta giorni dall'inizio del procedimento ed in assenza di intesa, possa procedere unilateralmente motivando l'atto - particolare rilievo assume la previsione di tali poteri concertativi, imponendo trattative serrate all'esito delle quali è verosimile riuscire a realizzare, se non tutti, almeno alcuni degli obiettivi prefissati.

La scelta del legislatore statutario veneto di incardinare nel CAL non solo poteri consultivi, ma anche di concertazione si spiega in relazione alla circostanza che prima dell'arrivo dei CAL la sede della concertazione era rappresentata dalle Conferenze Regioni-autonomie locali, istituzioni quasi ovunque soppresse in seguito all'attivazione dei CAL, i quali però hanno assorbito per intero solo le funzioni consultive, ponendo il problema dell'individuazione del soggetto idoneo a rappresentare

³⁶ Si deve rilevare che il su ricordato effetto del parere contrario del CAL si produce, tuttavia, in quasi tutti gli Statuti, solo nei riguardi delle deliberazioni dell'organo legislativo e non anche della Giunta, con cui pure il CAL ha momenti di confronto [fa eccezione lo Statuto Lombardia il quale, per alcune materie, pone in capo non solo al Consiglio regionale, ma anche alla Giunta l'obbligo della motivazione espressa per l'adozione di rispettivi atti su cui è intervenuto il parere negativo del CAL (art. 54, comma 8); analogamente, lo Statuto Umbria, che impone alla Giunta, per gli atti di propria competenza, di motivare il rigetto del parere richiesto al CAL, dandone comunicazione al Consiglio regionale (art. 29, comma 2); si segnala, inoltre, nello Statuto Toscana, la norma che prevede la motivazione espressa circa le ragioni del discostarsi dal parere espresso dal CAL, riferendosi non al Consiglio regionale, ma più in generale agli "organi regionali" (art. 66, comma 4), novero in cui deve ritenersi inclusa anche la Giunta (conclusione avvalorata dalla circostanza che a norma dell' art. 66, comma 3, il CAL si pronuncia anche sui regolamenti)]. L'omessa disciplina di tale ulteriore fattispecie da parte di un gran numero di legislatori regionali desta perplessità, ove si consideri che l'avvenuta soppressione, in quasi tutte le regioni (con l'eccezione del Piemonte, cfr. l.r. n.30/2006, art.14), della Conferenza permanente Regione-enti locali, pone il problema di un efficace raccordo istituzionale fra questi ultimi ed i rispettivi esecutivi regionali. Si tratta di un silenzio, peraltro, quasi mai colmato dai legislatori regionali in sede di attuazione delle norme statutarie sui CAL, se si eccettuano le Regioni Calabria (cfr. l.r. Calabria, n.1/2007, art 17 e 18 che disciplinano i raccordi e le intese fra CAL e Giunta regionale) e Marche (l.r. Marche n.4/2007, art. 12).

gli enti locali nelle procedure di codecisione, problema che lo Statuto Veneto ha risolto, appunto, individuando direttamente tale soggetto nel CAL³⁷.

Ebbene, il problema dell'individuazione del soggetto della concertazione non è sempre stato risolto anche altrove in sede statutaria, bensì - e solo a volte - in sede di attuazione delle norme statutarie sui CAL.

Così, alcuni legislatori hanno attribuito con legge ordinaria al CAL, oltre ai poteri consultivi, anche poteri di concertazione con la Giunta regionale³⁸, individuando il soggetto istituzionale preposto all'attività concertativa ora nel CAL nella sua composizione ordinaria (come in Calabria³⁹ ed in Liguria⁴⁰), altrove in delegazioni interne al CAL (come nel Lazio⁴¹), oppure in una apposita Conferenza in cui siedono esponenti del CAL e della Giunta (come in Umbria⁴²). In altri casi sono stati creati nuovi organi di cooperazione, sul modello delle precedenti Conferenze, in cui intervengono rappresentanti delle associazioni degli enti locali (come in Piemonte⁴³ e, con una soluzione più articolata di quella piemontese, in Abruzzo⁴⁴). Infine, altre regioni, dopo aver

³⁷ Cfr. sul punto A. CARMINATI, *La cooperazione Regione-enti locali: il Consiglio delle autonomie locali come perno del raccordo fra i due livelli di governo*, in P. CAVALERI, E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, Giappichelli, Torino, 2013, 381 ss.

³⁸ I CAL sembrano, invero, configurarsi non già come *sede* della concertazione (ostando a ciò la funzione di rappresentanza degli enti locali ad esso assegnata), bensì come *soggetto* abilitato a raggiungerla, ossia, come interlocutore diretto della Regione (cfr. M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle autonomie locali*, cit., 77; A. GENTILINI, *Regioni ed enti locali territoriali*, in S. MANGIAMELLI, (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012, 299 ss.).

³⁹ Il legislatore calabrese ha assolto al compito affidatogli dallo Statuto di prevedere forme di raccordo tra il CAL e la Giunta regionale, con la l.r. n.1/2007 che ha disciplinato, tra l'altro, all'art.18, le *intese* negli organi di raccordo Regione-Enti locali. In merito si dispone che le intese si perfezionano con l'espressione dell'assenso della Giunta regionale e dei componenti del CAL. L'assenso dei componenti del CAL è espresso di regola all'unanimità o, ove questa non sia raggiunta, a maggioranza assoluta dei componenti medesimi. L'intesa raggiunta deve essere comunicata ai Sindaci dei Comuni interessati non componenti il Consiglio, i quali hanno dieci giorni per far pervenire eventuali osservazioni in dissenso, sulle quali il Consiglio delibera motivatamente e definitivamente entro i dieci giorni successivi con le medesime modalità di cui sopra (unanimità o, in assenza, maggioranza assoluta). Con una previsione finalizzata al superamento di eventuali stalli, si dispone che in caso di mancato raggiungimento di una intesa espressamente prevista dalla legge regionale entro trenta giorni dalla prima seduta del CAL in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, la Giunta Regionale possa provvedere con deliberazione motivata.

⁴⁰ Il legislatore ligure ha disciplinato all'art.13 della l.r. n.1/2011 gli accordi fra Regioni e enti locali individuando, appunto, nel CAL la sede in cui si possono concludere tali accordi al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune.

⁴¹ L'art. 12 della l.r. Lazio n.1/2007, dispone che il CAL elegge al proprio interno una delegazione con il compito di svolgere attività di concertazione con la Giunta regionale.

⁴² Il legislatore regionale umbro (l.r. n.20/2008, art.4), infatti, ha previsto e disciplinato la Conferenza Regione-Consiglio delle Autonomie locali, individuata come sede in cui si realizzano le intese previste dalle leggi regionali, con l'intervento della Giunta regionale.

⁴³ La l.r. n. 30/2006, artt. 14, 15 e 16, ha previsto la creazione di una nuova Conferenza permanente Regione-autonomie locali quale organo di concertazione, cooperazione e coordinamento fra la Regione e le associazioni rappresentative degli enti locali, con sede presso la Giunta regionale.

⁴⁴ L'art.13 della l.r. Abruzzo, n.41/200 dispone che "1. Su richiesta della Giunta regionale, il Presidente del CAL convoca tavoli di concertazione per raggiungere le intese necessarie a garantire la partecipazione degli enti locali ai processi decisionali di interesse locale, nonché per concludere accordi al fine di coordinare l'esercizio delle competenze regionali e degli Enti locali e per svolgere attività di interesse comune. 2. Ai tavoli di concertazione di cui al comma 1

soppresso le precedenti Conferenze, non hanno provveduto a collocare altrove l'attività concertativa che esse svolgevano, con la conseguenza di lasciare spazio a prassi episodiche⁴⁵.

Questi silenzi hanno creato qualche problema anche perché delle ipotesi di necessaria previa concertazione fra CAL e Regione sono state previste anche da parte del legislatore statale.

Il riferimento è, primariamente, a quella importante funzione assegnata all'organo *de quo* nell'ambito del procedimento di *allocazione delle funzioni amministrative*⁴⁶ - per cui la previa concertazione fra Regione e CAL rappresenta il presupposto per l'emanazione della legge regionale che fissa le dimensioni territoriali ottimali per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali⁴⁷ - nonché a quella normativa che ha attribuito, altresì, al CAL un ruolo in tema di *allocazione delle risorse finanziarie*⁴⁸, con particolare riferimento, innanzitutto, all'esperienza di regionalizzazione del patto di stabilità interno⁴⁹.

partecipano, oltre al Presidente del CAL ed a due componenti dello stesso individuati di volta in volta a norma del Regolamento, il Presidente della Giunta, l'Assessore competente per i rapporti con gli Enti locali, l'Assessore competente in materia, i rappresentanti dell'ANCI, dell'UPI, dell'UNCCEM, della AICCCE e della Legautonomie. 3. In relazione agli argomenti oggetto delle intese o degli accordi di cui al comma 1 il Presidente del CAL può invitare a partecipare al tavolo di concertazione, con diritto di parola e senza diritto di voto, i rappresentanti di organizzazioni sindacali, professionali, imprenditoriali, sociali, dell'Università e delle Istituzioni scolastiche. 4. Qualora le intese o gli accordi di cui al comma 1 non sono raggiunti entro trenta giorni dall'insediamento del tavolo di concertazione gli organi regionali provvedono con atti motivati".

⁴⁵ Così A. CARMINATI, *La cooperazione Regione-enti locali*, cit., 387.

⁴⁶ Il riferimento è all'art.14, comma 30, del d.l. n.78/2012, convertito nella l. n.122/2012, poi modificato dall'art.19, comma 1, del d.l. n.95/2012, convertito nella l. n.135/2012. Si veda, anche l'art.47 *ter*, comma 3 *sexies*, del d.l. n.5/2012, convertito nella l. n.35/2012.

⁴⁷ Cfr. art. 19, d.l. n.95/2012, convertito nella Legge n.135/2012, in merito all'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e sulle modalità di esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali (sul tema, G. MELONI, *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in www.federalismi.it). Si tratta, invero, di disposizioni legislative statali che nell'imporre la previa intesa tra Regione e CAL ai fini dell'emanazione della legge regionale, incidono sul procedimento legislativo regionale e possono, per questo, suscitare perplessità di ordine costituzionale, superabili, tuttavia, alla luce di quella tesi autorevolmente esposta in dottrina (cfr. G.U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, cit., 243) secondo cui sarebbe la Costituzione stessa a prevedere implicitamente come necessario l'intervento del CAL ogni qualvolta ci si proponga di spostare funzioni amministrative da un livello di governo ad un altro. Il principio di sussidiarietà, in ragione del suo essere vago e suscettibile di applicazioni molto diverse, esige il concorso degli enti locali nella decisione in ordine a quello che rimane alla Regione, in quanto non adeguatamente esercitabile a livello comunale. Dunque, proprio dal principio di sussidiarietà - che, a sua volta, a garanzia della correttezza della nuova allocazione, impone la motivazione dello spostamento - discenderebbe il carattere necessario dell'intervento del CAL in tali situazioni, non potendo essere che il CAL l'organo più idoneo ad esprimere il punto di vista degli altri enti della catena verticale coinvolti nella decisione. Cfr., infine, le novità introdotte in materia dalla c.d. "Legge Delrio", n.56/2014 e s.m.

⁴⁸ Sul punto cfr. M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle Autonomie locali*, cit., 97.

⁴⁹ Attraverso la cd. regionalizzazione del Patto di stabilità interno, il rispetto dei vincoli di finanza pubblica si articola su due livelli, il primo statale, ove si definiscono gli obiettivi nazionali e si provvede alla loro ripartizione fra le diverse Regioni, il secondo regionale, ove lo specifico obiettivo assegnato alla singola Regione viene da questa perseguito attraverso il coordinamento delle finanze regionali con quelle degli enti locali che ricadono nel territorio di riferimento, il che introduce elementi di flessibilità che consentono accordi compensativi fra enti locali appartenenti alla medesima Regione (sul tema cfr. M. SALERNO, *Solidarietà e cooperazione tra territori*, Relazione al Convegno su *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*, tenutosi a Bergamo il 6-7 giugno 2014, disponibile su www.gruppodipisa.it, 5). In particolare, viene innanzitutto in rilievo l'art.77 *ter*, comma 11, del d.l. n.112/2008, che attribuisce al CAL il compito di fissare i criteri cui i legislatori regionali potranno ricorrere per adeguare alle esigenze del proprio sistema locale le misure imposte dal Patto di stabilità interno ("Al fine di assicurare il raggiungimento degli

Invero, spesso, il legislatore statale, quando prevede interventi *ad hoc* del CAL, come si è visto, individua anche, per l'ipotesi di sua assenza, il soggetto deputato a farne le veci (il più delle volte i rappresentanti ANCI e UPI), cosa che non avviene però nel primo caso su citato, con evidenti rischi di paralisi dei procedimenti regolati.

Si tratta, invero, di ambiti di intervento di particolare rilievo per il sistema delle autonomie locali che impegnano ormai in maniera significativa i CAL nelle Regioni in cui sono operativi, mentre nelle Regioni dove il CAL non esiste, ovvero non sono state fissate regole generali in ordine all'attività di concertazione si è assistito, a volte, ad esempio, all'approvazione dei criteri di rideterminazione delle risorse in assenza di qualsivoglia confronto con gli enti locali, in palese violazione delle predette previsioni normative.

obiettivi riferiti ai saldi di finanza pubblica, la Regione, sulla base di criteri stabiliti in sede di Consiglio delle autonomie locali, può adattare per gli enti locali del proprio territorio le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle regioni stesse, fermo restando l'obiettivo complessivamente determinato in applicazione dell'articolo 77-bis per gli enti della Regione e risultante dalla comunicazione effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato alla Regione interessata). Cfr. anche art.1, commi 141 e 142 della Legge n.220/2010. Ma soprattutto la successiva Legge di stabilità 2011 ha previsto, poi, il cosiddetto "Patto verticale e orizzontale" (in base al quale le regioni possono autorizzare gli enti locali compresi nel proprio territorio a peggiorare il saldo programmatico, consentendo un aumento dei pagamenti in conto capitale, e procedere contestualmente alla rideterminazione del proprio obiettivo di risparmio per un ammontare pari all'entità complessiva dei pagamenti in conto capitale autorizzati, al fine di garantire – considerando insieme regione ed enti locali - il rispetto degli obiettivi finanziari; si consente, inoltre, una rimodulazione 'orizzontale' tra gli enti locali della regione, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti, sempre a condizione che venga garantito il rispetto degli obiettivi complessivi). Ebbene, è espressamente previsto che tale disciplina si applichi nelle more dell'entrata in vigore del "Patto regionale integrato", che consentirà alle singole regioni e alle province autonome di concordare con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi, esclusa la componente sanitaria, e quelli degli enti locali del proprio territorio, *previo accordo* concluso in sede di CAL e, ove non istituito, con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali. Cfr. anche art.20, comma 1, d.l. n.98/2011: "A decorrere dall'anno 2012 le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole regioni, esclusa la componente sanitaria, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali del territorio, possono essere concordate tra lo Stato e le regioni e le province autonome, *previo accordo* concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali e ove non istituito con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali. Le predette modalità si conformano a criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese da considerare nel saldo valido per il patto di stabilità interno". Tale patto regionalizzato è stato ulteriormente definito dalla legge di stabilità per il 2012 (art.32, comma 17, Legge n.183/2011), mentre la legge di stabilità per il 2014 (art.1, comma 505, Legge n.147/2013) ne ha posticipato l'applicazione al 2015 (così SALERNO M., *Solidarietà e cooperazione tra territori*, cit., 9). Da ultimo, la legge di stabilità 2016 (l. n.208 del 28.12.2015), all'art.1, comma 730, ha stabilito che ai fini della rideterminazione degli obiettivi di finanza pubblica del sistema regionale integrato, le regioni e province autonome definiscono criteri di virtuosità e modalità operative, *previo confronto* in sede di CAL e, ove non istituito, con i rappresentanti regionali delle autonomie locali.

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

2.6. Il ruolo di ausilio nei confronti della Corte dei conti

La più volte citata Legge n. 131/2003 oltre ad aver attribuito al CAL il già ricordato potere di proporre alla Giunta regionale l'impugnazione delle leggi dello Stato lesive dell'autonomia locale (art.9), nonché il potere di esprimere parere nel caso di esercizio del potere sostitutivo governativo nei confronti di Comuni, Province o Città metropolitane (art.8, comma 3), ha anche disegnato in capo all'organo *de quo* un ruolo di ausilio nei confronti della Corte dei Conti in ordine all'esercizio della funzione di controllo collaborativo sulla sana gestione degli enti territoriali e sul funzionamento dei controlli interni, affidata appunto alle Sezioni regionali del giudice contabile dalla Legge La Loggia al fine di ottimizzare l'azione amministrativa.

Invero, l'art.7, comma 8, ultimo capoverso, Legge n.131/2003 attribuisce al CAL - ove istituito - il compito di avanzare, per conto degli enti locali che rappresenta, alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, la richiesta di forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle necessarie (di cui all'art.7, comma 7, Legge n. 131/2003)⁵⁰, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché la richiesta di pareri in materia di contabilità pubblica; inoltre, ai sensi del comma 8-bis del medesimo art.7, Legge n.131/2003, spetta al CAL la designazione di uno dei due componenti⁵¹ (l'altro designato dal Consiglio regionale), con cui è possibile integrare le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e salva diversa previsione dello statuto della Regione⁵².

Tali previsioni normative hanno così fatto assumere al CAL, ove presente, il ruolo di organo volto a favorire la piena realizzazione della dimensione collaborativa del controllo di gestione, ruolo che, come si vedrà, risulta svolto in modo particolarmente efficace in alcune esperienze

⁵⁰ “La Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati, salvo quanto disposto dal terzo periodo del presente comma. Nelle relazioni al Parlamento di cui all'articolo 3, comma 6, della Legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e all'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni, dalla Legge 26 febbraio 1982, n.51, e successive modificazioni, la Corte dei conti riferisce anche sulla base dei dati e delle informazioni raccolti dalle sezioni regionali di controllo. Resta ferma la potestà delle Regioni a statuto speciale, nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità. Per la determinazione dei parametri di gestione relativa al controllo interno, la Corte dei conti si avvale anche degli studi condotti in materia dal Ministero dell'interno”.

⁵¹ Ove tale organo non sia stato istituito, supplisce il Presidente del Consiglio regionale su indicazione delle associazioni rappresentative dei Comuni e delle Province a livello regionale.

⁵² La norma prosegue disponendo: “I predetti componenti sono scelti tra persone che, per gli studi compiuti e le esperienze professionali acquisite, sono particolarmente esperte nelle materie aziendalistiche, economiche, finanziarie, giuridiche e contabili; i medesimi durano in carica cinque anni e non sono riconfermabili. Lo status dei predetti componenti è equiparato a tutti gli effetti, per la durata dell'incarico, a quello dei consiglieri della Corte dei conti, con oneri finanziari a carico della Regione. La nomina è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica, con le modalità previste dal secondo comma dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1977, n. 385”.

regionali dove si è diffusa la prassi della stipula di vere e proprie convenzioni⁵³, ovvero del ricorso a strumenti di cooperazione meno formalizzati⁵⁴, attraverso cui le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti si avvalgono dell'ausilio consultivo del CAL in relazione all'esercizio dell'attività di programmazione dei controlli sulla gestione nei confronti delle pubbliche amministrazioni rientranti nell'ambito delle competenze funzionali delle medesime Sezioni regionali di controllo⁵⁵.

3. L'attività dei CAL tra teoria e prassi

Sin qui si è tentato di dare uno sguardo d'insieme sulle funzioni dei CAL alla luce delle astratte previsioni normative che si collocano ai vari livelli della gerarchia delle fonti.

Ma nella realtà cosa accade? Cosa fanno in concreto i CAL? Quale incidenza riescono a spiegare nei processi decisionali regionali?

Si tratta di una indagine utile e anzi necessaria per comprendere il ruolo effettivamente esplicato da questo organo nelle dinamiche politico-decisionali infraregionali, ma estremamente complessa, attesa la varietà delle esperienze regionali sul punto e la difficoltà, almeno in questa sede, di dare conto di quanto avviene in ogni singola Regione, fornendo un quadro di sintesi sufficientemente completo.

D'altro canto, la mancata istituzione del CAL in alcune Regioni⁵⁶, la scarsa operosità dell'organo in altre, che si desume anche dall'impossibilità di reperire, sui siti ufficiali, dati relativi a sedute e pareri resi, limita il campo di indagine a quelle Regioni (Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio Liguria, Lombardia, Piemonte, Toscana e Umbria) dove il CAL esiste e svolge attività documentate.

L'analisi dei dati disponibili sui vari siti ufficiali delle predette Regioni fa emergere un quadro di lenta ma progressiva incorporazione dell'organo nel sistema⁵⁷, come suggerisce il numero crescente di convocazioni, sedute effettivamente tenute⁵⁸ e di pareri resi⁵⁹.

⁵³ Come si vedrà nel prosieguo, è il caso di Toscana ed Emilia-Romagna.

⁵⁴ Per una ricognizione di tali esperienze, cfr. M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle Autonomie locali*, cit., 92.

⁵⁵ Cfr. Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, di cui alla deliberazione delle Sezioni riunite n.14 del 16 giugno 2000, art.5 (Programmazione del controllo sulla gestione).

⁵⁶ Basilicata, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Veneto.

⁵⁷ Le numerose difficoltà di funzionamento dell'organo sono state documentate nel rapporto reso dall'Osservatorio legislativo interregionale su *"Istituzione e funzionamento del Consiglio delle autonomie locali e del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro: situazione e punti critici"*, (Roma, 9 giugno 2011), consultabile sul sito ufficiale della Regione Toscana: dalle risposte ai questionari sottoposti alle diverse Regioni sono emerse criticità come l'eccessiva numerosità dei componenti, nonché la scarsa partecipazione alle riunioni spesso rinviate per mancato raggiungimento del numero legale, evidentemente superate successivamente anche grazie ad interventi normativi *ad hoc*.

⁵⁸ Il CAL Liguria nel 2013 è stato convocato 11 volte e le sedute si sono tutte regolarmente tenute, con una media di circa due pareri resi per seduta; nel 2014 le convocazioni sono state 10, ma la metà non si sono tenute (in 4 sedute per mancanza del numero legale); nuovamente 11 convocazioni nel 2015, con tre sedute deserte per mancanza del numero legale; nel 2016, fino ad oggi, 5 convocazioni, una seduta deserta. Il CAL Piemonte nel 2015 risulta convocato ben 11 volte (5 sedute andate però deserte), a fronte di 6 volte nel 2014 (2 sedute deserte), 8 volte nel 2013 (2 sedute deserte).

⁵⁹ In realtà, tale *trend* crescente sembrava essersi interrotto in relazione ad alcuni CAL in riferimento agli anni 2013-2014 [dato a volte, come in Lombardia, spiegabile con la decadenza dell'organo ed i tempi necessari alla sua

In particolare, il *trend* in aumento delle sedute ha iniziato a manifestarsi durante il periodo del riordino provinciale disposto dal c.d. “decreto sulla *spending review*”, che come già rilevato, ha registrato una amplissima partecipazione dei CAL o, in assenza, degli altri organi di raccordo Regione-enti locali (con l’unica eccezione della Puglia, che non ha fatto pervenire la proposta del CAL, perché non istituito, né di altro organo di raccordo)⁶⁰.

Al di là di tale specifica ipotesi, l’attività consultiva dei CAL si espleta su una estrema varietà di temi, che spaziano attraverso l’intero universo delle materie di possibile interesse, diretto o indiretto, per gli enti locali⁶¹, nell’ambito dei quali è, tuttavia, possibile individuare una sorta di nocciolo duro, che si ritrova un po’ ovunque, rappresentato dalla materia ‘finanziaria’ e dell’ordinamento locale, intesi in senso lato: tanto risulta in linea, d’altronde, con le ricordate previsioni statutarie e di legislazione attuativa regionale, ma anche con quella normativa statale sopra citata che, cogliendo la *ratio* stessa della loro istituzione, ha attribuito ai CAL competenza in ordine ai procedimenti di allocazione delle risorse finanziarie e delle funzioni amministrative.

Dall’analisi degli esiti di tale attività emerge che i CAL tendono, perlopiù, ad uniformarsi alle indicazioni che sui vari temi provengono dal fronte regionale: quasi mai i pareri espressi dall’organo hanno segno negativo, prevalendo nettamente le deliberazioni favorevoli, a volte condizionate all’accoglimento di osservazioni o al recepimento di emendamenti, condizioni⁶², peraltro, spesso scarsamente recepite a livello regionale, come hanno in più occasioni rivelato i rapporti sulla legislazione regionale⁶³.

ricostituzione (il CAL Lombardia, infatti, nel corso del 2013 ha reso solo 2 deliberazioni, contro le 11 del 2012 – a causa della fine anticipata della IX legislatura, che in assenza di una esplicita previsione di proroga dell’esercizio delle funzioni, ha comportato la decadenza dell’organismo e la conseguente sospensione di tutte le attività, fino alla sua ricostituzione nell’ambito della X legislatura; nel 2014 ha reso 9 deliberazioni, mentre mancano sul sito i dati relativi alle delibere 2015/16, risultando comunque 4 convocazioni dell’assemblea e 3 dell’Ufficio di presidenza per il 2015, 2 convocazioni dell’Ufficio di Presidenza per il 2016). Parimenti in Abruzzo, si era registrato un calo dal 2013 (11 pareri) al 2014 (4 pareri), anche se nel 2015 c’è stata una notevole impennata con ben 19 pareri resi, tutti favorevoli, a volte condizionate all’accoglimento di osservazioni o indicazioni del CAL stesso. Parere favorevole senza condizioni è stato reso anche sulla bozza di deliberazione della Giunta regionale avente ad oggetto “Attuazione della legge n.56/2014, Approvazione disegno di legge regionale recante disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative delle Province. Tra i più solerti si segnala il CAL Toscana, che nel 2015, si è riunito ben 35 volte rendendo altrettanti pareri; nel 2016 si è riunito, invece, 8 volte, rendendo altrettanti pareri. Il CAL Umbria, nel 2013 si è riunito 11 volte, esprimendo in ogni seduta una media di 4 pareri, mentre nel 2014 è stato convocato 8 volte ed ha adottato 31 deliberazioni. Nel 2015 si registrano 10 convocazioni e 22 delibere. Il CAL Emilia-Romagna nel 2014 si è riunito in seduta plenaria in totale 4 volte (26 le riunioni delle commissioni in cui esso si articola); nel 2015 il CAL è stato convocato 10 volte (non ci sono dati invece sulle commissioni), nel 2016, ad oggi, due volte.

⁶⁰ Cfr. sul punto, G.M. SALERNO, *Sulla procedura di riordino delle Province e in particolare sulla fase dei CAL*, in www.federalismi.it.

⁶¹ Per una panoramica delle questioni su cui i vari CAL sono stati chiamati a pronunciarsi negli ultimi anni, si consenta di rinviare a M.G. NACCI, *Il ruolo dei Consigli delle autonomie locali*, cit., 27 ss.

⁶² A mero titolo esemplificativo, si porta il dato dei pareri resi dal CAL Toscana nel 2015: 35 pareri su proposte di legge, tutti favorevoli, di cui 3 con condizioni e 9 con raccomandazioni; 9 pareri su proposte di deliberazione di G.R., tutti favorevoli; 5 pareri su proposte di regolamento, tutti favorevoli, di cui 1 con condizioni e 2 con raccomandazioni.

⁶³ È possibile consultare i vari rapporti sulla legislazione regionale tramite il sito della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome all’indirizzo <http://www.parlamentiregionali.it/rapportilegislazone/index.php>.

D'altronde, una evidente criticità in tale direzione, segnalata spesso dagli stessi legislatori regionali⁶⁴, è rappresentata dalla circostanza che il parere dei CAL sia in genere reso sulle proposte di legge nella fase dell'istruttoria in Commissione, cioè su un testo non definitivo, sicché gli eventuali emendamenti apportati in sede di Commissione rischiano di rendere tale parere non più attuale rispetto al testo che approda in aula, con evidente ridimensionamento dell'utilità dell'attività consultiva svolta ed in definitiva dell'effettiva capacità del CAL di incidere sulle scelte regionali.

Si tratta, evidentemente, di un aspetto su cui occorre riflettere ed eventualmente intervenire, anche seguendo l'esempio di quei legislatori regionali (è il caso dell'Emilia-Romagna e del Friuli-Venezia Giulia) che, per far fronte a tale problema, hanno previsto la possibilità di richiedere nuovamente il parere del CAL o quantomeno la presentazione di ulteriori osservazioni su proposte di legge già esaminate, qualora la Commissione referente abbia apportato modifiche.

Un fronte di intervento che impegna in maniera sempre più consistente i CAL, ove istituiti, concerne la già ricordata collaborazione con la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti in ordine all'esercizio del controllo collaborativo sulla sana gestione degli enti territoriali e sul funzionamento dei controlli interni. Si segnala, in particolare, l'esperienza dei CAL toscano ed emiliano che, al fine di valorizzare tale profilo, hanno proceduto alla sottoscrizione di apposite Convenzioni che definiscono percorsi e modalità d'azione condivisi tra CAL, Regione e Sezione regionale di controllo di riferimento. Il CAL viene a configurarsi quale tramite tra gli Enti locali e la stessa Sezione regionale: spetta, infatti, di norma, al CAL trasmettere alla Sezione regionale le richieste di pareri in materia di contabilità pubblica da parte degli enti autonomi territoriali, svolgendo un importante ruolo di filtro⁶⁵; d'altro canto, si riconosce al CAL la facoltà di richiedere, in via autonoma, pareri su temi generali in materia di contabilità pubblica⁶⁶.

⁶⁴ È il caso, ad esempio, di Lazio e Lombardia [cfr. il già citato rapporto reso dall'Osservatorio legislativo interregionale su *"Istituzione e funzionamento del Consiglio delle autonomie locali e del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro: situazione e punti critici"*, (Roma, 9 giugno 2011), 8 ss., consultabile sul sito ufficiale della Regione Toscana].

⁶⁵ Secondo un orientamento generalizzato delle sezioni regionali della Corte dei conti, l'ammissibilità deve essere limitata alle sole richieste di parere che rispondano a due requisiti, uno soggettivo, in relazione alla legittimazione dell'organo richiedente che deve essere il legale rappresentante di uno degli enti previsti dalla L. n.131/2003 (sindaco o presidente di Provincia); l'altro oggettivo, cioè che le richieste abbiano un contenuto di interesse generale e riguardino questioni di contabilità pubblica. Si veda, oltre all'Emilia-Romagna, anche il caso Abruzzo e Lazio.

⁶⁶ La Convenzione stipulata in Emilia-Romagna prevede l'istituzione di un Gruppo di esperti - formalmente nominato dalla Sezione regionale con decreto n. 6 del 17/2/2011 - di cui fanno parte tre componenti designati dal CAL, su proposta delle Associazioni delle autonomie locali, oltre ad un componente designato dalla Giunta regionale ed ai magistrati individuati dalla Sezione stessa, con il compito di esprimere orientamenti finalizzati alla definizione, da parte della Corte, del sistema degli indicatori utili alla valutazione della gestione finanziaria degli Enti e contribuire alla elaborazione delle indicazioni relative alla compilazione dei questionari da parte degli organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali. È espressamente previsto che il CAL possa avvalersi del contributo del Gruppo di esperti ove intenda indicare alla Sezione regionale profili della gestione degli Enti da inserire eventualmente nel programma dei controlli annualmente predisposto dalla stessa Sezione, ovvero ove voglia richiedere, in via autonoma, pareri su temi generali in materia di contabilità pubblica. Inoltre, la Convenzione suddetta prevede che le richieste trasmesse alla Sezione tramite il CAL siano sempre accompagnate da una nota di tale Gruppo di esperti ad integrazione delle considerazioni formulate dall'Ente richiedente; che, a sua volta, la Sezione provveda a trasmettere al CAL le richieste pervenute direttamente dagli Enti locali, anche in questo caso allo scopo di acquisire le valutazioni degli esperti

Anche nell'esercizio di tale competenza si registrano dati via via più confortanti⁶⁷, a conferma di una progressiva acquisizione da parte dei CAL della capacità di svolgere adeguatamente il suddetto ruolo di filtro assegnatogli, con ricadute positive anche sull'efficienza dell'organo *de quo* nell'esercizio del più generale ruolo di raccordo tra livello locale e regionale che gli è proprio, interpretabile in modo più consapevole ed efficace anche grazie alla migliore conoscenza delle problematiche di maggior rilievo per gli enti locali derivante dall'analisi delle richieste di parere provenienti da questi ultimi.

Più complessa si rivela l'indagine sul tasso di esercizio delle funzioni propositive da parte dei CAL, in quanto dati non facilmente reperibili dai siti ufficiali delle singole regioni, se si fa eccezione, ad esempio, per quello del CAL Abruzzo, dove si dà atto separatamente dell'attività consultiva, concertativa e propositiva svolta dall'organo *de quo*. Ebbene, gli ultimi dati disponibili rivelano che il CAL Abruzzo ha presentato nel 2015 un progetto di legge (per la modifica della legge istitutiva del CAL), uno nel 2014 (per la costituzione ed il funzionamento del sistema bibliotecario abruzzese), tre nel 2013 (modifiche alla legge CAL, disposizioni in materia di funzioni delegate alle Province, disposizioni in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica di consigliere regionale), dati, invero, un po' deludenti ove si pensi alle potenzialità che lo strumento offre in astratto a tali organi per farsi motori di significative innovazioni della legislazione regionale incidente nella sfera di interesse locale.

4. *Quali prospettive?*

Se per circa un decennio si è assistito ad un proliferare di previsioni di ipotesi di intervento dei CAL, l'emanazione della c.d. Legge Delrio, da un lato, ed il ddl costituzionale cd. Boschi-Renzi, approvato in doppia lettura da entrambe le Camere, dall'altro, sembrano segnare una decisa battuta di arresto in tale direzione.

Ed infatti, la circostanza che la legge n.56/2014 non abbia espressamente disegnato in capo ai CAL alcun ruolo nell'ambito del complesso processo di attuazione della riforma ordinamentale avviata, lascia perplessi ove si consideri il ben diverso atteggiamento tenuto dal medesimo legislatore statale fino a quel momento (ci si riferisce alle funzioni che i CAL sono stati chiamati a svolgere in passato non solo in ordine alla procedura di riordino delle Province, ma più in generale, nell'ambito dei procedimenti di allocazione delle funzioni amministrative).

componenti del Gruppo tecnico; che, nel caso di richieste di preventiva valutazione da parte del CAL dei quesiti che gli Enti locali intendono sottoporre alla Corte, le risposte fornite direttamente agli Enti dal CAL - sempre avvalendosi del contributo degli esperti componenti del Gruppo tecnico- siano comunque portate a conoscenza della Sezione.

⁶⁷ Di un ruolo di filtro non ancora affermato parlavano M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle autonomie locali*, cit., 93. L'inversione di tendenza emerge, a titolo esemplificativo, da alcuni dati del CAL Abruzzo, ove nel 2013, delle 39 richieste di parere pervenute, ben 23 non sono state inviate alla Sezione regionale della Corte dei conti, in ragione dell'assenza di uno o entrambi i requisiti suddetti; nel 2014 su 28 richieste non ne sono state inviate 16. Diversamente nel 2015 su 27 richieste solo 4 non sono state inviate e nel 2016 ad oggi risultano 14 richieste di cui una sola non inviata alla sezione regionale della Corte dei conti.

Ed, invero, il legislatore della Delrio ha previsto la partecipazione delle autonomie locali in sede di Conferenza unificata (nelle forme di cui ai commi 91 e 92 dell'articolo 1, della legge in oggetto), nell'ambito della quale Conferenza in data 11 settembre 2014, è stato definito un Accordo⁶⁸ tra lo Stato e le Regioni per la determinazione delle funzioni provinciali oggetto di riordino, nonché è stata raggiunta l'intesa sullo schema di Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per l'individuazione dei criteri per il trasferimento, agli enti subentranti, dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni trasferite⁶⁹.

Ebbene, è solo nell'ambito del predetto Accordo che viene espressamente recuperato un ruolo anche per i CAL, nella parte in cui si prevede che le leggi regionali di riordino dovranno essere approvate “*sentiti gli Osservatori regionali, previa consultazione con il sistema delle autonomie locali, anche attraverso i Consigli delle autonomie locali*”: un ruolo che appare, invero, affatto nevralgico ove si consideri che l'approvazione della legge regionale di riordino è subordinata sì alla consultazione con il sistema delle autonomie, ma tale consultazione non è detto che debba necessariamente avvenire attraverso i CAL, bensì “*anche*” attraverso i CAL che, quindi, rispetto ad una riforma ordinamentale di così grande respiro vengono a configurarsi non già come “la voce degli enti locali”, bensì come una delle sedi attraverso cui si dà voce ai medesimi.

Probabilmente ciò deriva dalla percezione di una perdita di centralità dei CAL, conseguente alle notevoli difficoltà di funzionamento di tali organi, registrate in diverse esperienze regionali e che ha condotto, in alcune di queste esperienze, alla decisione di limitare la funzione operativa di tale organo solo ad alcuni importanti atti, istituendo, per le altre materie, altre forme e sedi speciali di collaborazione interistituzionale⁷⁰ (più flessibili, informali, con la partecipazione di un numero

⁶⁸ Cfr. il testo del suddetto Accordo in www.statoregioni.it; sul punto, si veda P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino delle funzioni pubbliche territoriali*, in www.rivistaaic.it, n.4/2014, 9 ss.

⁶⁹ In particolare, l'Accordo detta procedure e tempi per la ricognizione ed il riordino delle funzioni delle province, prevedendo l'adozione (entro il 31 dicembre 2014), da parte delle Regioni, delle iniziative legislative di propria competenza per la definizione del nuovo assetto di funzioni. Inoltre, (cfr. punto 13 dell'Accordo), si è previsto l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di un Osservatorio nazionale a cui sono attribuite funzioni di impulso raccordo e monitoraggio per l'attuazione della l. n. 56/2014, nonché la costituzione presso ciascuna Regione di un Osservatorio regionale (composto secondo le modalità definite da ciascuna di esse in modo da assicurare la presenza di rappresentanti di ANCI e UPI e del Sindaco della Città metropolitana ove istituita) con funzioni di impulso e coordinamento per la ricognizione delle funzioni amministrative provinciali oggetto di riordino e per la conseguente formulazione di proposte concernenti la loro riallocazione presso il livello istituzionale più adeguato, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art.118 Cost. Gli Osservatori regionali, inoltre, secondo quanto previsto dall'art. 2 dello schema di Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, verificano la coerenza della ricognizione, effettuata dalle Province, dei beni e delle risorse da trasferire, con i criteri definiti dal medesimo D.P.C.M. e ne validano i contenuti trasmettendo la documentazione all'Osservatorio nazionale.

⁷⁰ A titolo meramente esemplificativo, si pensi alla l.r. Emilia Romagna n.2/2007 che all'art. 8 istituisce il Comitato di concertazione turistica, che vede la partecipazione dei soggetti istituzionali e rappresentativi pubblici e privati del settore turistico dell'Emilia-Romagna, cui vengono attribuite funzioni di concertazione delle linee strategiche e programmatiche per lo sviluppo delle attività di promozione e commercializzazione turistica. Tendenza che si ritrova anche nella più recente legislazione emiliana: si pensi alla l.r. n.13/2015 che, nel dare attuazione alla Legge Delrio e nell'intento dichiarato di costruire un nuovo modello di *governance* territoriale che assicuri la partecipazione e la consultazione delle amministrazioni locali, ha previsto la istituzione di una Conferenza agricola, di Comitati di consultazione in materia di fauna e di pesca, una Cabina di regia regionale per le politiche socio-sanitarie, ecc.; si pensi ancora alla più recente legge n.4/2016 che ha istituito una Cabina di regia (art.8) al fine di svolgere attività di

inferiore di soggetti, volte a pervenire a decisioni concertate rapide⁷¹), con l'obiettivo di rendere così più fluidi i processi decisionali di tali organismi, coniugandoli con l'esigenza di celerità dei processi decisionali regionali⁷².

Pur condividendo l'utilità dell'individuazione a livello regionale di organismi di raccordo alternativi, che consentono la decongestione dell'attività dei CAL ed il più efficace esercizio delle funzioni ad essi attribuite, non v'è dubbio, tuttavia, che l'istituzione di tali ulteriori sedi speciali di cooperazione abbia prodotto la perdita di centralità del circuito partecipativo dei CAL, tanto più evidente ove non siano stati previsti raccordi tra questi ed i predetti speciali organismi⁷³.

Ad ogni modo, però, si ritiene che se, come è vero, il CAL è stato ideato proprio come strumento per l'implementazione del principio di sussidiarietà, un processo di allocazione delle funzioni amministrative, peraltro delle dimensioni di quello avviato con la Delrio, non possa non rientrare tra ambiti di competenza ed intervento del CAL, unitamente anche alle leggi finanziarie ed agli atti di programmazione generale⁷⁴, atti rispetto ai quali tutto il fronte degli enti locali ha interesse a controllare eventuali tentazioni regiocentriche⁷⁵.

concertazione in ambito turistico. Analogamente, la Regione Lazio con la l.r. n.6/2007, che disciplina "Interventi straordinari per la riqualificazione urbanistico ambientale e per il risanamento igienico sanitario e paesaggistico di ambiti territoriali individuati dalla Regione caratterizzati da gravi fenomeni di abusivismo edilizio", al fine di coordinare e monitorare la progettazione e la realizzazione delle opere e degli interventi contenuti nel programma di interventi e ammessi al finanziamento regionale ai sensi della legge medesima, ha previsto la costituzione, con decreto del Presidente della Giunta regionale, di un Comitato regionale di coordinamento di cui fanno parte rappresentanti regionali, degli ATO, nonché dei Comuni territorialmente interessati di volta in volta.

⁷¹ Tale strada è stata suggerita proprio di uno dei 'padri' del CAL, il prof. Bin (R. BIN, *L'amministrazione coordinata e integrata*, in *Le Regioni*, n.5/2002, 1009, il quale rivendica la paternità del CAL, insieme a Marco Cammelli e Nico Falcon, che coordinati da Mariucci, l'allora assessore agli affari istituzionali dell'Emilia Romagna, avevano elaborato la prima proposta di istituzione del CAL, la '*proposta federalista per l'Italia*', la cui versione definitiva è stata pubblicata in L. MARIUCCI, R. BIN, M. CAMMELLI, A. DI PIETRO, G. FALCON, *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Il Mulino, Bologna, 1996).

⁷² Così G. MARCHETTI, *Il sistema di governo regionale integrato. Alla ricerca di un equilibrio tra esigenze di riordino territoriale, razionalizzazione della spesa pubblica e garanzia dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2012, 213 ss.

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

⁷³ Cfr. sul punto M. DI FOLCO, *La disciplina delle autonomie locali*, in L. VANDELLI, F. BASSANINI, *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2012, 237, il quale evidenzia che tali raccordi, ove previsti, si realizzano sul piano funzionale, mediante la previsione di forme di collaborazione fra il CAL e tali organismi speciali, ovvero sul piano organizzativo, mediante la previsione della nomina da parte dei CAL dei rappresentanti degli enti locali facenti parte di tali organismi medesimi.

⁷⁴ A. MASTROMARINO, *Il Consiglio delle autonomie locali nella prospettiva dell'azione legislativa regionale*, in *Quaderni regionali*, n.3/2012, 561 ss., immagina un ruolo determinante dei CAL non solo nella gestione del riparto di competenze amministrative ex art.118 Cost., ma anche nel riordino della finanza pubblica a livello regionale, specie a seguito della riforma dell'art.81 Cost. e degli obblighi relativi al pareggio di bilancio, oltre che nell'ambito dell'*iter* di differenziazione regionale di cui all'art.116 Cost.

⁷⁵ G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n.1/2014, 33, nell'evidenziare la deriva neocentralista che ha coinvolto sinora spesso anche i

Accanto al silenzio della Delrio sul punto, un altro segnale negativo si coglie nella totale assenza, nel testo del ddl costituzionale approvato in doppia lettura dalle Camere, di qualsivoglia norma sui CAL: né norme di maggiore definizione dell'organo, né la previsione dell'espressione da parte dei CAL dei rappresentanti locali nel riformato Senato delle Autonomie, né le premesse per l'istituzione da parte delle Regioni di un sistema bicamerale a livello regionale, con attribuzione al CAL di poteri e modalità di funzionamento simmetrici a quelli del Senato⁷⁶.

Si ritiene che sia stata persa l'occasione di una nuova riforma costituzionale, che prevede, peraltro, la fondamentale istituzione di una Camera delle autonomie a livello statale, per apportare interventi correttivi alla disciplina costituzionale di tali organi, nell'ottica della massima valorizzazione delle loro potenzialità intrinseche.

Volendo provare a trovare una spiegazione anche in relazione a tale silenzio, si può rilevare che, come è noto, la necessità di un organismo di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali di governo, obbligatoriamente istituito, entro il quale assicurare la rappresentanza degli interessi degli enti territoriali minori, ha costituito il portato di quella evoluzione, prima legislativa⁷⁷ e poi

legislatori regionali, portati a mantenere accentrate funzioni di prossimità e di area vasta che dovrebbero essere conferite a Comuni e Province, parla di propensione regionocentrica anche nella configurazione dei rapporti fra Regione ed enti locali, che dovrebbero essere, invece, incentrati su un CAL, prefigurato in Costituzione quale organo per un effettivo dialogo paritario di Comuni e Province (o Città metropolitane) con la Regione.

⁷⁶ Cfr. in tale direzione anche R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in www.forumcostituzionale.it (22 aprile 2014), il quale propone la seguente riformulazione dell'art. 123.4 Cost. "In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di partecipazione dei Comuni alla legislazione regionale. Il Consiglio delle autonomie locali è composto dai Sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione. La durata del mandato dei componenti coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti. La legge regionale disciplina il sistema di elezione dei sindaci componenti il Consiglio delle autonomie locali e ne determina il numero. Ogni disegno di legge approvato dall'Assemblea regionale è immediatamente trasmesso al Consiglio delle autonomie locali che, entro sette giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei venti giorni successivi il Consiglio delle autonomie locali può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali l'Assemblea regionale, entro i successivi venti giorni, si pronuncia in via definitiva. Qualora il Consiglio delle autonomie locali non disponga di procedere all'esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Assemblea regionale si sia 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». Anche F. PASTORE, *Dimensione degli interessi pubblici, conferimento delle funzioni amministrative e riordino territoriale*, in www.federalismi.it, sostiene che le riforme costituzionali, statutarie e legislative di cui ci sarebbe veramente bisogno per portare a compimento un organico ed armonioso disegno del sistema autonomistico italiano, dovrebbero mirare a realizzare, tra l'altro, non solo il superamento dell'attuale bicameralismo perfetto con la previsione di una camera delle autonomie territoriali, da costituire anche con il coinvolgimento dei CAL, ma anche il rafforzamento delle autonomie locali a livello regionale attraverso il rinvigorismento del ruolo dei CAL, fino a farne una sorta di seconda camera regionale.

⁷⁷ Il riferimento è ovviamente alla prima Legge Bassanini (l.15 marzo 1997, n.59), che conferiva tutte le funzioni amministrative agli enti locali, salvo esigenze di unitario esercizio a livello regionale (art.4), disposizione confluita, tre anni dopo, anche nel Testo Unico degli Enti locali, d.lgs. n.267/00 (art.4, comma 3). Sul tema, *ex plurimis*, C. DESIDERI, G. MELONI (a cura di), *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge n. 59/97*, Giuffrè, Milano, 1998.

costituzionale⁷⁸, che ha spezzato il parallelismo fra esercizio delle funzioni legislative ed esercizio delle funzioni amministrative, attribuendo una generale competenza amministrativa agli enti locali, a fronte della competenza legislativa statale e regionale: tale scelta, infatti, in ragione dell'operatività del principio di legalità che postula un supporto legislativo per l'esercizio di qualsiasi funzione amministrativa, ha imposto l'esigenza di un raccordo continuativo fra chi fa le leggi e chi dovrà portarle ad attuazione⁷⁹.

Ebbene, la scelta di non intervenire sulla disciplina costituzionale dei CAL, nell'ottica di favorire la più ampia valorizzazione dell'organo, potrebbe forse spiegarsi alla luce del possibile ridimensionamento della necessità dei raccordi in ambito infraregionale, atteso che il nuovo art.117 Cost. riduce significativamente gli spazi di intervento legislativo delle regioni, precludendo ad una nuova amministrativizzazione⁸⁰ delle stesse, per cui il problema del raccordo fra chi fa le leggi e chi deve portarle ad attuazione si porrà essenzialmente nei rapporti tra lo Stato, da un lato, e le regioni ed autonomie locali, dall'altro, trovando nel Senato riformato la sede deputata al suddetto raccordo.

Se questa lettura risultasse corretta, allora le prospettive per i CAL sarebbero davvero poco rosee.

Al contrario, se quella lettura dovesse risultare troppo riduttiva del ruolo delle Regioni alla luce della legge di revisione costituzionale approvata, ovvero se comunque l'*iter* di formazione di quest'ultima dovesse essere arrestato dal prossimo referendum confermativo, allora al fine di risolvere le criticità che l'esperienza ha sin qui disvelato, la strada maestra dovrebbe essere proprio la modifica della norma costituzionale di riferimento, nel senso di una migliore definizione dell'organo (magari sull'esempio di quella che veniva data nell'art.11 del ddl Amato-D'Alema⁸¹, sia in ordine alla composizione⁸², sia in ordine alle competenze⁸³), al fine di superare l'estrema

⁷⁸ Cfr. la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha riscritto l'art.118 Cost. Sul tema, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 211 ss.; B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2006, 78 ss.; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 191 ss.

⁷⁹ In tali termini anche M. CARLI, *Il Consiglio delle Autonomie locali*, cit., 3, il quale esclude la possibilità di un efficace esercizio della funzione legislativa a livello regionale in assenza di un raccordo con il livello comunale deputato, in via generale, all'attuazione delle decisioni assunte in sede politica, pena una sicura e diffusa inattuazione di leggi e piani regionali.

⁸⁰ Cfr. A. STERPA, *Il volto nuovo dell'autonomia regionale: primi spunti di riflessione*, in www.federalismi.it, 15/2016; E. GIANFRANCESCO, *Torniamo a Zanobini (!?)*, in www.rivistaaic.it; A. FERRARA, *Osservazioni a prima lettura sul ddl costituzionale Renzi-Boschi*, in www.federalismi.it, n. 8/2014.

⁸¹ Cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle regioni*, cit., 364, nota 461.

⁸² Cfr. il comma 2, dell'art.11, ddl Amato-D'Alema: "Del Consiglio fanno parte in numero complessivo non superiore a quello dei componenti l'Assemblea regionale, i Presidenti delle Province, i Sindaci dei Comuni capoluogo e altri Sindaci della Regione nei modi indicati dallo Statuto".

⁸³ Cfr. il comma 3, dell'art.11, ddl Amato-D'Alema: "Il Consiglio delle autonomie locali si esprime su: a) le modifiche dello Statuto; b) il bilancio di previsione e il rendiconto consuntivo; c) le leggi in materia di ordinamento e di funzioni degli enti territoriali; d) le norme e gli atti in materia di ripartizione delle risorse e dei trasferimenti regionali; e) gli altri provvedimenti eventualmente indicati dallo Statuto". Problemi di compatibilità costituzionale poneva, invece, la soluzione di cui all'art.18 del testo approvato il 17 ottobre 2007 dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati nella parte in cui aggiungeva un comma all'art. 123 Cost. che, sempre con l'obiettivo di dare omogeneità ai CAL, rimetteva però ad una legge dello Stato la determinazione dei principi fondamentali per la formazione e la composizione dei medesimi: ed invero, i profili di criticità derivavano dal fatto che nel momento in cui

eterogeneità delle scelte operate in sede regionale, con una più puntuale indicazione, innanzitutto, delle funzioni assegnate al CAL - ben più articolate rispetto a quella consultiva, l'unica oggi contemplata dalla Costituzione - oltretutto, dei tratti costitutivi dell'organo *de quo* (struttura, composizione), ferma restando la possibilità per i legislatori regionali di intervenire su questa sorta di "terreno comune", innestando ulteriori previsioni. Auspicabile appare, altresì, l'estensione della disciplina costituzionale alle Regioni speciali ed alle Province autonome⁸⁴, sia pure nel rispetto della rispettiva autonomia statutaria.

È appena il caso di rilevare che ove la Costituzione prevedesse delle ipotesi espresse in cui i CAL *devono* essere ascoltati necessariamente, questo si tradurrebbe in un indubitabile elemento di forza dell'organo: ed invero, le leggi o altri atti regionali approvati in assenza del parere obbligatorio del CAL (anche perché non operativo) o in totale elusione del parere espresso (anche nei casi in cui non sia stato disciplinato il procedimento per superare l'eventuale parere contrario, con la conseguenza di lasciare senza effetto alcuno l'attività consultiva espletata), potrebbero essere impugnati (innanzi alla Consulta, ovvero innanzi ai giudici amministrativi, a seconda del tipo di atto viziato) per violazione della Costituzione. Ciò potrebbe rappresentare - magari unitamente alla previsione di poteri sostitutivi statali in caso di inerzia o cattivo esercizio del potere dei legislatori regionali di disciplinare adeguatamente il CAL e di dare seguito a tale disciplina - uno sprone per gli organi regionali a dare seriamente corso alla previsione costituzionale al fine di non veder paralizzata (ovvero surrogata) la propria attività su temi fondamentali come, ad esempio, l'allocazione delle funzioni amministrative e finanziarie, che senz'altro dovrebbero essere ricomprese fra le leggi su cui i CAL devono continuare ad esprimersi.

Ai legislatori regionali deve, altresì, essere chiesto lo sforzo di attenersi alla corretta interpretazione dell'art. 123, comma 4, Cost., in base alla quale lo Statuto non deve limitarsi alla mera previsione, bensì dettare la vera e propria disciplina dell'organo *de quo*, rinviando alla fonte legislativa solo l'attuazione/integrazione delle norme statutarie sul punto: il diverso orientamento a volte prevalso⁸⁵, fa sì che la disciplina dettata per via legislativa ordinaria, con conseguente maggiore facilità di interventi riformatori -anche peggiorativi delle prerogative dell'organo - impedisca di dare certezza anche a quelli che dovrebbero rappresentare gli elementi fondanti dello stesso, consegnandolo di fatto ad una debolezza intrinseca, con preclusione *in nuce* della possibilità di svolgere un effettivo ruolo di rilievo all'interno del sistema regionale.

l'art.123 Cost. riserva allo Statuto regionale la disciplina del CAL, la legge dello Stato non può invadere la competenza riservata dalla Costituzione alle leggi statutarie, anche in considerazione del fatto che, dopo la riforma costituzionale n.1/99, con la eliminazione del limite del rispetto da parte degli Statuti medesimi delle *leggi della Repubblica*, il rapporto Statuti regionali/legge statale non può più essere letto in chiave gerarchica (si veda sul punto F. RANDONE, *Il Consiglio delle Autonomie Locali nel sistema delle fonti regionali. Regioni ordinarie e regioni speciali a confronto*, in www.rivistaaic.it)

⁸⁴ Come si è già avuto modo di rilevare, organismi strutturati sul modello dei CAL sono stati istituiti in Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Sardegna e nelle Province di Trento e Bolzano, mentre in Sicilia permane la Conferenza Regione - autonomie locali quale sede dei rapporti interistituzionali nella Regione.

⁸⁵ Come ad esempio nello Statuto della Regione Puglia che si limita ad una rapida previsione del CAL (art. 45, comma 3), rinviando per il resto *in toto* la sua disciplina alla legge regionale (l.r. 26 ottobre 2006, n. 29).

Si consideri, peraltro, che solo i legislatori di Emilia Romagna e Lombardia hanno previsto espressamente il parere del CAL sui progetti di legge che lo riguardano, con la conseguenza che quasi ovunque il CAL non ha la possibilità di incidere in alcun modo su leggi così importanti per la sua stessa esistenza.

Laddove, invece, non dovesse prevalere l'idea di procedere ad una più puntuale definizione costituzionale (oltre che statutaria) del CAL, che, come detto, avrebbe ricadute positive in termini di potenziamento dell'organo e superamento delle principali criticità registrate nella esperienza concreta, sarebbe forse più coerente tornare comunque sull'art.123 Cost. per eliminarne dall'ultimo comma la previsione come organo necessario⁸⁶, auspicabilmente fornendo contestuali, nuove, adeguate soluzioni al problema dei raccordi fra i differenti livelli di governo.

⁸⁶ In tali termini E. GIANFRANCESCO, *Torniamo a Zanobini(?!)*, cit., 6.