



## **UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA**

Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto  
Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e  
Comunitario

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza  
Anno accademico 2021/2022

### **Il Consiglio delle autonomie locali**

Relatore: Chiar.mo Prof. Filippo Pizzolato

Laureando: Matteo Gasparotto

Matricola n. 1170807



*Alla mia famiglia,  
per avermi sempre sostenuto.*



# Indice sommario

Pag.

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>9</b>
--------------------------	----------

## CAPITOLO PRIMO

### I RAPPORTI STATO/AUTONOMIE LOCALI FINO AL 2001 E IL NUOVO 123.4 DELLA COSTITUZIONE

1. Gli strumenti di raccordo Stato/Autonomie locali prima e post 2001 .....	11
2. La ratio del CAL come strumento di raccordo.....	21
2.1 Il principio di sussidiarietà verticale.....	22
2.2 Il principio di leale collaborazione.....	23
3. L'articolo 123 della Costituzione e il sistema delle fonti.....	24

## CAPITOLO SECONDO

### LA COMPOSIZIONE E LE FUNZIONI DEL CAL

1. La composizione del CAL.....	35
1.1 Membri del CAL e Regione.....	37
1.2 I rappresentanti dei Comuni.....	38
1.3 I componenti delle Province.....	39
1.4 Rappresentanza esecutiva o assembleare.....	40
1.5 I componenti degli organismi associativi di cooperazione intercomunale o interprovinciale e le autonomie funzionali.....	41
1.5.1 I membri degli organismi associativi di cooperazione.....	41
1.5.2 I membri delle autonomie funzionali.....	43
1.6 Modalità di elezione dei componenti, durata, decadenza e delega.....	44
2. Le funzioni del CAL.....	48
2.1. La funzione consultiva.....	48
2.1.1. I pareri obbligatori.....	49
2.1.1.1 Discostamento dal parere obbligatorio del CAL.....	52
2.1.1.2 L'acquisizione del parere nell'iter legislativo.....	55
2.1.2. I pareri sui regolamenti.....	56

2.1.3. I pareri facoltativi.....	56
2.1.4. Ulteriori funzioni consultive.....	57
2.2 Le funzioni concertative.....	58
2.3 Le funzioni propositive.....	59
2.3.1 L’iniziativa legislativa e regolamentare.....	59
2.3.2 Le proposte atipiche.....	61
2.3.3 Le proposte tipiche.....	62
2.4 Le funzioni di controllo e garanzia.....	64
2.5 Poteri di nomina e studio.....	65
3. Il rapporto con la Corte dei Conti.....	66

## **CAPITOLO TERZO**

### **DUE ESPERIENZE A CONFRONTO: CAL VENETO E CAL TOSCANA**

1. Il CAL nell’esperienza veneta e toscana.....	69
1.1 Il Consiglio delle autonomie locali Veneto.....	70
1.1.1. Il CAL Veneto nello statuto.....	70
1.1.2. La legge regionale veneta 31/2017 “Istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali” tra previsioni e non attuazione.....	73
1.1.3. L’attività del CAL Veneto dalla sua istituzione.....	79
1.2 Il CAL nell’esperienza toscana.....	81
1.2.1 Il CAL toscano dopo la riforma del Titolo V e le differenze con il Veneto.....	82
1.2.2. L’attività del CAL Toscana.....	84
1.3. I rapporti dei CAL Toscana e Veneto con la Corte dei Conti.....	87
2. Il Coordinamento nazionale permanente dei Consigli delle autonomie locali.....	88
3. Il CAL nelle Regioni e Province a statuto speciale.....	91
3.1 Le esperienze delle Regioni e Province a statuto speciale.....	93

## **CAPITOLO QUARTO**

### **LE CRITICITÀ DELL’ORGANO**

1. Rilievi critici sull’attuazione del CAL.....	95
---	----

1.1 Il CAL, un organo “sconosciuto”.....	96
1.2 Rilievi critici sulla composizione.....	97
1.3 Sull’attività e sulle funzioni del CAL.....	101
1.4 Le ulteriori forme di raccordo con gli enti locali.....	103
1.5 L’eterno problema dei compensi.....	105
1.6 Lo scarso interesse del legislatore verso il CAL.....	106

<b>CONCLUSIONE.....</b>	<b>113</b>
-------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA.....	119
-------------------	-----

RINGRAZIAMENTI.....	126
---------------------	-----



## INTRODUZIONE

Gli enti locali, fin dalle origini della Costituzione, si sono trovati in una situazione di soggezione nei confronti dei livelli di governo superiori: prima della riforma del titolo V, verso lo Stato; dopo, anche nei confronti della propria Regione. A partire dagli anni Novanta diverse riforme di sistema hanno coinvolto le autonomie territoriali: vedasi la legge 81/1993, che introduceva l'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia; o, per le Regioni, la legge 43/1995, che introduceva l'elezione diretta del Presidente della Regione. Questo processo culminò con la riforma costituzionale del titolo V della Costituzione, avvenuta con la l. cost. 3/2001, che prevedeva, tra le varie disposizioni, l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali, organo di raccordo tra le Regioni e gli enti locali. Non era affatto il primo istituto che nasceva con lo scopo di unire gli enti intermedi della nostra Repubblica: erano infatti sorte precedentemente varie sedi con diversi connotati e caratteristiche, si rinforzavano le associazioni rappresentative degli enti locali, quali interlocutori privilegiati tra i diversi livelli di governo. Tuttavia, la costituzionalizzazione del CAL, seppur realizzata in modo vago e ambiguo, mirava alla promozione di un nuovo percorso relazionale tra Regioni, Province e Comuni. La direzione, che i Consigli lasciavano intravedere, era infatti quella della (ri)fondazione dell'autonomia regionale a partire dagli enti locali. Si trattava cioè di dare sostanza a una risalente e preziosa intuizione della dottrina autonomistica, espressa, tra gli altri, da G. Pastori, per il quale "l'autonomia locale è la componente costitutiva dell'autonomia regionale e l'autonomia regionale è insieme il quadro e il coronamento dell'autonomia locale"<sup>1</sup>. Gli enti locali non dovevano più essere un elemento esterno alla Regioni ma dovevano diventare parte costitutiva, dal basso, di un sistema repubblicano delle autonomie, non chiuso a livello regionale, cercando di influire sui processi decisionali così come riformati.

---

<sup>1</sup> G. Pastori, *I rapporti fra Regioni ed enti locali nella recente riforma costituzionale*, in *Problemi del federalismo*, 5, Milano 2001, p. 220.

È quindi fuori luogo considerare il CAL quale soggetto antagonista della Regione, risultando più confacente definirlo come antidoto allo scivolamento dell'ordinamento regionale lungo derivate accentratrici<sup>2</sup>. Il dettato costituzionale, nel prevedere una riserva statutaria per l'istituzione dell'organo, voleva rendere il CAL elemento costitutivo del "patto" regionale, sottraendolo alla disponibilità delle maggioranze regionali. La previsione del suddetto organo ci fa comprendere come di fronte alla Regione non ci sia più solo una società di individui liberi e uguali, di cui è espressione la rappresentanza politica, ma una comunità già articolata e organizzata pluralisticamente in autonomie locali<sup>3</sup>. Dal basso, e cioè dalla base degli enti locali, non proviene più solo un'autorizzazione a decidere, come nel classico dispositivo della rappresentanza, ma una volontà politica organizzata, capace di esprimere bisogni. Scorreremo di seguito le vicende che hanno coinvolto il Consiglio delle autonomie locali dalla sua istituzione ad oggi; non sarà un percorso solo teorico, in quanto ci addentreremo nell'attività concreta dell'organo con l'analisi di singole esperienze regionali. Analizzeremo in conclusione le criticità che sono emerse in questo ventennio di vigenza abbozzando, senza alcuna presunzione di sostituire gli organi deputati all'emanazione delle leggi, qualche soluzione che dia nuova linfa ad un sistema mai completamente realizzato. Sia sempre base dell'analisi ivi condotta l'idea di una Repubblica che nasce e si costruisce dal basso, come un movimento ascendente, fino alla costruzione dello Stato. I cittadini, e le comunità sociali in cui si riuniscono, trovano nei Comuni, e fine a qualche anno fa anche nelle Province, il primo porto di approdo, quella casa in cui ci si aggrega e si sente accolti.

---

<sup>2</sup> L. Violini, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1000.

<sup>3</sup> F. Pizzolato, *In mezzo al guado: i CAL e il sistema delle autonomie*, in *ius online*, 3/2017, cit., p. 188.

## CAPITOLO PRIMO

### I RAPPORTI STATO/AUTONOMIE LOCALI FINO AL 2001 E IL NUOVO 123.4 DELLA COSTITUZIONE.

SOMMARIO: 1. Gli strumenti di raccordo Stato/Autonomie locali prima e post 2001. - 2. La ratio del CAL come strumento di raccordo. - 2.1. Il principio di sussidiarietà verticale. - 2.2. Il principio di leale collaborazione. - 3. L'articolo 123 della Costituzione e il sistema delle fonti.

#### **1. Gli strumenti di raccordo Stato/Autonomie locali prima e post 2001.**

Il dibattito sugli organismi di raccordo fra Regioni e Comuni iniziò ben prima della riforma del titolo V della Costituzione.

L'idea di un unico organo di coordinamento fra Regione ed enti locali trova le sue radici nel dibattito in Assemblea Costituente relativo alla questione delle autonomie<sup>4</sup>. Tale tematica veniva trattata sin dall'inizio dei lavori come pregiudiziale e problematica<sup>5</sup>. Era già chiaro, dunque, che il rapporto fra Regioni

---

<sup>4</sup> Per una disamina generale si rinvia a E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano 1967.

<sup>5</sup> Si veda ad esempio la relazione dell'onorevole Ambrosini sul rapporto fra Stato, Regioni e Comuni.

ed enti locali nasceva su una base conflittuale, con le prime che miravano ad una gestione accentrata a discapito dei secondi e i secondi pronti a resistere di fronte alle spinte accentratrici<sup>6</sup>. Il progetto dell'onorevole Zuccarini prevedeva, tra gli organi della Regione, l'Alto Consiglio regionale come organo di tutela e garanzia delle autonomie locali. Alla nomina dei componenti dovevano concorrere, con voto individuale, i consiglieri di tutti i Comuni della Regione, con la previsione di un rappresentante in media per ogni 100.000 abitanti. Possiamo ritenerlo un antesignano del Consiglio delle autonomie locali previsto dalla riforma del titolo V della Costituzione. Il progetto venne però scartato a favore di quello dell'onorevole Ambrosini che fu base per il testo definitivo.

Bisognerà attendere il **d.lgs. 616/1977** affinché l'esigenza di raccordo torni a farsi sentire. L'atto in questione introduceva il principio di concorso degli enti locali, secondo le modalità definite dagli statuti, alla determinazione dei programmi di sviluppo della Regione, e quello del coordinamento tra i programmi della Regione e i programmi degli enti locali in attuazione di tali piani.

Una visione parziale che rimase tale anche dopo l'emanazione del sesto comma dell'art. 3 della **L. 142/1990**<sup>7</sup>, il quale demandava alla legge regionale la disciplina delle forme di cooperazione tra gli enti locali e la Regione e incaricava la medesima a stabilire "forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della Regione". Dal dettato normativo si ricavava un ruolo centrale della Regione nel disciplinare le forme di collaborazione tra i vari livelli territoriali ma anche degli

---

<sup>6</sup> Nella sua relazione l'onorevole Ambrosini sottolineava come le autonomie locali fossero un baluardo contro l'accentramento dello Stato e che le Regioni, da poco istituite, non dovessero forgiare un nuovo centralismo regionale da sostituire a quello statale.

<sup>7</sup> L. Violini, *Il Consiglio delle autonomie, organo...*, p. 992.

enti locali, non ridotti a soggetti passivi della funzione consultiva, ma protagonisti nella partecipazione alla formazione di piani, programmi e altri provvedimenti.

**Nel 1996** una proposta di un gruppo di studiosi insieme alla Giunta dell'Emilia-Romagna prevedeva un Consiglio delle autonomie locali quale seconda camera territoriale a livello regionale<sup>8</sup>. La relazione introduttiva chiariva come fosse opportuna una “definitiva collocazione degli enti locali, anche sotto il profilo ordinamentale, all'interno della Regione” e che il CAL, in quanto “seconda assemblea rappresentativa delle istituzioni” favorisse una “legittimazione locale dei poteri regionali”. Era una iniziativa che, superando lo schema del regionalismo autonomistico tradizionalmente fondato sull'art. 5 della Costituzione e prospettando un'opzione di stampo squisitamente federale, tendeva a riportare l'ordinamento degli enti locali entro quello regionale, superando così il modello triangolare che consegna un ruolo egemone allo Stato<sup>9</sup>. Lo Stato doveva federare le Regioni al cui interno si dipanava l'autonomia locale<sup>10</sup>. Alle Regioni occorreva pertanto riconoscere “una autentica funzione ordinatrice delle autonomie locali”<sup>11</sup>, con l'attribuzione ad esse di ampie competenze legislative. Allo statuto era rimessa la composizione del Consiglio, nonché le modalità della sua partecipazione alla formazione delle leggi e degli atti amministrativi generali delle Regioni. Si può notare come una simile ampiezza di disciplina regionale sull'ordinamento locale, allo stato attuale, sia approssimata dalle sole Regioni ad autonomia speciale, in conformità a quanto previsto dai rispettivi statuti. La presenza dei CAL, in questo assetto, doveva garantire le autonomie locali

---

<sup>8</sup> Cfr., L. Mariucci, R. Bin-M. Cammelli-A. Di Pietro-G. Falcon, *Il federalismo preso sul serio – Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna 1996.

<sup>9</sup> L. Mariucci, *Per una repubblica federale italiana*, in *Il federalismo preso sul serio - Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna 1996, cit., p. 43 ss.

<sup>10</sup> L. Mariucci, *Per una repubblica...*, cit., p. 30.

<sup>11</sup> L. Mariucci, *Per una repubblica...*, cit., p. 44.

rispetto alla possibile invadenza regionale grazie a poteri di co-decisione difficilmente superabili.

Dovevano essere sottoposti all'approvazione del CAL "lo statuto e le sue modifiche; il bilancio di previsione e il rendiconto consultivo; le leggi che disponevano in materia di ordinamento e funzioni degli enti territoriali; le leggi con le quali venivano determinati i criteri per la ripartizione dei trasferimenti regionali e il fondo di perequazione e altri casi eventualmente previsti dallo statuto". In caso di opposizione del CAL il Consiglio regionale poteva riapprovare la legge con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri oppure sottoporla a referendum tra i Comuni della Regione; in quest'ultima prospettiva la legge regionale approvata dal Consiglio regionale era promulgata se la maggioranza dei Comuni si fosse pronunciata a favore<sup>12</sup>. Un'ulteriore funzione affidata al CAL, interessante anche a fini comparatistici con l'attuale disciplina, consisteva nella possibilità di impugnare direttamente le leggi presso la Corte Costituzionale per violazione dei principi di sussidiarietà e di autonomia locale, quando il Consiglio non avesse approvato la legge, o quando questa non fosse stata sottoposta alla sua approvazione. Tale previsione mirava a tutelare la Corte Costituzionale dalle conseguenze di un indiscriminato accesso alla stessa da parte di tutti gli enti locali. Nel variegato panorama degli statuti e delle leggi regionali attualmente in vigore solo una piccola parte delle competenze e dei meccanismi sopra richiamati sono stati fatti propri dalla disciplina regionale dei CAL ed in nessuno degli ordinamenti delle Regioni a statuto ordinario è previsto un procedimento che consegnasse al Consiglio poteri così rilevanti quali quelli precedentemente visti.

Il progetto venne presentato alla commissione bicamerale per la riforma costituzionale nel 1997 (commissione D'Alema) ma nel corso dei lavori ogni riferimento al CAL decadde. Con la successiva riforma del titolo V del 2001 si sono introdotti elementi di radicale discontinuità rispetto al testo previgente, ma le innovazioni non sono state della portata auspicata dagli autori di quel volumetto

---

<sup>12</sup> L. Mariucci, R. Bin-M. Cammelli-A. Di Pietro-G. Falcon, *Il federalismo...*, cit., p. 188.

pubblicato nel 1996. Con la nuova legge costituzionale è stato codificato il principio della specificità delle competenze legislative statali e della residualità di quelle regionali, con un rovesciamento di fronte rispetto alla precedente versione dell'art. 117 della Costituzione<sup>13</sup>.

Con la **legge Bassanini, 59/1997**, si incaricavano i decreti delegati ad individuare “le procedure e gli strumenti di raccordo, anche permanenti, per consentire la collaborazione e l’azione coordinata tra enti locali, Regioni e diversi livelli di governo e amministrazione”<sup>14</sup>. I conseguenti decreti attuativi cercavano di dare forma a quanto disposto dalla precedente legge, in particolare si stabiliva all’art. 3, comma 5, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 : “Le Regioni, nell’ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali al fine di consentire la collaborazione e l’azione coordinata fra Regioni ed enti locali nell’ambito delle rispettive competenze”. Questa disposizione è stata poi ripetuta, con identica formulazione, nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali. Pressoché tutte le Regioni hanno dato attuazione alle disposizioni sopra richiamate, istituendo organismi di raccordo con gli enti locali<sup>15</sup>.

Dall’analisi di queste originarie normative regionali, gli organismi di concertazione venutosi a creare si potrebbero classificare in tre diverse categorie:

- a) Un Consiglio di soli enti locali collocato presso il Consiglio regionale, composto da rappresentanti locali e con poteri di elezione del Presidente e di intervento nel procedimento legislativo;

---

<sup>13</sup> G. Scarafiocca, *L’organizzazione...*, cit., p.8.

<sup>14</sup> L. 59/1997, art. 3.1

<sup>15</sup> Fa ad esempio eccezione la Regione Calabria che non aveva previsto delle forme di raccordo.

- b) Una Conferenza di soli enti locali presso la Giunta regionale, che svolge funzioni consultive, composta da soli esponenti locali ed in grado di eleggere il proprio Presidente<sup>16</sup>;
- c) Una Conferenza mista Regione-enti locali incardinata presso la Giunta, che è organo di consultazione dell'esecutivo regionale, ma è formata da rappresentanti regionali e locali e presieduta dal Presidente della Giunta stessa<sup>17</sup>.

La scelta in prevalenza seguita era quella di un organo ausiliario alla Giunta regionale<sup>18</sup>, con membri di derivazione sia regionale che locale, privo del carattere elettivo, incapace di eleggere un proprio Presidente perché coincidente con quello della Giunta, sguarnito di garanzie sul piano giuridico in merito all'accoglimento delle proprie osservazioni e con un grado di autonomia piuttosto basso. Da questo modello prevalente si distingueva la scelta adottata dalla Regione Toscana<sup>19</sup> che aveva istituito, presso il Consiglio regionale, un Consiglio delle autonomie locali composto da soli rappresentanti degli stessi enti locali. Anche la regione Umbria istituì un Consiglio delle autonomie locali le cui pronunce erano però rivolte alla Giunta regionale<sup>20</sup>, motivo per cui alcuni riconducevano questa tipologia di organo

---

<sup>16</sup> Era ad esempio il caso della Lombardia o del Friuli Venezia-Giulia.

<sup>17</sup> Era il caso di Abruzzo, Basilicata, Campania, ecc.

<sup>18</sup> G. Marchetti, *La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali e i suoi riflessi sul sistema dei rapporti Regioni-enti locali*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano 2001, p. 375 sostiene che: “La disciplina della maggior parte di queste Conferenze ricalca quella prevista per le Conferenze Stato-Regioni e Stato-città-autonomie locali, pur rispondendo ad una diversa logica. Tali organismi, in modo speculare a quanto previsto per quelli istituiti a livello statale, costituiscono delle sedi di confronto permanente tra gli esecutivi della Regione e degli enti locali ed hanno una competenza consultiva e propositiva generale che riguarda esclusivamente l'ambito dei rapporti tra i livelli di governo in questione”.

<sup>19</sup> L.r. Toscana 22/1998, art. 1.

<sup>20</sup> L.r. Umbria 34/1998, art 15.

alla seconda categoria sopracitata<sup>21</sup>. Nella maggioranza delle scelte operate dalle Regioni il parere negativo o le condizioni poste su un determinato atto dalla Conferenza Regioni autonomie locali erano vincolanti solo sul piano strettamente politico con conseguente ridimensionamento della capacità di incisione sulle politiche regionali da parte del sistema delle autonomie locali rappresentato attraverso tali organi. Diversamente la Toscana già allora prevedeva una maggioranza qualificata, nel caso di specie assoluta, per superare il parere negativo del Consiglio delle autonomie locali. La disciplina originaria del CAL Toscana disponeva poi che la durata in carica dei componenti corrispondesse alla durata della legislatura regionale; tuttavia, a seguito di una modifica avvenuta nel 2000, si cambiò e si stabilì una durata corrispondente alla legislatura comunale. Questo modello da ultimo descritto è alquanto assimilabile a quello che sarà successivamente accolto dal legislatore di revisione costituzionale e dai nuovi statuti regionali. Nel 1997 venne inoltre istituita, con il d.lgs. 281, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, ulteriore strumento di raccordo con cui si svolge la leale collaborazione fra Stato e autonomie locali. Questa Conferenza è tutt'ora esistente ed è presieduta dal Presidente del Consiglio, o da un ministro da lui delegato. È formata da alcuni ministri e da rappresentanti degli enti locali ovvero i Presidenti dell'ANCI, dell'UPI, quattordici sindaci designati dall'ANCI, di cui cinque rappresentanti di Città metropolitane e sei Presidenti di Provincia designati dall'UPI. È competente a coordinare i rapporti fra lo Stato e le autonomie locali; ha poteri di studio, informazione e confronto nelle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie o delegate di Province, Comuni e Città metropolitane; discute ed esamina problemi relativi all'ordinamento ed al funzionamento degli Enti locali e dei problemi relativi alle attività di gestione ed erogazione dei servizi pubblici; favorisce

---

<sup>21</sup> L. Castelli, *La leale collaborazione fra Regione ed enti locali: Il Consiglio delle autonomie locali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 12/2006. p. 2.

l'informazione e le iniziative per il miglioramento dell'efficienza dei servizi pubblici locali<sup>22</sup>.

**Con la riforma del Titolo V**, precisamente all'art. 7 della legge costituzionale n.3 del 2001, si modificò l'articolo 123 della Costituzione prevedendo un nuovo organo, il Consiglio delle autonomie locali, il quale mirava a costituzionalizzare tutte le precedenti esperienze che si erano create negli anni 90. Il CAL non doveva però sfuggire ad una lettura in un certo senso "evolutiva", che cioè lo portasse ad essere interpretato come il punto di partenza di un nuovo modo di impostare le relazioni tra Regione ed enti locali, piuttosto che il punto d'arrivo di una dinamica istituzionale già tutta iscritta nella normativa precedente<sup>23</sup>. In una riforma che sembra nel complesso dare dignità costituzionale al ruolo delle Regioni quali "centri propulsori e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali"<sup>24</sup>, l'introduzione del Consiglio delle autonomie locali doveva essere l'antidoto contro neocentralismi di stampo regionale<sup>25</sup>. La discussione per il suo inserimento in Costituzione si era già avviata nella legislatura precedente ad opera dell'allora ministro per le riforme istituzionali Giuliano Amato: la bozza, che portava il suo nome, nel sostituire l'art. 123 Cost., prevedeva l'istituzione diretta del Consiglio delle autonomie locali presso ogni Regione regolato dallo statuto<sup>26</sup>. La modifica

---

<sup>22</sup> <https://www.statocitta.it/it/la-conferenza/competenze/>, consultato il giorno 8/11/2022.

<sup>23</sup> L. Castelli, *La leale collaborazione...*, cit., p. 2.

<sup>24</sup> Definizione attribuita alla Regioni dalla Corte Costituzionale nella sent. 343/1991.

<sup>25</sup> Sul punto cfr. T. Groppi, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario il Consiglio delle autonomie locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6/2001, p. 1065, la quale afferma: "Dalla riforma, che riprende orientamenti già presenti in precedenti testi pare emergere una via italiana al decentramento che, se da un lato si può collocare pienamente nell'ambito di una tendenza alla valorizzazione delle comunità locali diffusa su scala mondiale sembra però distanziarsi, per la sua impronta "neomunicipale", dai tradizionali modelli, tanto federale che regionale, di Stato decentrato".

<sup>26</sup> Il testo del nuovo art. 123 doveva essere il seguente: "Art. 123. - Presso ogni Regione è istituito il Consiglio delle autonomie locali, regolato dallo statuto. 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

del suddetto articolo, nelle modalità sopraccitate, venne poi soppressa in commissione affari costituzionali dove fu introdotta una costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze da estendere anche all'ambito locale<sup>27</sup>. La commissione parlamentare per le questioni regionali si espresse però negativamente sulla soppressione dell'articolo sul CAL e la contestuale costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze. Al tempo contro questa soppressione si erano schierate anche le associazioni rappresentanti i Comuni e le Province come l'ANCI, l'UPI e l'ANCEM, le quali produssero un loro documento di proposte e di emendamenti al testo unificato. Sicuramente questa presa di posizione unitaria ebbe un ruolo fondamentale e incisivo per il successivo varo definitivo della legge. Rispetto al documento proposto, il legislatore aggiunse che il Consiglio delle autonomie locali è "organo di consultazione tra Regione ed Enti locali", e non potrebbe essere stato altrimenti.

La riforma costituzionale, tuttavia, non si limitò a ridefinire i rapporti tra lo Stato e le Regioni ma ha più complessivamente inciso sull'intero quadro dei rapporti tra lo Stato e l'intero sistema delle autonomie territoriali, sia regionali che locali,

---

Sindaci della Regione scelti nei modi indicati dallo statuto.

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".

<sup>27</sup> Il testo redatto in commissione così disponeva: "Art. 124. - La legge disciplina la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni, prevedendo che essa sia composta da Ministri, presidenti di Regioni e di Province e sindaci di Città metropolitane e Comuni in relazione agli argomenti oggetto di trattazione nelle singole riunioni. La Conferenza è articolata su base territoriale, nelle forme e secondo le modalità stabilite dalla legge, che ne prevede l'organizzazione sulla base di sezioni distaccate in ciascun capoluogo di Regione, presso le quali sono convocate le riunioni della Conferenza di interesse esclusivamente locale. La Conferenza esercita le funzioni previste dalla legge in ordine ai rapporti tra lo Stato, le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni, anche mediante l'adozione di intese ai fini dell'esercizio delle rispettive funzioni di governo. La Conferenza è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, da un Ministro da questi delegato o dal Vicepresidente, eletto tra i rappresentanti delle Regioni. È convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, anche su richiesta del Vicepresidente".

secondo una logica di federalismo cooperativo<sup>28</sup>. Il corpo della riforma, per quanto confuso e problematico appaia, può essere visto non come un riparto ma come sistema di competenze a coordinamento aperto, da cui discende la necessità di rafforzare le sedi istituzionali in cui, in via cooperativa, si determinano funzioni e poteri dello Stato, delle Regioni e degli enti locali<sup>29</sup>. Non solo, la riforma portava con sé importanti innovazioni anche agli articoli 114, con la pari ordinazione tra i diversi livelli di articolazione territoriale della repubblica, 116 con la possibilità per le Regioni di richiedere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, 117 con l'attribuzione della potestà legislativa esclusiva in capo allo Stato su determinate materie e quella residuale alle Regioni e 118 con l'affermazione del principio di sussidiarietà nei suoi profili sia verticali che orizzontali. In questa prospettiva, la previsione del Consiglio delle autonomie locali, può essere letta come l'espressione della pari dignità istituzionale riconosciuta agli enti dall'art. 114<sup>30</sup>. Il CAL, pur essendo stato introdotto nell'art 123 della Costituzione, risulta assente nell'art. 121 che qualifica l'elenco degli organi regionali<sup>31</sup>, tuttavia rimane l'unico organo di raccordo che sia esplicitamente costituzionalizzato<sup>32</sup>, se si

---

<sup>28</sup> A. Chiellini, *Il consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della regione Toscana*, in *Le Regioni*, 3/2001, p.589.

<sup>29</sup> L.Violini, *Il Consiglio delle autonomie, organo...*, cit., p.991.

<sup>30</sup> E. D'Orlando, *Il Consiglio delle autonomie locali nel sistema regionale integrato*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2016, cit., p. 5.

<sup>31</sup> G. Ferraiuolo, *Il Consiglio delle autonomie locali nelle previsioni dei nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, in *www.federalismi.it*, 2006, p. 6 sostiene che “alla mancata inclusione del CAL nell'art. 121 va aggiunto che, se la qualificazione dell'organo (nell'art. 121) dipende non solo dall'essere o meno previsto in Costituzione ma anche dalla posizione ad esso attribuita direttamente nella Carta, non appare dubbio che questa si limiti a menzionare il Consiglio delle autonomie e la sua funzione consultiva”.

<sup>32</sup> Sul punto M. Cosulich, *Il Consiglio delle autonomie locali come strumento di raccordo fra Regioni ed enti locali: un possibile modello*, Relazione al convegno di Alessandria dell'8 maggio 2009 su “Comuni e Province in Italia e in Francia”, p.2 ,sostiene che “l'affermazione proposta sarebbe suscettibile di una qualche attenuazione qualora si reputasse, come parrebbe plausibile, che nel novero degli organi di raccordo rientrasse la Rappresentanza unitaria dei Comuni della Provincia autonoma, disciplinata, sia per la Provincia di Trento, sia per quella di Bolzano, dall'art. 81.2 dello statuto trentino-altoatesino (fonte di grado costituzionale), sebbene la rappresentanza unitaria, oltre ad essere prevista soltanto in Trentino Alto Adige, sia

esclude la commissione bicamerale per le questioni regionali mediante rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali, ai sensi della l. cost. 3/2001, art. 11.

La previsione del Consiglio delle autonomie locali rappresenta dunque una duplice sfida posta al sistema delle autonomie: una sfida agli enti locali per riuscire a spingere l'autonomia regionale al massimo della propria espressione al fine di poter essere coinvolti nel modo più effettivo possibile nei processi decisionali della propria Regione, una sfida per la Regione stessa chiamata a sua volta ad occuparsi dei propri enti locali per dare effettivo spazio alle varie istanze di cui gli stessi sono portatori, rendendosi sempre più consapevole del nuovo ruolo che la Costituzione le affida.

## **2. La ratio del CAL come strumento di raccordo.**

La natura e le funzioni di qualsiasi strumento di raccordo, CAL compreso, vanno a legarsi ai principi che, a seguito della legge cost. 3/2001, sono diventati vere e proprie chiavi di lettura dei rapporti tra gli enti costituenti la Repubblica: tra essi spiccano sicuramente quelli di sussidiarietà e leale collaborazione<sup>33</sup>. Questi due principi sono riconducibili alla medesima matrice valoriale e sono legati da strette

---

statutariamente fornita di un'unica competenza: concordare con il Presidente della rispettiva Provincia autonoma gli idonei mezzi finanziari da corrispondere ai Comuni della Provincia, per adeguare le loro finanze al raggiungimento delle finalità e all'esercizio delle funzioni stabilite dalla legge”.

<sup>33</sup> Sul principio di sussidiarietà si rinvia ad esempio a M. Fracanzani, *L'insidiosa sussidiarietà nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 18/2006; C. Padula, *Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 14/2006; R. Bin, *Nuovo titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2001. Sul principio di leale collaborazione si rinvia a R. Bin, *La leale collaborazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, Roma 2008.

interrelazioni: la leale collaborazione può essere intesa, allo stesso tempo, quale presupposto e garanzia del principio di sussidiarietà<sup>34</sup>.

## 2.1. Il principio di sussidiarietà verticale.

Relativamente al primo principio assume rilevanza il suo aspetto verticale in quanto il CAL è uno strumento di integrazione e coordinamento fra i diversi livelli ordinamentali. La **sussidiarietà verticale** mira alla valorizzazione degli enti locali, che nella riforma del titolo V del 2001 trova il suo apice nella modifica dell'art. 118 della Costituzione, con il conferimento delle funzioni amministrative in capo ai Comuni. Quest'ultimi possono essere privati di questa potestà solo nel caso in cui leggi statali o regionali la affidino ad altri livelli di governo<sup>35</sup>; tuttavia, affinché avvenga questa sottrazione è fisiologico che i Comuni, assegnatari fino a prova contraria delle funzioni amministrative, partecipino a questo processo di rimodellamento delle competenze. Parte della dottrina ritiene che il procedimento, senza il concorso degli enti locali, non è invece adatto a soddisfare l'eccezione, configurando una situazione di illegittimità costituzionale<sup>36</sup>. La conclusione a cui si può giungere è la seguente: in virtù della riserva prevista dall'art. 118 della Costituzione, i Comuni hanno diritto di partecipare ai processi decisionali che

---

<sup>34</sup> Su questo punto di vista cfr. R. Bin, *l'amministrazione coordinata ed integrata*, in *Le Regioni*, 5/2002, p. 1009 laddove sostiene: "Sussidiarietà significa assetto flessibile delle competenze, cooperazione nella ricerca nel modo più efficiente di esercitarle, e perciò istituzione dove la cooperazione trovi sedi operative".

<sup>35</sup> Il primo passaggio è quindi l'affidamento di tutte le funzioni amministrative ai Comuni; secondariamente si stabiliscono quali funzioni essi non siano in grado di svolgere; infine, si affidano queste ultime al primo livello superiore giudicato idoneo ad assolverle. La decisione finale, usando questo procedimento, stabilisce un'eccezione alla regola principale stabilita dall'art. 118.

<sup>36</sup> A. Gentilini, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, in *Diritto pubblico*, 3/2003. cit., p.929.

riguardano la distribuzione delle funzioni amministrative<sup>37</sup>. La sussidiarietà verticale, alla luce di quanto appena riferito, obbliga a seguire un certo percorso nell'affidamento di una competenza che parte dal basso, dall'ente più piccolo, verso l'ente più esteso.

A seguito di tali considerazioni il CAL, introdotto contestualmente alla modifica dell'art. 118, diventa uno strumento per appagare le esigenze e le necessità poste dal dettato costituzionale e risulta condizione necessaria per evitare che il principio di sussidiarietà verticale finisca per operare come un principio di mera flessibilizzazione del riparto di competenze fra diversi livelli, rimesso all'apprezzamento discrezionale del livello superiore<sup>38</sup>. Così facendo il principio di sussidiarietà opererà non tanto attraverso meccanismi giurisdizionali ma attraverso procedimenti di confronto tra gli enti territoriali.

## **2.2. Il principio di leale collaborazione.**

Il superamento della logica della separazione in favore di quella della collaborazione e della partecipazione è uno dei pochi punti fermi nella evoluzione dell'esperienza italiana dello stato delle autonomie. Sebbene il principio nasca dalla giurisprudenza costituzionale con riferimento ai rapporti Stato-Regioni, esso ha trovato implementazione, soprattutto nella legislazione degli anni Novanta, anche nei rapporti tra Regioni ed enti locali. Già la legge 142/1990 demandava alla legge regionale la disciplina “della cooperazione dei Comuni e delle Province tra loro e con la Regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile”. Il principio di leale collaborazione destinato a regolare, attraverso i suoi molteplici moduli applicativi, le interferenze che inevitabilmente si producono fra i diversi livelli territoriali di

---

<sup>37</sup> Così sostengono A. Gentilini, *Sussidiarietà verticale...*, cit., p. 930; P. Urbani, *L'allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Cost.*, in *Le Regioni*, 2-3/2003, pp. 464 ss.

<sup>38</sup> M. Cavino – L. Imarisio, *Il Consiglio delle autonomie locali*, Torino, 2012, cit., p.20.

governo, è per sua natura rivolto al raggiungimento di un equilibrio fra unità ed autonomia, che passa inevitabilmente per un coinvolgimento degli enti territoriali sub-statali nei processi decisionali che li riguardano. È proprio questa cornice fa sì che la leale collaborazione trovi nel CAL uno dei suoi strumenti, se non il principale, di realizzazione<sup>39</sup>. La maggioranza delle Regioni ha riaffermato i due principi appena analizzati a livello statutario quali principi generali, non solo relativi all'ambito di operatività del Consiglio delle autonomie locali<sup>40</sup>.

### **3. L'articolo 123 della Costituzione e il sistema delle fonti.**

Dal dettato costituzionale dell'art. 123.4 non si riescono ad estrapolare molte informazioni cosicché le normative regionali che sono seguite alla costituzionalizzazione del CAL sono risultate molto eterogenee, con diversità profonde, ma anche con punti simili derivanti dal minimo comune denominatore che la Costituzione propone.

Il testo dell'art 123.4, introdotto nel 2001 recita: **“In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali”**.

Tale disposizione, senz'altro sintetica, è foriera di incertezze e ambiguità. Secondo alcuni studiosi, il nuovo art. 123 non fa altro che disciplinare a livello

---

<sup>39</sup> G.U. Rescigno, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2003, cit., p.234.

<sup>40</sup> Statuto Piemonte art. 3.1 e 3.2 ove è disposto: “1. La Regione conforma la propria azione ai principi di autonomia, sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione. 2. La Regione, ispirandosi al principio di sussidiarietà, pone a fondamento della propria attività legislativa, amministrativa e di programmazione la collaborazione con le Province, i Comuni, le Unioni montane, le forme associative comunali, nonché con le autonomie funzionali e con le rappresentanze delle imprese e dell'associazionismo per realizzare un coordinato sistema delle autonomie”.

costituzionale riforme già sostanzialmente realizzate in via legislativa<sup>41</sup>. Un primo risultato di tale incertezza è subito rilevabile: l'aver reso costituzionalmente necessario un organo la cui disciplina viene affidata nella sua quasi totalità alla fantasia delle forze politiche regionali.

Da una prima lettura si capisce come non risultino riferimenti ad elementi, tutt'altro che secondari, come la composizione, le prerogative, gli effetti dei pareri dell'organo, ecc.

Tuttavia, con la sua introduzione, il CAL diventa il luogo istituzionale in cui gli interessi delle comunità locali sono espressi in ossequio del principio costituzionale previsto dall'art. 5 della Carta fondamentale.

Le cose certe ricavabili dall'art. 123 della costituzione sono sostanzialmente tre:

- 1) L'obbligatorietà della previsione del suddetto organo.**
- 2) La previsione del CAL all'interno dello statuto della Regione.**
- 3) La funzione consultiva dell'organo.**

1) Dal primo punto possiamo ricavare una importante innovazione, in quanto pone l'obbligo dell'istituzione di un organo che precedentemente era solo facoltativo.

2) Il dettato costituzionale nel prevedere una riserva di statuto per l'istituzione del CAL fa sì che non possa essere disciplinato dal solo livello legislativo<sup>42</sup>. Tale scelta non era obbligatoria, potendo l'organo essere imposto genericamente all'ordinamento regionale; deve essere quindi sottolineata la rilevanza riconosciuta dalla Costituzione al CAL garantendo che l'organo sia previsto dalla massima

---

<sup>41</sup> T. Groppi, *Un nuovo organo...*, cit., p. 1059.

<sup>42</sup> Sulla distinzione tra contenuto necessario e contenuto eventuale dello statuto regionale si veda ad esempio R. Tosi, *Le "leggi statutarie" delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in A. Ruggeri, G. Silvestri, a cura di, *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano 2001, p. 58.

fonte regionale<sup>43</sup>, quale momento ulteriore del patto fondativo della Regione rientrando nell'assetto complessivo dell'ordinamento regionale e sottraendo allo stesso tempo la disciplina del Consiglio alla disponibilità di maggioranze politiche occasionali. Inoltre, non prevede solo che la istituzione del CAL debba avvenire tramite fonte statutaria, ma sembra anche imporre una tale istituzione<sup>44</sup>. In tal caso si è rilevato, però, come difficilmente sarebbe possibile ottenere l'adempimento di un tale obbligo in caso di persistente inottemperanza delle Regioni<sup>45</sup>. Si può sostenere che il carattere di tale riserva sia di natura relativa la quale, dunque, non impone allo statuto di contenere l'intera disciplina del CAL, ma si limiterebbe a richiedere che lo stesso ponga almeno gli elementi caratterizzanti il nuovo organo, relativamente all'organizzazione e alla composizione, lasciando poi alla legge regionale la normativa di dettaglio<sup>46</sup>. Un eventuale contrasto tra norme di rango legislativo e norme di rango statutario, dunque, dovrebbe risolversi sempre a favore delle seconde in quanto le relative riserve di statuto poste a livello costituzionale le fanno assurgere a livello di norme interposte<sup>47</sup>. Peraltro, la Corte costituzionale ha riconosciuto un rango di superiorità gerarchica più generale allo statuto rispetto alle leggi regionali.

Analizzeremo ora nello specifico il contenuto delle fonti che disciplinano il Consiglio delle autonomie locali, partendo dalla maggiore ovvero lo statuto per poi procedere con la legge regionale e infine con il regolamento interno.

---

<sup>43</sup> Ritieni R. Bin, *L'amministrazione coordinata...*, p. 1014: "Lo statuto acquista il significato strategico di principale strumento per restaurare, dopo la riforma del Titolo V, la geometria delle istituzioni".

<sup>44</sup> Cfr. G. Marchetti, *La costituzionalizzazione del Consiglio ...*, p. 397.

<sup>45</sup> T. Groppi, *Un nuovo organo...*, cit., p. 1070.

<sup>46</sup> Una disciplina del CAL posta esclusivamente dalla fonte legislativa, però, risulterebbe illegittima contrastando con la riserva di statuto prevista in Costituzione sia che la disciplina riguardi gli aspetti necessari del CAL sia che riguardi i possibili aspetti ulteriori.

<sup>47</sup> L. Paladin, *Le fonti del diritto*, Bologna, 1996, p. 303.

**Il contenuto dello statuto:** In virtù dell'art. 114 della Costituzione, che garantisce la pari dignità tra Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, non può essere compressa l'autonomia di ciascuno degli enti previsti e garantiti dalla Carta costituzionale eccetto i casi in cui questa espressamente lo imponga. Per effetto di questo principio diventano aspetti fondamentali della disciplina tutti quelli che toccano l'indipendenza dell'organo, la sua rappresentatività, i suoi poteri e i presupposti minimi necessari a che la consultazione con gli Enti locali possa effettivamente avere luogo. Parte della dottrina ritiene che, facendo applicazione del principio di pari dignità degli enti locali, sarà lo statuto, e solo lo statuto, competente a disciplinare<sup>48</sup>:

a) quanti sono i componenti dell'organo, e i criteri in base ai quali vengono selezionati ed eventualmente revocati (fatti salvi, se vi sono, i principi costituzionali impliciti da rispettare anche per questi aspetti);

b) durata ed eventuale scioglimento anticipato;

c) presidenza e ufficio di presidenza;

d) regolamenti interni del CAL, sua autonomia amministrativa e contabile;

e) funzioni;

f) effetti giuridici derivanti dagli atti di esercizio delle funzioni.

Tale prospettazione, dai confini troppo ampi, non è stata seguita da altra parte della dottrina che limita il contenuto dello statuto alle disposizioni riguardanti la composizione, ad un minimum di attività regionale sulla quale l'organo è chiamato ad esprimersi e agli effetti giuridici conseguenti alle decisioni dell'organo<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> G.U. Rescigno, *Consiglio...*, cit., p. 235.

<sup>49</sup> A. Gentilini, *Sussidiarietà verticale...*, p. 917.

Tra queste due alternative riscontriamo che la seconda è stata quella privilegiata dai vari legislatori regionali con delle discipline statutarie che riducono il contenuto allo stretto indispensabile, in alcuni casi omettendo degli elementi di notevole importanza.

**Il contenuto della legge regionale che disciplina il CAL:** delineati i possibili contenuti dello statuto regionale, si tratta ora di capire ciò che residua in capo alla legge regionale sul CAL. In talune esperienze regionali il procedimento per l'approvazione della suddetta legge è stato aggravato dalla previsione di una maggioranza assoluta per l'approvazione<sup>50</sup>; in altri casi le eventuali modifiche apportate alla stessa sono approvate previo il recepimento del parere obbligatorio dello stesso CAL<sup>51</sup>: questi inasprimenti sembrano conferire ad essa un'efficacia rinforzata. Nella maggior parte dei casi la legge in questione dispone le norme di dettaglio o di attuazione grazie ad un rinvio esplicito previsto dallo statuto<sup>52</sup>, inoltre pone talvolta delle riserve di regolamento interno del CAL o di regolamento del Consiglio regionale che operano nei confronti dei regolamenti regionali impossibilitati, pertanto, a disciplinare quanto riservato a tali fonti. Il Consiglio delle autonomie viene anche disciplinato in alcune disposizioni poste da fonti legislative statali. Si tratta, ad esempio, delle previsioni della legge c.d. La Loggia in merito al ruolo del CAL riguardo a poteri sostitutivi statali e alle impugnazioni regionali dinanzi alla Corte Costituzionale o alla sezione regionale presso la Corte dei Conti.

**Il regolamento interno al CAL:** la generalità delle Regioni prevede poi un regolamento interno organizzativo del CAL, con rinvio esplicito operato dallo statuto o dalla legge regionale. Non sembra possibile individuare in capo al

---

<sup>50</sup> Statuto Umbria, art. 36.4.

<sup>51</sup> Calabria, l.r. 1/2007, art 14.1.

<sup>52</sup> Statuto Calabria, art. 48.3; statuto Emilia-Romagna, art 23.9, ecc.

Consiglio un'autonoma competenza regolamentare in base ad una diretta disposizione costituzionale, sicché non dovrebbero essere ammissibili norme regolamentari che non siano attuazione dello statuto o della legge regionale. In alcuni casi è previsto che il regolamento venga approvato con la maggioranza assoluta<sup>53</sup> e con la facoltà del Consiglio regionale di formulare osservazioni in merito alle procedure previste<sup>54</sup>.

A completamento della disciplina delle fonti vanno ricordati i regolamenti degli organi della Regione (Consiglio regionale, Giunta, ecc.) che disciplinano le modalità e i termini di trasmissione degli atti al CAL e dell'acquisizione del parere dallo stesso, la partecipazione dei componenti del CAL al Consiglio<sup>55</sup>, ecc. Molte leggi regionali prevedono, inoltre, in materia di elezioni dei membri elettivi del Consiglio delle autonomie la predisposizione delle modalità da parte dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale o dal Consiglio regionale<sup>56</sup>.

3) Si tratta di un organo consultivo: le deliberazioni non saranno quindi definitive perché subordinate alla deliberazione finale di un altro organo rispetto al quale viene esercitata la funzione di consulenza<sup>57</sup>. Di conseguenza il CAL non può mai decidere al posto del Consiglio regionale, Giunta o del Presidente della Giunta regionale.

In estrema sintesi, poiché la norma costituzionale non pone limiti ai settori in cui è possibile investire con funzione consultiva il Consiglio, essa realizza una grande

---

<sup>53</sup> Abruzzo, l.r. 41/2007 art. 8.2; Liguria, l.r. 1/2011, art. 4.2, ecc.

<sup>54</sup> Il Regolamento interno riguarda principalmente le procedure di funzionamento e di organizzazione dei lavori del CAL, le modalità di convocazione e svolgimento delle sedute ecc.

<sup>55</sup> Marche, l.r. 4/2007, art. 12.5.

<sup>56</sup> Abruzzo, l.r. 41/2007, art. 3.5.; Lazio, l.r. 1/2007, art. 3.6.

<sup>57</sup> G.U. Rescigno, *Consiglio...*, p. 232.

apertura nei confronti di tale ente, apertura cui gli statuti sono chiamati a dare corpo<sup>58</sup>.

Un'ulteriore certezza che possiamo ricavare dal dettato costituzionale è il nomen juris "Consiglio" prescelto dal legislatore. Tale opzione era minoritaria nell'esperienza precedente dove la maggioranza delle Regioni aveva proposto per l'istituzione della Conferenza, con le eccezioni della Toscana e dell'Umbria<sup>59</sup>. Come già riferito nella parte introduttiva, dei due, solo il Consiglio toscano sembrava avvicinarsi sia per composizione, che per funzioni, all'organo introdotto con la riforma del titolo V. La scelta del legislatore non è indifferente, in quanto portatrice di determinate caratteristiche che distinguono tale istituto dal modello della Conferenza. Il primo è un organo monista ove al suo interno risiede la rappresentanza unitaria delle autonomie locali, il secondo è un organo dualista, a doppia componente, dove accanto ai rappresentanti degli enti locali risiedono anche i rappresentanti della Regione. Le considerazioni ora proposte non tolgono che i due modelli alternativi, monista e dualista, tendono a riproporre, a livello di rapporti tra Regioni ed enti locali, due istituti tra loro ben distinti, propri dei rapporti tra Stato e Regioni: la Camera delle Regioni come seconda camera del Parlamento e la Conferenza Stato-Regioni<sup>60</sup>. Secondo il modello consiliare il CAL ha sede presso il Consiglio regionale e interviene nel processo legislativo; la Conferenza ha invece sede presso la Giunta regionale ed è quindi strumento di raccordo tra essa e gli enti locali. Operando la scelta del Consiglio il legislatore del 2001, ha escluso quindi la partecipazione ad esso, con diritto di voto, di membri di origine regionale o appartenenti a enti locali funzionali, caratteristica non sempre

---

<sup>58</sup> L. Violini, *Il Consiglio delle Autonomie, organo...*, p. 997.

<sup>59</sup> M. Cosulich, *La rappresentanza degli enti locali conferenza o consiglio?* in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2001, cit., p. 226.

<sup>60</sup> M. Cosulich, *La rappresentanza...*, cit., p. 229.

presente nei modelli consiliari ante 2001<sup>61</sup>. Diversamente da quanto appena detto, se si fosse operata la scelta del modello conferenziale i suddetti membri avrebbero potuto certamente farne parte. Anche in questo caso alcune scelte effettuate da legislatori regionali prima del 2001 non rispettavano pienamente questa caratteristica<sup>62</sup>. Il modello conferenziale era invece stato adottato a pieno titolo dalla Conferenza permanente delle autonomie della regione Basilicata, con la presenza, con diritto di voto, del Presidente della Giunta regionale o di membri delle associazioni autonomistiche o da queste designati.

L'aver optato per la denominazione Consiglio può avere delle implicazioni anche sul piano delle dinamiche sulla forma di governo, sia guardando ai rapporti Consiglio regionale-Giunta sia a quelli maggioranza-opposizione. Sotto il primo profilo è chiaro che l'Assemblea regionale nelle ipotesi di contrapposizione con la Giunta, potrà fare leva sull'appoggio degli enti locali per dare maggior peso alle proprie posizioni, nella direzione di un ridimensionamento del ruolo forte dell'esecutivo<sup>63</sup>. Sotto il secondo aspetto, l'aver strutturato il raccordo presso il Consiglio regionale garantirà una maggiore possibilità di contatto tra forze politiche di opposizione ed enti locali, anche nella prospettiva di una contrapposizione con la maggioranza<sup>64</sup>. La scelta monista, nel testimoniare il fatto

---

<sup>61</sup> La disciplina originaria della regione Toscana prevedeva la presenza in seno al Consiglio delle autonomie locali i presidenti di ANCI, UNPI e UNCEM.

<sup>62</sup> La conferenza Lombarda presente prima del 2001, pur usando il nomen iuris di conferenza non conteneva al suo interno rappresentanti della regione. La conferenza lombarda si avvicinava così al modello del Consiglio delle autonomie locali.

<sup>63</sup> G. Ferraiuolo, *Il Consiglio delle autonomie...*, cit., p. 18; sempre sul tema cfr A. Piraino, *Strumenti di coordinamento e sedi di raccordo nella prospettiva federale*, in *Nuove autonomie*, 6/2005, cit., p. 941, sostiene che attraverso il CAL si potrebbe garantire al Consiglio regionale "quel riscatto istituzionale e politico che non può essere certo dato dal ritorno al rapporto fiduciario ed al voto di sfiducia".

<sup>64</sup> Sul tema A. Piraino, *Strumenti di coordinamento...*, cit., p. 941 ss., sostiene che: "Il Consiglio delle autonomie, organo rappresentativo ma portatore di una logica diversa rispetto a quella politica, costituirebbe lo strumento migliore per far compiere alla democrazia regionale un vero e proprio salto di qualità affiancandola dal dominio della maggioranza e collegandola anche al principio di responsabilità".

che il CAL viene concepito come organo di rappresentanza degli enti locali piuttosto che sede per il dialogo ed il confronto di due rappresentanze differenti, locale e regionale, consente una più accentuata valorizzazione dell'autonomia degli enti locali ivi rappresentati, il cui ruolo, nella dialettica istituzionale con la Regione, acquista un più evidente risalto politico<sup>65</sup>.

Parte della dottrina ritiene che il nomen Consiglio, che pare evocare una seconda camera regionale, e le funzioni di mera consultazione, che lasciano trasparire per il modello Conferenza, portano ad escludere che il Consiglio delle autonomie sia una nozione giuridica presupposta, che cioè l'art. 123.4 abbia inteso cristallizzare una delle forme di raccordo tra Regione ed enti locali previste dalla legislazione regionale vigente al momento dell'entrata in vigore della legge cost. 3/2001<sup>66</sup>.

Un ultimo rilievo riguarda il termine "enti locali" adoperato dal legislatore costituzionale per indicare i coprotagonisti, insieme alla Regione, del rapporto di consultazione. A quali enti locali ci si riferisce? È certo, e nessuno per la verità ha mai sostenuto il contrario, che gli enti locali di cui parla il testo costituzionale sono sicuramente le Province, le Città metropolitane e i Comuni, riconosciuti dall'art. 114<sup>67</sup>; non si può però affermare con altrettanta certezza che il testo costituzionale escluda la possibilità di presenza entro il CAL di altri enti locali oltre quelli espressamente garantiti dalla Costituzione<sup>68</sup>. Dovrebbe tuttavia restare fermo il criterio per cui il CAL è essenzialmente organo di rappresentanza dei "Comuni". Alla luce di quanto appena constatato risultano, dunque, enti locali non

---

<sup>65</sup> M.G. Nacci, *Il ruolo dei Consigli delle autonomie locali nel processo di implementazione del sistema autonomistico italiano*, in *Rivista AIC*, 4/2014, cit., p. 11.

<sup>66</sup> M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, Bologna 2002, cit., p. 360.

<sup>67</sup> La realtà degli enti locali, però, va ben oltre la previsione del suddetto articolo, contemplando anche enti locali territoriali non riconosciuti espressamente in Costituzione che invece sono contemplati, ad esempio, dall'art. 2 del Testo Unico degli Enti Locali (d.lgs. 267 del 2000) che recita espressamente che "si intendono per enti locali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di Comuni".

<sup>68</sup> G.U. Rescigno, *Consiglio...*, cit., p. 233.

riconosciuti dalla Costituzione le Comunità montane, le Comunità isolate o di arcipelago e le Unioni di Comuni che trovano poi una loro disciplina più ampia rispettivamente al capo IV e all'art. 32 del TUEE. In conclusione, anche con riferimento al termine “enti locali”, di indubbio c’è poco.



## **CAPITOLO SECONDO**

### **LA COMPOSIZIONE E LE FUNZIONI DEL CAL.**

SOMMARIO: 1. La composizione del CAL. – 1.1. Membri del CAL e Regione. – 1.2 I rappresentanti dei Comuni. – 1.3. I componenti delle Province. – 1.4. Rappresentanza esecutiva o assembleare. – 1.5. I componenti degli organismi associativi di cooperazione intercomunale o interprovinciale e le autonomie funzionali. – 1.5.1. I membri degli organismi associativi di cooperazione – 1.5.2. I membri delle autonomie funzionali. – 1.6. Modalità di elezione dei componenti, durata, decadenza e delega. – 2. Le funzioni del CAL. – 2.1 La funzione consultiva. – 2.1.1. I pareri obbligatori. – 2.1.1.1. Discostamento dal parere obbligatorio del CAL. – 2.1.1.2 L’acquisizione del parere nell’iter legislativo. – 2.1.2. I pareri sui regolamenti. – 2.1.3. I pareri facoltativi. – 2.1.4. Ulteriori funzioni consultive. – 2.2. Le funzioni concertative. – 2.3. Le funzioni propositive. – 2.3.1 L’iniziativa legislativa e regolamentare. – 2.3.2. Le proposte atipiche. – 2.3.3. Le proposte tipiche. – 2.4. Le funzioni di controllo e garanzia. – 2.5. Poteri di nomina e studio. – 3. Il rapporto con la Corte dei Conti.

### **1. La composizione del CAL.**

Dall’articolo 123.4 si possono ricavare poche prescrizioni in materia di composizione del CAL, se non forse l’obbligo di inserirvi rappresentanze di tutti i tipi di enti territoriali sub regionali costituzionalmente menzionati: Comuni, Province e Città metropolitane<sup>69</sup>. Sarebbe incostituzionale un Consiglio delle

---

<sup>69</sup> M. Olivetti, *Nuovi statuti...*, cit., p. 365.

autonomie locali che escludesse dalla sua partecipazione uno dei tre gruppi di enti previsti e garantiti in Costituzione. Secondariamente, l'espressione "organo di consultazione fra Regione ed enti locali" sembra imporre che i membri del nuovo organo debbano essere soggetti che abbiano un certo legame con tali enti, e che quindi debba escludersi la possibilità di soggetti che non siano legittimati da una qualche forma di rappresentatività nei confronti degli stessi. Dovrebbero essere escluse, dunque, quelle cariche che non derivano in modo diretto o indiretto da una data Regione o dagli enti locali posti nella relativa circoscrizione territoriale. Spetterà poi allo statuto impedire che, data la natura complessiva della Regione, un tipo di enti (ad es. le Province, o le Città capoluogo) abbia da solo tanto peso da rendere inutile il voto delle altre componenti. Le varie previsioni statutarie, concernenti la composizione dell'organo, risultano assai deludenti pur trattandosi di elementi normativi di grande rilievo per la definizione del ruolo del CAL nel quadro del governo regionale<sup>70</sup>: il problema della composizione numerica si combina infatti con quello della rappresentanza territoriale, politica e dimensionale dei numerosi enti locali della Regione<sup>71</sup>. Non tutti i nuovi statuti hanno previsto una composizione del Consiglio delle autonomie locali numericamente uguale a quella del Consiglio regionale (ritenuta, evidentemente, non pletorica): 40 soltanto in Campania, contro 51 consiglieri regionali, tuttavia l'elezione dei componenti del CAL ad oggi non è ancora avvenuta; 20 su 31 in Abruzzo; non più di 40 nel Lazio su 51 consiglieri.

---

<sup>70</sup> G.U. Rescigno, *Consiglio...*, p. 235 riteneva tali contenuti direttamente disciplinabili dallo statuto, senza possibilità di rinvio alla legge regionale. Anche R. Bin, *Il consiglio delle...*, p. 601, sosteneva l'opportunità che lo statuto disciplinasse poco, lo stretto indispensabile ha ritenuto necessaria l'indicazione di quali enti devono essere rappresentati e da chi.

<sup>71</sup> A. Andreani, *Art. 66 e 67*, in P. Caretti-M. Carli- E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana, Commentario*, Torino 2005, cit., p. 338.

## 1.1. Membri del CAL e Regione.

Legata a questo profilo sorge la questione ulteriore della composizione monista o dualista dell'organo. Prima dell'entrata in vigore della riforma del titolo V, la scelta della maggioranza delle Regioni di propendere per il modello dualista della conferenza faceva sì che al suo interno fossero presenti sia membri degli enti locali sia membri della Regione, con la presidenza riservata al Presidente della Giunta regionale (modello delle Conferenze a composizione mista).

Ma ad oggi, post-riforma del 2001, è ammissibile la presenza di rappresentanti della Regione in seno al CAL?

La scelta terminologica di "Consiglio", adottata a livello costituzionale, sembra che suggerisca o, addirittura, imponga una composizione del CAL esclusivamente rappresentativa degli enti locali. Un altro punto a sostegno di questa tesi è la funzione di consultazione prevista dal CAL, essendo il consultare un rivolgersi a qualcosa di altro da sé, pare postulare l'esclusione dal Consiglio di soggetti appartenenti a organi di governo della Regione<sup>72</sup>. La maggioranza degli studiosi sono d'accordo e vedono nell'art. 123 un riflesso del modello monista ma non mancano voci discordanti<sup>73</sup>. Le Regioni, concretamente, hanno optato per questa soluzione con la esclusiva provenienza dei membri dal sistema delle autonomie locali<sup>74</sup>: tale decisione è da ritenere condivisibile, in quanto rivolta a garantire l'alterità tra consultante e consultato e l'indipendenza dell'organo<sup>75</sup>. È altresì

---

<sup>72</sup> M.Cavino-L.Imarisio, *Il Consiglio...*, cit., p.38.

<sup>73</sup> A sostegno del modello monista con la partecipazione di soli enti locali L. Violini, *Il consiglio delle autonomie, organo...*, p.998; G.U Rescigno, *Consiglio...*, p. 237; A. D'Atena *Diritto regionale*, Torino 2010, p. 293. A sostegno del modello dualista con la partecipazione anche di membri della regione T. Groppi, *Un nuovo organo ...*,p. 1071.

<sup>74</sup> Si prenda come esempio Abruzzo, l.r. 42/2007, art.2.

<sup>75</sup> G. Ferraiuolo, *Il Consiglio delle autonomie...*, cit., p. 26.

rimasto un legame con la rappresentanza regionale viste alcune disposizioni che prevedono la partecipazione ai lavori del CAL di membri della Giunta o del Consiglio regionale<sup>76</sup>, ma sempre con diritto di parola e senza diritto di voto. Una regola del genere al contrario non solo non trova ostacoli in regole o principi costituzionali ma è sommamente opportuna, se si considera che il Consiglio diventa il momento istituzionale privilegiato, ed in fondo unico sul piano istituzionale, per un confronto tra Regione ed enti locali che possa condurre ad un accordo tra di essi<sup>77</sup>.

## **1.2. I rappresentanti dei Comuni.**

Partendo da una considerazione generale una cosa è certa: non tutti i rappresentanti dei Comuni esistenti all'interno di una Regione potranno risiedere all'interno del Consiglio delle Autonomie Locali. È quindi necessario che i vari statuti si adoperino per trovare dei criteri di selezione per individuare un congruo numero di sindaci in grado di farsi carico delle istanze della generalità degli enti. Nel rispetto del principio di uguaglianza e di pari dignità si dovranno prevedere dei sistemi elettivi in cui tutti i Comuni debbono poter partecipare alla pari, entro il proprio gruppo, nella selezione dei propri rappresentanti e nessuno potrà essere escluso. Una volta garantito questo principio, i meccanismi che lo statuto può inventare sono numerosi. Una seconda considerazione che vale la pena aggiungere riguarda la conformazione territoriale della nostra penisola: le nostre Regioni e comunità locali sono prevalentemente portatrici di problematiche molto diverse tra di loro a causa della differente collocazione geografica o del numero di abitanti. Un Comune di montagna o di confine non sarà portatore degli stessi interessi di un Comune capoluogo o di una città d'arte. È doveroso quindi che all'interno del CAL

---

<sup>76</sup> Abruzzo, l.r. 42/2007 art. 2.4; Calabria, l.r. 1/2007 art. 10.1; Lazio, l.r. 1/2007, art. 2.5; Liguria, l.r. 1/2011, art. 12.1 etc.

<sup>77</sup> G.U Rescigno, *Consiglio...*, cit., p. 237.

ci sia un bilanciamento nella composizione che sia in grado di soddisfare le molteplici esigenze delle realtà territoriali.

Concretamente, nella maggioranza delle esperienze regionali, ai Comuni capoluogo sono assegnati per diritto uno o più rappresentanti così da essere trattati alla stregua delle Province<sup>78</sup>. In altre Regioni oltre ai Comuni capoluogo eleggono membri di diritto anche i Comuni demograficamente maggiori<sup>79</sup>. Tutti i Comuni esclusi hanno una disciplina più articolata con soli membri elettivi e specifiche modalità di elezione: in alcune occasioni essi sono divisi in base a criteri demografici, in altre sulla base di criteri territoriali/demografici o ancora considerando unicamente solo criteri territoriali. Data la discrepanza tra sindaci presenti nel CAL e sindaci effettivi di una Regione, è opportuno, a detta dello scrivente, provvedere alla creazione di luoghi di confronto ed informazione per permettere ai sindaci non facenti parte del suddetto organo di recepire il lavoro svolto in seno ad esso, ed eventualmente di proporre istanze provenienti dalle realtà da essi rappresentate. Particolare attenzione viene infine data anche alle comunità montane<sup>80</sup>, alle quali è riservata solitamente una propria rappresentanza autonoma, pur ricevendo già una rappresentanza in seno al CAL o in quanto Comuni o in quanto Comuni montani.

### **1.3. I componenti delle Province.**

Per le Province il meccanismo risulta molto più semplice rispetto a quanto fin qui visto per i Comuni. Essendo esse di numero ben inferiore, la rappresentanza di un membro per ciascuna Provincia in seno al CAL è facilmente sostenibile. In questo

---

<sup>78</sup> Abruzzo, l.r. 41/2007, art. 2.2; Calabria, l.r. 1/2007, art 2.1, ecc.

<sup>79</sup> Emilia-Romagna, l.r. 13/2009, art. 2.3, prevede componenti di diritto anche i sindaci di Comuni con popolazione superiore a 50000 abitanti.

<sup>80</sup> Sono unioni di Comuni, enti locali costituiti fra Comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a Province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali.

caso viene normalmente seguito il più semplice modello dei membri di diritto, nella persona del Presidente, eccezion fatta per la Regione Puglia che non prevede nessun membro di diritto. Talora alle Province si attribuiscono un numero di componenti superiore all'unità; alcune Regioni hanno optato per una scelta che identifichi questo ulteriore rappresentante come membro di diritto<sup>81</sup>; altre Regioni lo considerano un membro elettivo<sup>82</sup>. In quest'ultima opzione l'elezione può avvenire con la previsione di una votazione all'interno del Consiglio provinciale (Lazio), con un voto dell'assemblea dei Presidenti dei Consigli provinciali (Toscana) o in altre modalità che lo statuto riterrà opportune. Il secondo membro rappresentante della Provincia, ove presente, si identifica in un consigliere provinciale o nel Presidente del Consiglio provinciale.

#### **1.4. Rappresentanza esecutiva o assembleare.**

Dopo aver trattato della componente comunale e provinciale è necessario soffermarsi su una suddivisione che coinvolge le categorie appena menzionate; possiamo infatti distinguere tra membri provenienti dagli esecutivi degli enti locali (sindaci, Presidenti di Provincia) o dagli organi assembleari degli stessi (consiglieri comunali/provinciali, Presidenti del Consiglio comunale, ecc.). La prima ipotesi è stata optata con prevalenza dalle normative regionali. Parte della dottrina ha ritenuto necessaria la scelta di attribuire la rappresentanza dei Comuni al sindaco o un suo delegato agente su mandato vincolato<sup>83</sup>, altri la ritengono la scelta più funzionale tra le alternative possibili, provvedendo però a bilanciare tale potere proponendo l'introduzione di obblighi di comunicazione o di

---

<sup>81</sup> In Liguria sono considerati membri di diritto 4 presidenti dei Consigli provinciali.

<sup>82</sup> In Toscana i presidenti del Consiglio provinciale sono membri elettivi, nel Lazio la stessa qualifica spetta a 5 consiglieri rappresentanti dei rispettivi Consigli provinciali.

<sup>83</sup> G.U. Rescigno, *Consiglio...*, cit., p. 241.

richiesta di parere dall'assemblea di cui sono parte<sup>84</sup>. Nelle legislazioni regionali, anche in questo caso, assistiamo a delle scelte diversificate: taluni legano la componente esecutiva e quella assembleare sulla base dell'appartenenza del singolo alla categoria dei membri di diritto o dei membri elettivi. Non mancano però scelte estreme: talvolta la totalità degli appartenenti all'organo sono di origine esecutiva<sup>85</sup>; solo in Puglia, invece tutti i componenti sono espressi dagli organi assembleari degli enti locali.

### **1.5. I componenti degli organismi associativi di cooperazione intercomunale o interprovinciale e le autonomie funzionali.**

All'interno delle disposizioni statutarie che disciplinano il CAL alcune riguardano la partecipazione al suo interno di membri provenienti da organismi associativi: l'ANCI per i Comuni, l'UNCCEM per le comunità montane, l'UPI per le Province italiane. Altre trattano la partecipazione delle autonomie funzionali: Università, sindacati, camere di commercio, ecc.

Sono ammissibili queste previsioni?

#### **1.5.1. I componenti degli Organismi associativi di cooperazione.**

Per la prima categoria di associazioni sopra trattate gran parte della dottrina manifesta perplessità sulla loro partecipazione presso il CAL<sup>86</sup>. La forma rappresentativa, a base essenzialmente volontaria, prefigurata da tali organismi, è in contrasto con la rappresentanza formale e istituzionale prevista nel CAL. Tuttavia, nella maggioranza delle esperienze regionali si è prevista la

---

<sup>84</sup> L. Violini, *Il Consiglio delle autonomie, organo...*, cit., p.1001.

<sup>85</sup> Abruzzo, l.r. 41/2007, art. 2.2 e 2.3.

<sup>86</sup> G.U. Rescigno, *Consiglio...*, cit., p.236. Detto stesso parere negativo sull'inclusione dei suddetti membri anche M.Cosulich, *La rappresentanza...*, p. 230.

partecipazione di membri di tali organismi di cooperazione<sup>87</sup>. Le leggi in questione, inoltre, non si limitano a prevedere la partecipazione ai CAL dei rappresentanti delle associazioni, ma in alcuni casi stabiliscono che l'elezione dei componenti del Consiglio avvenga per il loro tramite. La legge regionale della Lombardia attribuisce all'ANCI il compito di provvedere alla convocazione delle assemblee e di sovrintendere alle operazioni elettorali<sup>88</sup>. La legge regionale del Piemonte prevede che la nomina di "tre rappresentanti di Comuni con popolazione inferiore o uguale a 5.000 abitanti, di cui due rappresentanti di Comuni montani; tre rappresentanti di Comuni o di unioni di Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, di cui un rappresentante di Comuni montani e un rappresentante di Comuni con popolazione compresa tra 15.000 e 30.000 abitanti" avvenga attraverso la designazione da parte di "una assemblea composta dai Presidenti regionali, o da un loro delegato, delle associazioni rappresentative degli enti locali piemontesi, convocata e presieduta, senza diritto di voto, dal Presidente del Consiglio Regionale, e sono scelti tra sindaci, assessori e consiglieri comunali in carica". Come si vede qui le associazioni non si limitano a prestare il loro supporto logistico ed organizzativo, ma nominano direttamente i rappresentanti dei Comuni nel CAL. Contro tale scelta però si pone la ratio che ispira la previsione in Costituzione del Consiglio delle autonomie locali, la quale è proprio quella di sostituire sistemi di rappresentanza degli enti locali di tipo istituzionale, costruiti sulla base della legge, a sistemi che, in assenza di leggi, si sono affermati in via di fatto su base volontaria e che sono stati accettati dal legislatore<sup>89</sup>. Il rischio di una contrapposizione tra questi due organi esiste concretamente, e con esso anche quello di rendere inutile la portata innovativa che il CAL ha affermato. I Consigli

---

<sup>87</sup> Abruzzo, l.r. 41/2007, art. 2.4, ove si prevede la partecipazione senza diritto di voto dei presidenti ANCI, UPI, UNCEM e AICCRE, Lombardia, l.r. 22/2009, art. 2.2, lett. e ) anche qui gli stessi rappresentanti prevista dalla disciplina abruzzese ma con diritto di voto, ecc.

<sup>88</sup> Lombardia, l.r. 22/2009, art. 3/4.

<sup>89</sup> G.U. Rescigno, *Consiglio...*, cit., p. 237.

dovrebbero avvalersi delle strutture delle associazioni, ma non dovrebbero sovrapporsi le caratteristiche di un organo costituzionalmente necessario con quelle proprie di associazioni che, nonostante gli innumerevoli innesti di tipo pubblicistico, conservano pur sempre natura privatistica. Agli occhi dell'opinione pubblica però il potere di moral suasion degli organismi associativi di cooperazione risulta ben maggiore rispetto a quello in capo al CAL e, anche i rappresentanti degli enti locali, preferiscono rivolgersi ai primi a discapito del secondo nel caso di necessità.

### **1.5.2. I membri delle autonomie funzionali.**

Anche con riguardo alla partecipazione all'interno del CAL di membri delle autonomie funzionali, e quindi non appartenenti a Comuni, Province, Città metropolitane o a loro organizzazioni associative, sono state manifestate in dottrina diverse perplessità, a causa del loro carattere settoriale e delle finalità particolari che li differenzia dagli enti territoriali a fini generali di cui all'art. 114 della Costituzione, anche se non mancano pareri discordanti<sup>90</sup>. Mentre si ammette con maggior facilità la presenza dei membri sopraccitati senza diritto di voto all'interno del CAL, la previsione di inserirli con il diritto di voto crea maggiori problemi di legittimità nel rispetto del principio di uguaglianza. È infatti una contraddizione intrinseca alterare l'esito di una votazione a causa dei voti espressi da membri di enti non rappresentativi. Ulteriore elemento a sostegno di questa tesi deriva dalla scomparsa dagli art. 118 e 130 (abrogato) dei riferimenti costituzionali agli altri enti locali.

Nel panorama delle varie esperienze regionali la partecipazione di membri delle autonomie funzionali risulta poco istituzionalizzata, con la previsione del diritto

---

<sup>90</sup> Contro la partecipazione G.U. Rescigno, *Consiglio...*, cit., p. 237. Favorevole alla partecipazione M. Olivetti, *Nuovi statuti...*, cit., p.366. Diversa la posizione espressa da T. Marines-A. Ruggeri-C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2012, che ritengono necessario coinvolgere le comunità montane, isolate e le unioni dei Comuni, ove presenti mentre rimane facoltativa per gli autori l'inclusione di altri soggetti presenti nel territorio, ma non caratterizzati dalla località, come ad esempio le Camere di commercio.

alla partecipazione dei lavori del CAL ma senza diritto di voto o con il semplice diritto di parola con riguardo a tematiche di proprio interesse. Solo la Regione Lombardia prevede una partecipazione a pieno titolo, con diritto di voto dei suddetti membri, limitatamente ad alcune sedute particolari in cui il CAL si riunisce in composizione integrata<sup>91</sup>.

## **1.6. Modalità di elezione dei componenti, durata, decadenza e delega.**

I membri del CAL si distinguono in membri di diritto e membri elettivi<sup>92</sup>. Per entrambi **la nomina** ha natura costitutiva, ma per i primi basterà verificare l'effettiva carica a livello locale, per i secondi necessiterà invece accertare il corretto svolgimento delle elezioni e l'esito delle stesse. Il ricorso ad una composizione di soli membri di diritto richiederebbe necessariamente una rotazione automatica dei membri dei Comuni e l'adozione di meccanismi di selezione tra gli enti rappresentati da collegarsi al diverso peso degli stessi nel contesto regionale. Una composizione mista, dove accanto ai membri di diritto sono affiancati membri elettivi, richiede la previsione di meccanismi di elezione che, per quanto complessi, sono preferibili ai membri designati, in virtù della salvaguardia del principio democratico<sup>93</sup>. Le modalità di scelta dei componenti elettivi sono state molto diversificate nel panorama legislativo regionale<sup>94</sup>. Nei casi

---

<sup>91</sup> Articolo 54, comma 8 dello statuto della Regione Lombardia: "Il Consiglio delle autonomie locali si riunisce in composizione integrata da un massimo di quindici rappresentanti delle autonomie funzionali e sociali, per esprimere parere sullo statuto, sul programma regionale di sviluppo e i suoi aggiornamenti, sui piani e programmi relativi all'innovazione economica e tecnologica, all'internazionalizzazione e alla competitività".

<sup>92</sup> Come già visto i membri di diritto coincidono solitamente con i Presidenti della Provincia e dei Comuni capoluogo, i membri elettivi con i sindaci dei restanti Comuni non rappresentati.

<sup>93</sup> M. Olivetti, *Nuovi statuti...*, p. 366.

<sup>94</sup> In alcuni casi i componenti elettivi sono scelti tra i sindaci della Regione ad opera di un collegio elettorale formato dai soli sindaci stessi, oppure da un collegio elettorale formato dai sindaci e dai consiglieri comunali; in altri i casi i membri elettivi possono coincidere anche con i

in cui concorrono alla designazione anche i consiglieri comunali si coinvolgono nel procedimento di selezione le componenti politiche dell'opposizione all'interno delle diverse amministrazioni locali; ove concorrono invece i Presidenti dei Consigli comunali o provinciali si vuole tendere ad un riequilibrio nei rapporti tra la componente esecutiva e quella assembleare. Molto particolare è la selezione dei 23 sindaci dei Comuni non capoluogo chiamati a far parte del Consiglio nella Regione Toscana: i candidati sono divisi in liste e sono ammesse alle elezioni le sole due liste che hanno ottenuto il maggior numero di adesioni. Ciascun sindaco elettore può esprimere fino a otto preferenze tra i candidati della medesima lista e siederanno nel CAL, in base al criterio delle maggiori preferenze ottenute, quindici candidati appartenenti alla lista con il maggior numero di adesioni e otto candidati appartenenti alla lista che segue per numero di adesioni. Il meccanismo appare invero di dubbia razionalità e legittimità, prefigurando netti rapporti di maggioranza/opposizione entro un organo collegiale che non pare configurarsi nel dettato costituzionale quale luogo di contrapposizioni politico/partitiche<sup>95</sup>. Un'ulteriore critica che si può rivolgere al sistema così congeniato è il rischio che i sindaci non appartenenti a nessuna delle liste vincitrici siano privati di una propria diretta rappresentanza presso il CAL, creando disparità di trattamento difficilmente ammissibili. La Regione Umbria, diversamente da quanto appena visto, pur prevedendo per l'elezione dei consiglieri comunali la presenza di liste contrapposte su base regionale per ciascuna delle tre classi demografiche individuate, ripartisce i seggi assegnando il 60 per cento alla lista risultata più suffragata ed il 40 per cento, proporzionalmente, alle altre liste; in questo modo si garantisce una rappresentanza sia ai vincitori che ai vinti senza privare nessuno di questa possibilità<sup>96</sup>.

---

consiglieri comunali scelti da collegi elettorali in cui vi appartengono quest'ultimi e i sindaci, ecc.

<sup>95</sup> M. Cavino- L. Imarisio, *Il Consiglio...*, cit., p. 55.

<sup>96</sup> Umbria, l.r. 20/2008, art. 7.

Diversamente dalla classificazione dei componenti del CAL, il Presidente dell'organo, che nel vecchio modello conferenziale coincideva frequentemente con il Presidente della Giunta regionale, risulta ora eletto dai propri componenti, in alcune discipline con il raggiungimento della maggioranza assoluta o dei due terzi<sup>97</sup>. Essa non è solo una questione di opportunità ma anche una questione di legittimità costituzionale: se l'organo deve essere un effettivo ed efficace rappresentante degli enti locali nei confronti della Regione, deve godere di indipendenza, in quanto organo, nei confronti della Regione<sup>98</sup>.

**La durata** in carica e il rinnovo dei componenti coincidono solitamente con quella del Consiglio regionale<sup>99</sup>, pur essendoci delle discipline ove si sono previste delle scadenze differenti, legate al caso in cui vi siano le elezioni amministrative che coinvolgono più della metà dei Comuni della rispettiva Regione<sup>100</sup>.

Di norma i componenti del CAL **decadono** al cessare del mandato locale, con delle eccezioni previste nel caso in cui siano riconfermati nel medesimo ruolo. Un'ulteriore causa di decadenza prevista in alcuni statuti riguarda il cumulo di assenze ingiustificate dai lavori del CAL<sup>101</sup>. Nel caso in cui la decadenza riguardi un membro elettivo si procede normalmente con la surroga del primo dei non eletti nella lista del membro decaduto, oppure vengono indette nuove elezioni

---

<sup>97</sup> Lazio, l.r.1/2007, art. 5.3. ed Emilia-Romagna, l.r. 13/2009, art. 4.1, prevedono la maggioranza assoluta. Lo statuto della Campania, art. 22, richiede la maggioranza assoluta alla prima votazione, qualora non sia raggiunta si procede al ballottaggio tra i due candidati più votati. Lombardia, l.r. 22/2009 art.6 prevede la maggioranza dei due terzi e, nel caso di non raggiungimento, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti validi. Tra i due, risulterà poi eletto, colui che ha ottenuto il maggior numero dei voti validi.

<sup>98</sup> G.U. Rescigno, *Consiglio...*, cit., p. 238.

<sup>99</sup> Abruzzo, l.r. 41/2007, art. 6; Calabria, l.r. 1/2007, art. 8.1, etc.

<sup>100</sup> Marche, l.r. 4/2007 art. 8.

<sup>101</sup> Liguria, l.r. 1/ 2011, art. 3.8.

suppletive; se invece coinvolge un membro di diritto subentrerà colui che è stato nominato suo successore nella carica.

Con riguardo all'**incompatibilità**, essendo quella del CAL una carica di secondo grado, eventuali eventi che la generano nell'esercizio del mandato locale si ripercuotono anche sulla carica ricoperta nel Consiglio. Solo la Regione Piemonte prevede una causa autonoma di incompatibilità.

Infine, la possibilità di essere rappresentato da un **delegato** viene permesso in alcuni casi a tutti i membri del CAL<sup>102</sup>, in altri invece ai soli membri di diritto<sup>103</sup>. Il delegato può essere scelto, secondo alcune legislazioni, tra gli amministratori o consiglieri del medesimo ente del delegante, in altre solamente tra i Presidenti dell'organo assembleare di appartenenza. Un'ultima suddivisione si ha tra delega speciale, riguardante singole riunioni su determinati ordini del giorno, e delega generale che assume carattere permanente. In merito a ciò vale la pena ricordare la previsione della Regione Calabria che prevedeva il divieto assoluto di delega, poi modificata<sup>104</sup>.

---

<sup>102</sup> Abruzzo, l.r. 41/2007, art. 7.2;

<sup>103</sup> Lazio, l.r. 1/2007, art. 2.8, ove la delega è prevista solo a favore del vicesindaco e del vicepresidente del rispettivo ente; Toscana, l.r. 36/2000, art. 11.1, la quale esclude tuttavia la delega in alcune sedute.

<sup>104</sup> Si veda Calabria, l.r. 1/2007, art.2, comma 4, prima della modifica operata dalla l.r. 17/2018 che prevede oggi la possibilità di delega per i soli membri di diritto.

## **2. Le funzioni del CAL.**

La disposizione costituzionale dell'art. 123, ultimo comma, si limita a prevedere che lo statuto deve disciplinare il CAL e che lo deve caratterizzare “quale organo di consultazione tra Regione ed enti locali”. L'attribuzione della funzione consultiva al CAL deve, dunque, essere contenuta nello statuto.

Si deve inoltre aggiungere che la previsione costituzionale, facendo riferimento ad un'unica funzione, non ponendo espliciti divieti, lascia aperta la strada a previsioni statutarie che incrementino le funzioni in capo al CAL, purché esse non esulino dall'ambito della cooperazione o dello stimolo alla determinazione di scelte altrui e con il limite delle funzioni decisionali autonome. Attenzione però, perché se con l'assegnazione di poche competenze l'organo rischia di farsi corrodere dall'acido dell'inutilità, con la conseguenza che altre forme di coordinamento e sedi di confronto si svilupperanno informalmente, il coinvolgimento in molte decisioni comporta il rischio di una paralisi decisionale e di un conflitto istituzionale con il Consiglio regionale<sup>105</sup>. Dall'emanazione dei vari statuti regionali possiamo constatare che le competenze assegnate al CAL non sono poche ma molte di esse sono esercitate solo occasionalmente o addirittura mai.

Scorreremo di seguito in rassegna le funzioni che le Regioni hanno attribuito al Consiglio delle autonomie locali.

### **2.1. La funzione consultiva.**

Tra le molteplici funzioni che l'organo può svolgere, quella di gran lunga più importante è senza dubbio la funzione consultiva, unica ad essere esplicitamente nominata dall'art 123.4 della Costituzione. La Carta fondamentale non traccia i confini dei settori di intervento del Consiglio, cosicché tutta l'attività regionale potrebbe essere potenzialmente oggetto della consultazione del CAL; una grande apertura che dovrà essere nel concreto plasmata e smussata ad opera dei singoli

---

<sup>105</sup> R. Bin, *L'amministrazione coordinata...*, cit., p. 1010.

statuti, i quali dovranno disciplinare le forme e il peso della funzione consultiva<sup>106</sup>. Va esplicitato per chiarezza che il CAL possa essere chiamato a pronunciarsi da tutti gli organi regionali e non solo dal Consiglio regionale: la competenza dell'organo va circoscritta in ragione della natura degli atti rispetto ai quali deve essere chiesto il suo parere, ma non in ragione dei soggetti che chiedono o debbono chiedere il suo parere. Una previsione in tal senso limitativa sarebbe contraria alla ratio del quarto comma dell'art. 123<sup>107</sup>. L'oggetto della consultazione non può che legarsi al ruolo caratterizzante dell'organo, individuato nella partecipazione al processo di riallocazione delle funzioni amministrative che fanno capo alla Regione, ex art. 118, co. 1, della Costituzione riformata<sup>108</sup>.

### **2.1.1. I pareri obbligatori.**

L'attività più importante del CAL, nell'esercizio della sua funzione consultiva, è la formazione di pareri obbligatori all'interno del procedimento legislativo. La natura obbligatoria, che costringe il Consiglio regionale al coinvolgimento del CAL, impone che vi sia una qualche sanzione nel caso di mancata richiesta: di cosa si tratta? Il vizio della legge regionale, privata del necessario intervento del CAL, difficilmente si potrebbe far valere sulla base dell'art. 123 della Costituzione che, pur citando la funzione consultiva, non chiarisce la natura obbligatoria o meno della stessa. Il parametro diretto diviene quindi lo statuto che prevede gli ambiti in cui l'intervento del CAL risulta necessario. Il rilievo del vizio risulta però molto complicato data la difficoltà di accesso alla Corte Costituzionale da parte degli enti locali, ai quali non resta altro che sollecitare lo Stato all'impugnazione in via principale dell'eventuale legge in questione. Una possibile soluzione potrebbe derivare dal ricorso presso gli organi di garanzia statutaria che, ove istituiti,

---

<sup>106</sup> Nessuna Regione, pur essendo compatibile con il dettato costituzionale, ha previsto un uso generalizzato della funzione consultiva per tutti gli atti legislativi.

<sup>107</sup> G.U. Rescigno, *Consiglio...*, cit., p. 243.

<sup>108</sup> A. Gentilini, *Sussidiarietà verticale...*, cit., p. 947.

esprimono pareri di conformità allo statuto delle leggi e dei regolamenti regionali. Un altro problema molto dibattuto in dottrina, ancora prima della costituzionalizzazione del CAL, ha riguardato la possibilità di configurare organi di raccordo in grado di influire in maniera vincolante il Consiglio regionale, sul procedimento legislativo. A rendere non percorribile la strada sarebbe l'art. 121 della Costituzione che attribuisce al Consiglio regionale le potestà legislative delegate alla Regione: risulterebbero pertanto preclusi interventi normativi destinati ad incidere sulla imputazione finale della legge regionale al Consiglio. mentre pienamente legittima sarebbe ogni soluzione che, lasciando la determinazione finale al Consiglio. inserisse comunque, nel procedimento legislativo, un incisivo intervento di un organo rappresentativo delle autonomie<sup>109</sup>. La questione non parrebbe essere mutata a seguito della costituzionalizzazione del CAL laddove si consideri che esso viene espressamente configurato dall'art. 123 quale organo di semplice consultazione, tuttavia la dottrina si divide e alcuni non negano la possibilità di espressione di pareri vincolanti<sup>110</sup>.

Si tratta ora di capire quali materie necessitano della consultazione obbligatoria del CAL, così da distinguere questi ambiti da quelli in cui è sufficiente un mero parere facoltativo, altro mezzo di cui dispone il Consiglio per lo svolgimento della sua attività. Tutte le Regioni attraverso lo statuto o la legge regionale hanno dato attuazione all'art. 123.4 ma in nessun caso è stato previsto un regime generalizzato di obbligatorietà per gli atti legislativi.

Le materie individuate sono le seguenti:

1) Il primo gruppo di atti da sottoporre al parere obbligatorio del CAL riguarda i provvedimenti concernenti l'assegnazione o il trasferimento di funzioni

---

<sup>109</sup> L. Vandelli, *Considerazioni sui rapporti tra Regioni ed enti locali*, in *Le regioni*, 3-4/2000, cit., p. 614.

<sup>110</sup> È favorevole all'inclusione nell'attività consultiva del CAL dei pareri vincolanti, almeno in rapporto a talune materie, A. D'Atena, intervento in A. Ferrara – L.R. Sciumbata, *La riforma dell'ordinamento regionale, le modifiche al titolo V della parte seconda della costituzione*, Milano 2001, pp. 34 ss. In senso contrario invece, G.U. Rescigno, *Consiglio...*, p. 232.

amministrative agli enti locali<sup>111</sup>. Grazie all'art. 118 la Regione può allocare le funzioni ai livelli di governo più idonei, nel rispetto dei principi di adeguatezza, sussidiarietà e leale collaborazione. Tale assegnazione impone necessariamente un coinvolgimento degli enti interessati che si manifesta concretamente nel CAL.

2) Nella maggioranza delle discipline regionali è secondariamente previsto il parere obbligatorio del CAL con riguardo a: leggi di programmazione generale che riguardano l'intera Regione o parti di essa, i documenti economici finanziari, come ad esempio la legge di bilancio o il documento di programmazione economico finanziario della regione<sup>112</sup> e gli atti che trasferiscono risorse agli enti locali pur senza spostare funzioni amministrative.

3) Un'ultima classe di atti, dal carattere accessorio rispetto alle altre due, ove sono richiesti solitamente pareri obbligatori, riguarda il procedimento di approvazione o revisione degli statuti regionali e le leggi che disciplinano le competenze e il regime di funzionamento dello stesso CAL, come ad esempio atti che prevedono tagli di spesa o riduzioni del personale, imposti dalla Regione<sup>113</sup>.

Le tre categorie di atti appena delineate, sui quali si ritiene necessario il coinvolgimento del CAL, sembrano coerenti con l'articolo 123.4, anche in

---

<sup>111</sup> Parte della dottrina, vedi G.U. Rescigno, *Consiglio...*, p. 243, divide tra pareri necessariamente obbligatori e opportunamente obbligatori, riconducendo nel primo gruppo quelli nei confronti di atti che spostano funzioni amministrative da un livello ad un altro. A riconoscere la notevole importanza dei suddetti atti, ove è necessario il parere obbligatorio, anche A. Gentilini, *Sussidiarietà verticale...*, cit., p. 947: "al C.d.A.L. potranno attribuirsi anche altri compiti: ma quello appena indicato, proprio in ragione delle considerazioni fatte precedentemente, rappresenta l'oggetto minimo, necessario e costituzionalmente vincolato della sua attività".

<sup>112</sup> Al riguardo, A. Gentilini, *Sussidiarietà verticale...*, cit., p. 949, secondo cui "sottoporre tutti gli atti regionali a contenuto economico-finanziario all'esame del C.d.A.L. può apparire misura eccessiva, risultando al contrario sufficiente il suo intervento in occasione della legge di bilancio regionale e del documento di programmazione economica e finanziaria regionale".

<sup>113</sup> Statuto Abruzzo, art 72.2; statuto Emilia-Romagna art. 23.3.

relazione alla generale riforma del Titolo V operata nel 2001.

Spetterà poi allo statuto prevedere un termine massimo per rendere il parere, decorso il quale il Consiglio regionale potrà prescindere dal parere non dato o reso oltre il suddetto termine<sup>114</sup>.

### **2.1.1.1. Discostamento dal parere obbligatorio del CAL.**

A seguito del parere obbligatorio del CAL<sup>115</sup>, l'organo decidente può non attenersi in tutto o in parte alle richieste formulate dal Consiglio. Sicuramente, la massima garanzia deriverebbe dall'espressione, da parte del CAL, di un parere vincolante; tuttavia, come già annotato, tale possibile opzione è per i più ritenuta in contrasto con il dettato costituzionale. A questo punto è necessario che ciascuna Regione, in quanto competente a disciplinare il procedimento legislativo, determini l'aggravio procedurale risultante dal mancato accoglimento del parere espresso dal CAL. Le scelte ammissibili sono molte, ma tra tutte due risultano più diffuse:

- 1) La previsione della votazione a **maggioranza assoluta** per l'approvazione della legge che non ha accolto il parere<sup>116</sup>: le Regioni che hanno optato per questo aggravio configurano in capo al CAL una garanzia che risulta

---

<sup>114</sup> A titolo esemplificativo Abruzzo, l.r. 41/2007, art. 12.4 prevede: "Il CAL esprime il proprio parere entro venti giorni dalla richiesta nei casi di cui al comma 1, lett. a), b) c) e d) dell'Art. 10 ed entro dieci giorni nei casi di cui al comma 1, lett. e), dell'Art. 10. "Il regolamento interno al CAL toscano, art. 14.1 dispone: "1. I pareri obbligatori di cui all'art. 6, comma 1, della L. R. n. 22/1998 sono deliberati dal Consiglio nel termine di 30 giorni di cui al comma 3 dello stesso art. 6 e sono quindi inviati al Presidente del Consiglio regionale ed alle commissioni consiliari competenti ai sensi dell'art. 46 bis del regolamento interno del Consiglio regionale."

<sup>115</sup> Interessante la divisione sulla tipologia dei pareri obbligatori prospettata da G.U. Rescigno, *Consiglio...*, cit., p.244: "Il parere concettualmente può essere di tre tipi: incondizionatamente favorevole; del tutto negativo (chiede cioè che l'atto rispetto al quale si chiede il parere non venga adottato); parzialmente critico (in sostanza si chiedono emendamenti)". Alcune Regioni distinguono espressamente i pareri, per esempio il regolamento interno al CAL Marche, art. 23, li divide in pareri favorevoli, contrari, favorevole con osservazioni, favorevole condizionatamente a modificazioni specificatamente formulate.

<sup>116</sup> Prevedono la maggioranza assoluta statuto Abruzzo, art 72.3; statuto Calabria art. 48.7; statuto Campania art 23.2, ecc.

alquanto limitata alla luce degli attuali sistemi elettorali regionali, i quali prevedono in capo ai vincitori maggioranze stabili in Consiglio regionale. La votazione si trasformerebbe infatti in una ordinaria approvazione senza un minimo ostacolo.

Questo inasprimento è stato attivato in alcune normative per tutte le tipologie di pareri obbligatori in altre solamente per quelli riguardanti specifiche materie, solitamente riguardanti gli enti locali<sup>117</sup>.

- 2) L'obbligo di **motivazione**<sup>118</sup>, in caso di non accoglimento del parere, con i motivi del dissenso<sup>119</sup>.

Nel caso di mancato rispetto delle suddette garanzie statutarie, a presidio dell'autonomia locale, i pareri del Consiglio delle autonomie locali potrebbero essere utilmente presidiati, anche in questo caso, dalla possibilità di ricorso ad un organo regionale di garanzia statutaria previsti dai nuovi statuti<sup>120</sup>.

Relativamente alla legittimità costituzionale di queste due tipologie di aggravio, non risultano particolari problemi nel consentire l'obbligo, da parte del Consiglio regionale, di motivazione, in quanto la stessa, riguardando la delibera o l'ordine del giorno e non la legge, non degrada l'attività del Consiglio da politica ad

---

<sup>117</sup> Statuto Regione Marche, art. 38.2, prevede l'approvazione a maggioranza assoluta da parte del Consiglio Regionale per i soli pareri negativi sulle proposte concernenti "il conferimento di funzioni o la modifica del riparto delle competenze tra Regione ed enti locali.

<sup>118</sup> G.U Rescigno sosteneva che: "Questa conseguenza però implica che lo statuto obblighi tutti gli atti regionali adottati a seguito del parere ad essere motivati, leggi comprese. Non trovo nulla di strano e inammissibile in una tale regola". M. Carli, *I rapporti Regioni-enti locali come problema di organizzazione e funzionamento della Regione*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Torino, 2006, sosteneva che: "L'obbligo di motivazione è il minimo che si possa pretendere dall'organo regionale che intenda disattendere il parere del Consiglio".

<sup>119</sup> Statuto Toscana art. 66.4; statuto Veneto art. 16.7.

<sup>120</sup> M. Carli, *Il Consiglio delle Autonomie locali*, versione breve presentata al Convegno *Il mondo delle seconde camere*, Torino, 2005, cit., p. 4.

amministrativa. Essa è soltanto finalizzata a consentire il controllo democratico delle relazioni politiche tra Regioni e sistema degli enti locali<sup>121</sup>.

Maggiori perplessità emergono dalla previsione di una maggioranza qualificata (nel nostro caso assoluta) per il superamento del parere negativo. Dalla Costituzione si ricava indirettamente che la maggioranza semplice è il metodo ordinario di deliberazione dei Consigli. Questo lo si deduce facilmente da tutti quei casi in cui la Carta prevede maggioranze diverse, a cominciare da quella assoluta, come eccezioni alla regola generale (che è la maggioranza semplice): ad esempio agli articoli 123, con la previsione della deliberazione a maggioranza assoluta per l'approvazione dello statuto, e 126, ove viene richiesta la maggioranza assoluta per la mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta. La ratio del principio costituzionale è quella di garantire alla maggioranza politica di governare e allo stesso tempo di non offrire alle minoranze armi ulteriori oltre quelle già previste. Sicuramente, in base a tale ratio, le previsioni di maggioranze superiori a quella assoluta sarebbero tuttavia incostituzionali; è invece possibile prevedere delle maggioranze assolute quando si tratta di superare ostacoli costituzionalmente previsti, in questo caso il parere negativo del CAL, perché esse sono pur sempre espressione della maggioranza e quindi del normale modo di decidere nelle democrazie<sup>122</sup>.

Altre possibili modalità di aggravamento dell'iter legislativo risultano **il referendum abrogativo**, attivato dal CAL qualora non ritenga apprezzabile la legge approvata a posteriori del parere, oppure l'attivazione di una **commissione di conciliazione** con lo scopo di raggiungere un comune accordo sul testo della disposizione tra il CAL e il Consiglio regionale<sup>123</sup>. Entrambe queste modalità, pur

---

<sup>121</sup> M. Cavino-L. Imarisio, *Il consiglio...*, cit., p. 39.

<sup>122</sup> G.U. Rescigno, *Consiglio...*, cit., p.245.

<sup>123</sup> Sul punto cfr. M. Carli, *I rapporti Regioni-enti locali...*, p.177, che vede nella mancata previsione di procedure di conciliazione “un altro segno evidente della lontananza, anche dei nuovi Consigli delle autonomie locali, dalla loro configurazione come seconda camera regionale”.

essendo considerate efficaci, non risultano previste nelle varie legislazioni regionali. La Regione Puglia non disciplina nessuna conseguenza nel caso di parere contrario del CAL limitandosi a stabilire che il parere non è vincolante.

### **2.1.1.2. L'acquisizione del parere nell'iter legislativo.**

Il parere può essere acquisito in ogni fase dell'iter legislativo regionale e la portata di esso cambia a seconda del momento in cui viene inserito. A parte i casi sporadici in cui il parere viene richiesto da coloro i quali esercitano l'iniziativa legislativa, la maggioranza delle disposizioni sobbarca tale onere alla commissione competente per materia. Non mancano normative in cui, mostrando poca sensibilità rispetto alla questione, ci si limita a stabilire dei termini generici entro i quali il Consiglio deve esprimersi e niente di più<sup>124</sup>. È infine impossibile collocare il parere del CAL dopo l'approvazione del progetto di legge da parte del Consiglio regionale a pena di snaturarne le funzioni consultive proprie dello stesso. Particolare attenzione viene data alla possibilità, in capo alla stessa commissione o successivamente al Consiglio regionale, di emendare il progetto di legge anche dopo l'avvenuta ricezione del parere, così da stravolgerne gli effetti. Talune Regioni hanno posto rimedio alla problematica con la previsione di una nuova consultazione del CAL con oggetto il nuovo testo<sup>125</sup>; questa disciplina presenta varie problematiche circa la indeterminatezza del concetto di "ampie e sostanziali modifiche" e circa la possibilità, tutt'altro che scontata, che il Consiglio non

---

<sup>124</sup> Ad es. statuto Campania, art. 23.2, ove si prevede solo un termine di trenta giorni decorso il quale il parere si presume positivo.

<sup>125</sup> Calabria, l.r. 1/2007, art. 14.2, nel caso in cui la proposta di legge sia oggetto di ampie e sostanziali modificazioni nel corso dei lavori delle commissioni consiliari; Liguria, l.r. 1/2011, art. 9.2 prevede che, qualora in corso di esame vengano apportate sostanziali modifiche al testo, possa essere nuovamente richiesto il parere del Consiglio secondo le modalità previste dal Regolamento interno del Consiglio regionale.

richieda nuovamente il parere nel caso in cui non ritenga sussistente tale circostanza.

### **2.1.1. Il parere sui Regolamenti**

La funzione regolamentare non è assegnata per Costituzione ad uno specifico organo regionale, quindi sarà compito degli statuti esplicitare la competenza del Consiglio o della Giunta. Alcune Regioni richiedono il parere obbligatorio del CAL sulle proposte di regolamenti riguardanti determinate materie legate agli enti locali<sup>126</sup>. Altre, invece, parlando genericamente di “atti” ove è indispensabile l’attività di consultazione, includono implicitamente al suo interno sia le leggi che i regolamenti<sup>127</sup>. Il vizio formale del mancato recepimento del parere, trattandosi di un regolamento, sarà facilmente impugnabile dinanzi all’autorità amministrativa; diversamente se il vizio coinvolge un progetto di legge il procedimento davanti alla Corte costituzionale sarà difficilmente percorribile.

Alla luce di quanto appena detto risulta opportuno una futura modifica costituzionale che preveda un nucleo minimo di casi in cui il CAL debba esprimersi con parere obbligatorio così da permettere, in caso di violazione, un appiglio autorevole per la caducazione degli atti regionali.

### **2.1.2. I pareri facoltativi.**

Alcune legislazioni regionali prevedono, accanto ai pareri obbligatori, la possibilità di acquisire pareri facoltativi<sup>128</sup>: legittimati a chiederli saranno sicuramente la Giunta regionale o il Consiglio regionale. Tra le normative risultano sostanziali differenze visto che alcune prevedono delle richieste di pareri facoltativi su determinate materie (solitamente inerenti gli enti locali) in altre

---

<sup>126</sup> Statuto Campania, art. 23.2 lett. c); statuto Abruzzo, art. 72.2; Marche, l.r. 4/2007, art. 11.3 lett. b).

<sup>127</sup> Calabria, l.r. 1/2007, art. 14.

<sup>128</sup> Si veda il Regolamento interno al CAL Calabria, art. 17; Lazio, l.r. 1/2007, art. 11.

invece l'ambito non viene circoscritto. Nulla impedisce che alcuni statuti riproducano gli stessi aggravii conseguenti al mancato recepimento di un parere obbligatorio<sup>129</sup>, alcune scelte regionali hanno dato seguito a questa previsione<sup>130</sup>.

### **2.1.3. Ulteriori funzioni consultive.**

Se intesa in senso ampio possiamo ricavare ulteriori manifestazioni della funzione consultiva nelle diverse realtà regionali. La previsione di una seduta annuale congiunta tra il CAL e il Consiglio regionale ne è un valido esempio<sup>131</sup>. Deve, tuttavia, rilevarsi che, ad eccezione della l.r. Piemonte n.30/2006 che all'art.13 attribuisce alla seduta congiunta una funzione deliberativa contemplando la possibilità, al termine della seduta, dell'approvazione di linee di indirizzo di politica generale, nelle restanti normative regionali non si è attribuito a tali sedute natura deliberativa, configurandole di fatto come momento di discussione sullo stato del sistema locale e, dunque, come strumento conoscitivo per l'organo legislativo regionale. Un'ultima scelta apportata per valorizzare la funzione consultiva è l'istituzione di un rapporto, anch'esso annuale, sull'attività svolta e sulla condizione delle amministrazioni locali<sup>132</sup>.

---

<sup>129</sup> R. Bin, *Il Consiglio delle autonomie locali nello statuto regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4/2004, p. 604, quando sostiene: "Nulla impedisce anzi di prevedere, necessariamente in statuto, che tali pareri possano avere sui procedimenti decisionali conseguenti le stesse conseguenze che hanno i pareri obbligatori, purché ricorrano le stesse condizioni di quorum, voto e maggioranza".

<sup>130</sup> Calabria, l.r. 1/2007, art. 17.5 prevede l'aggravio della motivazione espressa; Abruzzo, l.r. 41/2007 art. 12.7, richiede la maggioranza assoluta.

<sup>131</sup> Si veda anche il Veneto, l.r. 31/2017, art. 7.

<sup>132</sup> Ad esempio Veneto, l.r. 31/2017, art. 6.10.

## 2.2. Le funzioni concertative.

I legislatori regionali sono andati oltre il dettato costituzionale dell'art. 123.4 della Costituzione, prevedendo, accanto alla funzione consultiva, anche altre funzioni aggiuntive. Una di queste è senza dubbio la funzione concertativa che disciplina, accanto ai pareri, vere e proprie intese ed accordi fra Regione e CAL e comporta una partecipazione alla fase decisoria degli organi regionali.

Prima dell'istituzione dei CAL la funzione concertativa era attribuita alle Conferenze Regioni-enti locali istituite presso la Giunta regionale. Dopo il 2001, con la soppressione del modello conferenziale, tutte le funzioni attribuite al precedente organo sono state convogliate in quello di nuova istituzione, eccezion fatta per la Regione Piemonte che, preservando ancora, accanto al CAL, la vecchia Conferenza, ha mantenuto in capo ad essa l'attività concertativa.

Anche in questo caso la disciplina delle varie legislazioni regionali risulta alquanto variegata: la Regione Lazio prevede una delegazione permanente all'interno del CAL con lo scopo di svolgere attività concertativa<sup>133</sup>; in Abruzzo è il Presidente del CAL a convocare, su richiesta della Giunta, un tavolo di concertazione per raggiungere intese finalizzate al coinvolgimento degli enti locali nei processi decisionali che li riguardano e nell'esercizio delle funzioni amministrative<sup>134</sup>; particolare il caso della Regione Umbria che istituisce una Conferenza Regione-CAL come luogo dedito all'attività di concertazione<sup>135</sup>. Infine, il caso Veneto, in cui si prevedono specifici ambiti in cui è obbligatorio raggiungere un'intesa<sup>136</sup>;

---

<sup>133</sup> Lazio, l.r. 1/2007 art. 12.

<sup>134</sup> Abruzzo, l.r. 41/2007, art. 13.1.

<sup>135</sup> Umbria, l.r. 20/2008 art. 4.

<sup>136</sup> Veneto l.r. 31/2017, art. 6.3, dispone: "Il CAL, nell'esercizio dell'attività concertativa, esprime la posizione delle autonomie locali nelle intese: a) sui disegni di legge e sui progetti di legge che prevedono il conferimento di funzioni amministrative agli enti locali; b) sui disegni di legge e sui progetti di legge che prevedono il conferimento di particolari competenze amministrative a Province o enti locali associati, ai sensi dell'articolo 15, comma 2, dello statuto;

sebbene si tratti di intese di tipo “debole”, in quanto è stabilito che la Regione, decorsi trenta giorni dall’inizio del procedimento ed in assenza di intesa, possa procedere unilateralmente motivando l’atto, assumono rilevanza le trattative serrate svolte con lo scopo di raggiungere alcuni obiettivi prefissati.

## **2.3. Le funzioni propositive.**

Tra le funzioni propositive rientrano il potere di iniziativa legislativa, in alcuni casi anche regolamentare, e la promozione di proposte atipiche e tipiche, dove in quest’ultima categoria è ricompreso l’invito di impugnazione delle normative regionali o statali lesive degli interessi locali.

### **2.3.1. L’iniziativa legislativa e regolamentare.**

Come effetto diretto dal passaggio dal vecchio modello delle Conferenze al nuovo dei Consigli, molti legislatori regionali hanno ad essi attribuito il potere di iniziativa legislativa<sup>137</sup>. Le previsioni della suddetta potestà sono di norma contenute nello statuto, in aderenza all’art. 123 della Costituzione che, tra i contenuti obbligatori della fonte statutaria, enuncia anche l’iniziativa legislativa. Non sarebbe quindi possibile una tale attribuzione esclusivamente a livello legislativo<sup>138</sup>. Questa facoltà consente di introdurre nel circuito della decisione politica regionale problematiche locali che potrebbero non muovere la sensibilità

---

c) sugli atti regionali di coordinamento della finanza pubblica con le specifiche esigenze del Veneto; d) sui provvedimenti della Provincia di Belluno di conferimento dell'esercizio delle funzioni amministrative a Comuni o loro forme associative, ai sensi dell'articolo 15, comma 5, dello statuto; e) in ogni altro caso previsto espressamente dallo statuto, da leggi e regolamenti regionali”.

<sup>137</sup> Anche il Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro, organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge, previsto dall’art. 99 della Costituzione può presentare disegni di legge in Parlamento; in questo caso, l’esplicita previsione di tale potere di iniziativa è dipesa dalla previsione dell’art. 71 che fissa una riserva di legge costituzionale in ordine ai soggetti titolari di tale potere.

<sup>138</sup> A. D’Atena, *Diritto...*, p. 110.

di altri titolari del potere di iniziativa. L'iniziativa può essere generale<sup>139</sup>, permettendo un intervento su qualsiasi ambito, o speciale qualora vengano preventivamente determinate le materie (che riguardano prevalentemente le funzioni degli enti locali<sup>140</sup>) oggetto della potestà. L'iniziativa legislativa collegiale, ad opera del CAL, ha il pregio di valorizzare in modo omogeneo e unitario questioni di rilievo locale, superando particolarismi e personalismi tipici del nostro sistema economico, sociale e territoriale<sup>141</sup>.

Molti statuti assegnano tale potere anche ai Consigli provinciali o ad un certo numero di Consigli comunali, così da consentire una forma di partecipazione degli enti locali nei casi in cui essi sarebbero esclusi per la scelta dello statuto di optare per una iniziativa legislativa speciale. Di rilievo, ove prevista, risulta la potestà di iniziativa legislativa in relazione alla revisione dello statuto, che, in combinato disposto con la richiesta del parere obbligatorio, attribuisce al Consiglio la possibilità di poter incidere ampiamente sulla formazione di un atto dalla notevole importanza.

Con riguardo alle garanzie procedurali, alcuni statuti prevedono che i progetti di legge del CAL abbiano delle corsie preferenziali consistenti, ad esempio, nell'effettiva discussione del Consiglio regionale entro un certo termine<sup>142</sup>. Per quanto concerne l'iniziativa regolamentare, ad oggi, solo la Regione Lombardia ha previsto questa possibilità limitatamente ai regolamenti delegati dallo Stato<sup>143</sup>.

---

<sup>139</sup> Statuto Abruzzo, art 31.2.

<sup>140</sup> Statuto Lazio, art. 37.1; statuto Campania, art 12.4; statuto Lombardia, art.54.7, limita l'esercizio dell'iniziativa legislativa del CAL al solo conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali; statuto Marche, art. 64.1, 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.

<sup>141</sup> L. Violini, *Il Consiglio delle autonomie, organo...*, cit., p. 1003.

<sup>142</sup> Statuto Campania, art 54.3.

<sup>143</sup> Statuto Lombardia, art. 41 che rimanda all'art. 34.

### 2.3.2. Le proposte atipiche.

Le proposte atipiche possono essere suddivise tra:

**b1) i pareri spontanei:** sono pareri trasmessi dal CAL al Consiglio Regionale relativamente a proposte di legge o di regolamento già in discussione; se lo statuto nulla dice sul punto, il parere trasmesso ha solo un significato politico ma non giuridico: è quindi preferibile che la fonte statutaria delinea gli effetti di tali mezzi. Pur non essendo equiparabili ai pareri facoltativi o obbligatori non dovranno essere privi efficacia pena l'irrelevanza dell'istituto<sup>144</sup>.

**b2) le osservazioni su determinati ambiti**<sup>145</sup>: possono essere collocate sia in pendenza di processo che al di fuori dello stesso e vengono individuate in relazione a determinate materie in cui è peraltro già previsto il coinvolgimento del CAL. Il loro scopo è quello di ridurre i casi di pareri negativi attraverso una preventiva collaborazione delle parti coinvolte (Consiglio regionale e CAL) o la sollecitazione all'adozione di alcuni atti. Sono rilevanti le discipline regionali che hanno assegnato al CAL il potere di segnalazione al Consiglio Regionale o alla Giunta di atti statali lesivi delle autonomie locali<sup>146</sup>.

Hanno invece solo carattere extra procedimentale le proposte libere, dal carattere indeterminato, esse risultano poco incisive nell'iter procedimentale consistendo in meri atti di impulso.

---

<sup>144</sup> G.U. Rescigno, *Consiglio...* cit., p. 247.

<sup>145</sup> Abruzzo, l.r. 41/2007, art. 11.1 lettera c, ove si prevedono delle osservazioni del CAL sulle proposte di modifica dello statuto riguardanti gli enti locali (materia già ricompresa nell'ambito della consultazione obbligatoria del CAL).

<sup>146</sup> Statuto Emilia-Romagna art. 23.7; Lombardia, l.r. 22/2009 art. 10.1 lettera c).

### 2.3.3. Le proposte tipiche.

Rientrano in questa categoria quelle iniziative volte alla promozione di un ricorso presso la Corte Costituzionale

Già prima della previsione introdotta nel 2003, il dibattito riguardante l'accesso diretto degli enti locali alla Corte costituzionale aveva investito i lavori della commissione bicamerale per le riforme costituzionali, istituita nel 1997 come premessa della riforma del titolo V del 2001.

La tematica, tanto discussa e prospettata solo qualche anno prima, rimase lettera morta, con il conseguente malcontento degli enti locali.

La prospettazione non venne però trascurata e una nuova occasione, in sede di attuazione della riforma del titolo V, scaturì dalla legge n. 131 del 2003 (legge La Loggia); il legislatore portò a termine l'obiettivo, e con l'articolo 9 della suddetta legge<sup>147</sup>, il quale apportava modifiche alla legge 87/1953, si introdussero le forme di partecipazione degli enti locali al giudizio di legittimità costituzionale delle leggi in via principale<sup>148</sup>. Fu certamente una risposta, ma non esauriente, rispetto alle molteplici richieste delle autonomie locali, una fra tutte l'accesso diretto alla giustizia costituzionale, precluso anche in via interpretativa<sup>149</sup>.

In attuazione, ma spesso anche in ampliamento, della normativa statale, le varie discipline regionali prevedono proposte di impugnazione di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni (in alcuni casi anche leggi di Regione a cui non appartiene il CAL proponente<sup>150</sup>) lesive degli interessi locali alla Giunta regionale.

---

<sup>147</sup> L'articolo 9.2 della suddetta legge sostituisce l'art. 32.2 della legge 87/1953 il quale oggi dispone: "La questione di legittimità costituzionale, previa deliberazione della Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali, è promossa dal Presidente della Giunta mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato al Presidente del Consiglio dei ministri entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto impugnati".

<sup>148</sup> Cfr. A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2019, p. 294.

<sup>149</sup> M.G. Nacci, *Le funzioni del consiglio delle autonomie locali tra previsioni normative, prassi e prospettive di riforma*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3/2016, p.7.

<sup>150</sup> Statuto Calabria, art. 48.8.

I procedimenti, molto spesso complessi, allontanano il potere di proposta in questione dagli enti che possono essere interessati al ricorso in via principale<sup>151</sup>. La funzione di garanzia attribuita al CAL, non avendo carattere giuridicamente vincolante, rimanendo essa solo una mera proposta, risulta poco efficace e ad oggi non ha avuto modo di portare a risultati concreti, con conseguente ridimensionamento di tale potere.

Alcune Regioni (Puglia e Campania) non hanno neppure previsto la suddetta funzione di proposta del CAL, contribuendo ulteriormente a declassare tale possibilità introdotta nel 2003. Particolare il caso del Lazio che disciplina anche la proposta di ricorso del CAL alla Corte di Giustizia Europea, pur non essendo facilmente comprensibile quale tipologia di ricorso esso possa proporre<sup>152</sup>.

**Un'ulteriore funzione propositiva** era stata disciplinata dall'art. 17.3 del d.l. 95/2012, convertito nella legge 135/2012, nel quale si invitavano i CAL a fornire delle proposte, da inviare alle rispettive Regioni di appartenenza, sul riordino delle Province, che poi sarebbero state trasmesse, dopo un procedimento di controllo e, se necessario, modifica, allo Stato<sup>153</sup>. La vicenda si concluse poi con la declaratoria di illegittimità costituzionale da parte della Corte per l'uso della decretazione d'urgenza.

---

<sup>151</sup> G. Ferraiuolo, *Il Consiglio delle autonomie...*, cit., p. 29.

<sup>152</sup> Lazio, l.r. 1/2007 art. 10.3 che dispone la maggioranza dei due terzi per la relativa adozione.

<sup>153</sup> Sul punto parte della dottrina aveva manifestato profili di illegittimità costituzionale rispetto all'art. 133. Si veda ad esempio 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*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2012; 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*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 19/2012.

## 2.4. Le funzioni di controllo e garanzia.

Gran parte dei legislatori regionali ha dotato il CAL di funzioni di garanzia così previsti:

a) **Richiesta di intervento agli organi di garanzia statutaria**

- a1) per la pronuncia di pareri sulla conformità di progetti di legge o regolamento allo statuto;
- a2) in ipotesi di conflitti di attribuzione fra organi della Regione e su conflitti di attribuzione tra la Regione e gli enti locali.

Tale potere sembra poter essere ricondotto alla esigenza stessa sottesa alla costituzionalizzazione dei CAL, ossia quella di valorizzare i livelli di governo sub-regionali nell'ottica della realizzazione del "pluralismo istituzionale paritario", 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<sup>154</sup>.

- b) **Parere sull'esercizio dei poteri sostitutivi<sup>155</sup>**: sulla base dell'articolo 8.3 della legge 132/2003 nel caso di esercizio del potere sostitutivo ad opera dello Stato<sup>156</sup>, quando siano interessati gli enti locali, il commissario nominato dal governo dovrà sentire il CAL prima di adottare i provvedimenti del caso.

---

<sup>154</sup> M.G. Nacci, *Il ruolo dei Consigli...*, cit., p. 20.

<sup>155</sup> Sul tema, cfr. A. D'Atena, *Diritto...*, pp. 338 ss.

<sup>156</sup> L'art. 120.2 della Costituzione tratta il potere sostitutivo del Governo verso gli organi della Regione, Città metropolitane, Province e Comuni.

Successivamente, la sentenza della Corte costituzionale n. 43 del 2004 ha ampliato il novero dei casi di esercizio dei poteri sostitutivi in capo ad organi dello Stato o della Regione non esaurendosi questi nel mero art.120 della Costituzione. Così facendo la Corte ha introdotto, accanto ai poteri sostitutivi straordinari previsti dal dettato costituzionale, la possibilità per Regioni e Stato di disciplinare ipotesi ulteriori di sostituzione ordinaria. Se l'obbligatorietà del parere del CAL al commissario nominato dal governo, nelle ipotesi di surrogazione straordinaria, è dettata dal rispetto del principio di leale collaborazione, si deve allora ritenere che anche le nuove previsioni istitutive di casi di surrogazione ordinaria debbano prevedere il parere obbligatorio del CAL qualora siano interessati gli enti locali.

## **2.5. Poteri di nomina e studio.**

Non risulta di grande rilievo il potere di nomina conferito al CAL o da leggi statali o in specifiche normative regionali. L'unica che merita ricordare è la previsione dell'art. 7.9 della legge 131/2003 cui stabilisce la possibilità per il CAL di designare un membro integrativo della sezione regionale di controllo della Corte dei conti. I componenti, specifica il comma 9, saranno scelti tra le persone particolarmente esperte in ambito aziendalistico, economico, finanziario, giuridico e contabile; dureranno in carica 5 anni, così come i consiglieri della Corte dei Conti.

Alcuni legislatori regionali hanno inoltre previsto la nomina da parte del CAL di un membro della Consulta statutaria<sup>157</sup>. Le Regioni Abruzzo e Umbria hanno ulteriormente assegnato al Consiglio una funzione di studio e informazione su tematiche attinenti gli enti locali o sulle relazioni tra essi e la Regione o lo Stato<sup>158</sup>.

---

<sup>157</sup> Statuto Toscana, art 66.6.

<sup>158</sup> Statuto Abruzzo, art. 71.1; Umbria, l.r 20/2008, art 2.3 lett. a.

### **3. Il rapporto con la Corte dei Conti.**

Il rapporto tra CAL e Corte dei Conti non si esaurisce con la sola nomina di un membro presso la sezione regionale di controllo ma ha ulteriori sviluppi pratici. Ai sensi dell'art. 7 della legge 131/2003 l'azione di controllo della Corte dei Conti si manifesta attraverso due tipologie di accertamento, uno necessario e uno eventuale. Il rispetto degli equilibri di bilancio in relazione al patto di stabilità interno degli enti locali e i vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea rientrano nella prima tipologia; 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. La seconda categoria è invece composta da ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa nonché da pareri di contabilità pubblica richiesti dalla Regione o dal CAL.

In entrambe le forme di controllo il ruolo del CAL risulta di notevole importanza: in quelle necessarie il Consiglio può incidere sulla programmazione dei controlli di gestione a cui le sezioni regionali sono tenute; le convenzioni stipulate tra le Regioni Emilia Romagna e Toscana e le rispettive sedi della Corte dei Conti vanno in questa direzione, promovendo l'attività propositiva del CAL attraverso l'indicazione di profili di interesse e prevedendo una seduta annuale congiunta con lo scopo di riferire gli accertamenti compiuti. Nei controlli eventuali per il tramite del CAL si possono richiedere dei pareri alla sezione regionale; in linea generale, al Consiglio si chiede di svolgere un importante ruolo di filtro al fine di circoscrivere le ipotesi in cui di una determinata questione, posta dagli enti locali, debba essere effettivamente investita la Corte dei Conti: 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<sup>159</sup>. Questo ruolo di filtro che sembra essere attribuito al CAL fino a qualche tempo fa si era praticamente perduto<sup>160</sup>, tuttavia, più di recente emergono dei dati più confortanti.

---

<sup>159</sup> M.G. Nacci, *Il ruolo dei Consigli...*, cit., p. 31.

<sup>160</sup> M. Cavino-L. Imarisio, *Il consiglio...*, p. 93.



## **CAPITOLO TERZO**

### **DUE ESPERIENZE A CONFRONTO: CAL VENETO E CAL TOSCANA.**

SOMMARIO: 1. Il CAL nell'esperienza veneta e toscana. – 1.1. Il Consiglio delle autonomie locali Veneto. – 1.1.1. Il CAL Veneto nello statuto. – 1.1.2. La legge regionale veneta 31/2017 “Istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali” tra previsioni e non attuazione. – 1.1.3. L'attività del CAL Veneto dalla sua istituzione. – 1.2. Il CAL nell'esperienza toscana. – 1.2.1. Il CAL toscano dopo la riforma del Titolo V e le differenze con il Veneto. – 1.2.2. L'attività del CAL Toscana. – 1.3. I rapporti dei CAL Toscana e Veneto con la Corte dei Conti. – 2. Il Coordinamento nazionale permanente dei Consigli delle autonomie locali. – 3. Il CAL nelle Regioni e Province a statuto speciale. – 3.1 Le esperienze delle Regioni e Province a statuto speciale.

### **1. Il CAL nell'esperienza veneta e toscana.**

In questa terza sezione si analizzeranno due normative regionali, quella veneta e quella toscana, per comprenderne i punti comuni e i punti divergenti e per analizzare concretamente l'attività svolta dal Consiglio nella sua quotidianità. Si è optato per queste due realtà regionali in quanto la prima ha istituito il CAL solo nel 2017, e ha iniziato ad operare nel 2019, la seconda, invece, prevedeva già prima del 2001 un modello pressoché simile a quello che emergerà dalla riforma del titolo V della Costituzione. Il CAL Toscana può rappresentare, per la riflessione che ne ha accompagnato l'istituzione, una sorta di riferimento “benchmarking”.

## **1.1. Il Consiglio delle autonomie locali Veneto.**

### **1.1.1. Il CAL Veneto nello statuto.**

La disciplina del CAL è primariamente prevista dall'art. 16 dello statuto della Regione il quale prevede:

1. Il Consiglio delle autonomie locali è organo di rappresentanza degli enti locali, di consultazione e cooperazione tra gli stessi e gli organi della Regione.

2. La legge regionale disciplina la composizione del Consiglio, secondo criteri di rappresentanza territoriale, e ne stabilisce la durata, assicurandone la piena autonomia regolamentare, organizzativa, finanziaria e funzionale. Il numero dei membri non può comunque essere superiore a trenta.

3. La legge regionale può prevedere la partecipazione, senza diritto di voto, di rappresentanti delle autonomie funzionali e, in particolare, delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura e delle università venete.

4. Il Consiglio opera secondo criteri di snellezza, flessibilità ed efficacia, anche con composizione variabile, in modo da rappresentare le competenze e le aree territoriali concretamente interessate ai provvedimenti in discussione.

5. Il Consiglio, secondo le modalità e con gli effetti stabiliti dalla legge regionale, esprime parere obbligatorio:

- a) sui progetti di modifica dello statuto;
- b) sui progetti di legge concernenti le funzioni degli enti locali e, in particolare, sui progetti di attuazione degli articoli 11, 12, 13 e 17;
- c) sul documento di programmazione economica e finanziaria;
- d) sui progetti di legge di bilancio e di programma regionale di sviluppo;
- e) sugli atti di sostituzione adottati dalla Regione nei casi di inerzia o di inadempimento di obblighi stabiliti dalla legge da parte degli enti locali;

f) su ogni altra questione ad esso demandata dallo statuto, dalle leggi e dai regolamenti regionali.

6. Trascorsi trenta giorni dal ricevimento della richiesta senza che il Consiglio delle autonomie locali abbia reso il parere o presentato istanza motivata di proroga per un ulteriore termine non superiore a quindici giorni, la Regione può comunque procedere all'approvazione della proposta. Il parere è reso entro quindici giorni per le proposte di provvedimenti legislativi e amministrativi di natura finanziaria.

7. In caso di parere contrario la Regione può comunque procedere all'approvazione della proposta con motivazione espressa.

8. Il Consiglio delle autonomie locali esprime intese:

- a) sui progetti di legge che prevedono conferimenti di funzioni amministrative da parte della Regione agli enti locali;
- b) sugli atti regionali di coordinamento della finanza pubblica alle specifiche esigenze del Veneto;
- c) in ogni altro caso previsto dallo statuto, dalle leggi e dai regolamenti regionali.

9. Nel caso in cui, trascorsi trenta giorni dall'avvio del procedimento, l'intesa non sia raggiunta, la Regione procede motivando l'atto.

10. La Regione e gli enti locali, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono concludere accordi in sede di Consiglio delle autonomie locali, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune.

11. Il Regolamento del Consiglio regionale, di seguito denominato Regolamento, disciplina i rapporti tra il Consiglio stesso e il Consiglio delle autonomie locali.

12. Il Consiglio delle autonomie locali può presentare progetti di legge regionale; può proporre alla Giunta regionale la promozione dei ricorsi o la Costituzione in giudizio innanzi alla Corte costituzionale; può formulare proposte

od osservazioni sulle leggi, sui regolamenti e sugli altri provvedimenti di competenza del Consiglio regionale e della Giunta.

Analizzando il testo dell'articolo appena riportato possiamo sicuramente sviluppare alcune riflessioni.

Il primo comma ribadisce la funzione fondamentale dell'organo, quella consultiva, in ossequio al rispetto dell'art 123.4 della Costituzione.

I commi successivi trattano la composizione, ritenuta, come già visto nella prima parte, un elemento fondamentale del CAL tanto da essere ritenuto da tutti un oggetto da esplicitare necessariamente nella fonte statutaria. Rispetto all'omologo art. 66 dello statuto della Regione Toscana, la disciplina veneta risulta più esaustiva, con la prospettazione, oltre del criterio territoriale per la scelta dei componenti, del numero massimo dei partecipanti e la possibile presenza senza diritto di voto dei membri di alcune autonomie funzionali<sup>161</sup>.

Il quinto comma introduce i casi in cui è necessario il parere obbligatorio del CAL: anche in questo frangente lo statuto delinea con maggior puntualità<sup>162</sup> la casistica in cui è obbligatorio procedere alla richiesta di parere. L'attività consultiva del Consiglio viene poi completata dall'art. 6 della l.r. 31/2017 (legge CAL).

Il sesto comma delinea il procedimento di adozione del parere quando richiesto dalla Regione: il CAL ha trenta o quindici giorni di tempo per potersi esprimere, a seconda della tipologia di legge coinvolta, diversamente, in caso di non ottemperanza dei suddetti termini, la Regione potrà procedere all'approvazione della proposta. In presenza del parere negativo viene previsto l'aggravio della motivazione espressa come condizione per il suo superamento e non la deliberazione a maggioranza assoluta.

Il comma seguente introduce le intese, sicuramente istituiti meno formali rispetto ai precedenti pareri, ma tutt'altro che ininfluenti; esse vengono poi completate

---

<sup>161</sup> Questo a differenza della Regione Lombardia che, come precedentemente riferito, ammette anche con diritto di voto le rappresentanze delle autonomie funzionali.

<sup>162</sup> Tenendo sempre come termine di paragone lo statuto Toscano.

dall'art. 6 della l.r. 31/2017. Anche per quest'ultime, nonostante la maggior informalità relativa al procedimento di adozione, è previsto l'aggravio della motivazione qualora l'intesa non sia raggiunta. Dalla data della sua istituzione ad oggi il Consiglio ha approvato una sola intesa nell'Aprile del 2022, a conferma del poco utilizzo di questa funzione concertativa pur essendo dotata di grandi potenzialità.

Il comma 11 affida al regolamento interno al Consiglio Regionale il compito di disciplinare i rapporti tra quest'ultimo e il CAL. Non si fa però menzione del Regolamento interno al CAL, diversamente dallo statuto Toscano, in cui l'art. 66 delega ad esso la determinazione dei requisiti di validità delle sedute e delle deliberazioni nel rispetto delle norme del regolamento interno del Consiglio Regionale.

L'ultimo comma enuclea al suo interno residualmente una serie di funzioni in capo al CAL: il potere di iniziativa legislativa, la proposta di promozione di ricorsi presso la Corte Costituzionale, la formulazione di proposte e osservazioni. A parte la prima funzione che, come si vedrà successivamente, è stata esercitata in una sola occasione, per le altre due non sono ricavabili informazioni sul concreto utilizzo dal sito istituzionale del Consiglio delle autonomie locali Veneto.

### **1.1.2. La legge regionale veneta 31/2017 “Istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali” tra previsioni e non attuazione.**

Il CAL è stato istituito in Veneto con la legge regionale 31/2017, molto tardivamente rispetto alle esperienze di altre Regioni. La prima seduta si è svolta presso la sede del Consiglio regionale del Veneto in Palazzo Ferro-Fini a Venezia il 26 Settembre 2019<sup>163</sup>. La tardività spesso deriva dal fatto che le Regioni non hanno sentito l'organo come proprio, anzi è stato spesso avvertito come corpo estraneo, non ritenendolo destinato ad incidere nelle dinamiche regionali<sup>164</sup>.

---

<sup>163</sup> <http://cal.consiglioveneto.it/anno-2019>, sito consultato in data 11/10/2022.

Si analizzeranno di seguito gli articoli più rilevanti della legge menzionata spiegandone il significato e specificandone le modalità di attuazione.

**L'articolo 2** delinea la composizione del CAL e i soggetti partecipanti alle sedute. Risulta importante sottolineare l'inclusione nei membri di diritto, oltre ai Presidenti delle Province e il sindaco della Città metropolitana, anche dei membri dell'ANCI, UNCEM, ANCP<sup>165</sup>. All'interno della componente elettiva veniva posta l'attenzione alla valorizzazione degli enti locali più piccoli prevedendo la partecipazione di sei sindaci appartenenti a Comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti<sup>166</sup>, la previsione, come vedremo, è stata poi oggetto di modifica.

Possono partecipare, senza diritto di voto, alcuni componenti della Regione come i presidenti del Consiglio o della Giunta regionale, due Consiglieri regionali (uno per la maggioranza e uno per l'opposizione) e l'assessore regionale competente in materia di enti locali.

A differenza della Regione Lombardia, unica a prevedere componenti con diritto di voto delle autonomie funzionali, il Veneto permette la partecipazione, ma senza diritto di voto, di rappresentanti delle Università della Regione, il Presidente di Unioncamere<sup>167</sup> o altri rappresentanti di autonomie funzionali individuati dall'ufficio di presidenza del CAL.

---

<sup>164</sup> M. Bertolissi, *La Regione del Veneto, il futuro estratto dai fatti 1970-2020*, Venezia 2020, p.341 e ss.

<sup>165</sup> Associazione nazionale piccoli Comuni d'Italia.

<sup>166</sup> La disposizione risultava apprezzabile data la conformazione territoriale della Regione Veneto con tanti Comuni di piccole dimensioni portatori di esigenze particolari e non assimilabili a quelle dei Comuni maggiori. Questa forma di partecipazione, con soglie di abitanti uguali o simili, è stata seguita anche altrove come ad esempio in Lazio e in Lombardia. La disposizione, come si vedrà in seguito, è stata modificata.

<sup>167</sup> L'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura è l'ente pubblico che rappresenta il sistema camerale italiano nei confronti degli organi di governo territoriale, nazionale ed internazionale.

**L'articolo 3** prevede che la costituzione del CAL debba avvenire entro novanta giorni dall'insediamento del Consiglio regionale: la prima riunione di insediamento istitutiva del CAL è avvenuta il 26 settembre del 2019, successivamente, a seguito delle elezioni per il rinnovo del Consiglio Regionale, si è tenuta una nuova seduta di insediamento per la XI legislatura il 7 giugno 2021<sup>168</sup>.

**L'articolo 6** ritorna a spiegare più dettagliatamente le funzioni del CAL, in parte già enunciate all'art. 16 dello statuto. Il quinto comma introduce la funzione propositiva della potestà di iniziativa legislativa. In questi tre anni di vigenza del CAL Veneto la potestà di iniziativa legislativa su questioni di interesse per gli enti locali è stata esercitata una sola volta, con la l.r 15/2020, in merito ad alcune modifiche da attuarsi agli articoli 2 e 3 della legge istitutiva del Consiglio.

Nel nuovo testo, così come modificato, viene ridotto il numero dei componenti del CAL da trenta a massimo ventiquattro e non sono più componenti di diritto i sindaci dei Comuni capoluogo di Provincia e di Regione<sup>169</sup>. Tra i membri elettivi scompare il riferimento ai sindaci dei Comuni con popolazione inferiore cinquemila abitanti; in sostituzione si prevede una generica designazione, che deve avvenire all'interno delle assemblee dei sindaci, di due sindaci per Provincia e per la Città metropolitana senza più limiti demografici. Purtroppo, l'organo non risulta molto appetibile e spesso risulta alquanto difficile reperire dei sindaci disposti a candidarsi per l'elezione al CAL<sup>170</sup>, questo a causa dell'impraticabilità, per quest'ultimi, di conciliare un'ulteriore attività con gli impegni amministrativi e lavorativi già in essere. Durante il periodo pandemico, data l'impossibilità di convocare le diverse assemblee provinciali, si è proceduto, almeno per la Provincia

---

<sup>168</sup> <http://cal.consiglio Veneto.it/anno-2021>, sito consultato in data 11/10/2022.

<sup>169</sup> Rimangono componenti di diritto i Presidenti delle Province, il sindaco della Città metropolitana e i rappresentanti dell'ANCI, UNCEM e ANCPI.

<sup>170</sup> Constatazione emersa durante un colloquio avuto dallo scrivente con la Vicepresidente della Provincia di Vicenza, Dott.sa Maria Cristina Franco, membro di diritto del CAL Veneto su delega del Presidente della Provincia di Vicenza Dott. Francesco Rucco.

di Vicenza, ad un'indicazione dei componenti del CAL da parte del Presidente della Provincia, sulla base della disponibilità datagli da alcuni primi cittadini.

Il sesto comma dell'art. 3, dopo la modifica, consente ai componenti di diritto di poter delegare l'assessore competente per materia dei rispettivi enti<sup>171</sup>; scomparendo il riferimento alle "singole sedute" si ammette oggi la possibilità di una delega permanente senza limitazioni temporali o tematiche<sup>172</sup>.

Inoltre, sempre con riferimento alle funzioni propositive, è ora allo studio del Consiglio una proposta che mira all'abolizione del quorum nelle votazioni concernenti le fusioni tra due o più Comuni. Si dovrà monitorare se essa si tradurrà in una proposta di legge o rimarrà un input informale da destinare al Consiglio regionale.

Ritornando all'art. 6, il sesto comma dà potere al CAL di proporre alla Giunta regionale l'impugnativa di leggi e la promozione di conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte Costituzionale su atti ritenuti lesivi delle competenze degli enti locali, ma questa funzione non è mai stata, fino al momento in cui si scrive, esercitata in Veneto.

Nemmeno il rapporto annuale, previsto dal decimo comma, sull'attività svolta da presentare al Consiglio regionale e alla Giunta regionale è mai stato prodotto<sup>173</sup>.

**L'articolo 7** predispone una seduta annuale fra il CAL e il Consiglio regionale per un'analisi del sistema delle autonomie locali in Veneto. Anche questo articolo risulta non attuato<sup>174</sup>, non essendosi mai svolta questa riunione collegiale che

---

<sup>171</sup> Prima della modifica si potevano delegare un amministratore dei rispettivi enti o un componente dell'associazione di provenienza a partecipare alle singole sedute del CAL.

<sup>172</sup> La disposizione ha già trovato applicazione con la Dott.sa Franco Maria Cristina, Vicepresidente Vicaria della Provincia di Vicenza delegata in via permanente dal Presidente Dott. Francesco Rucco, con nota prot. n. 3198 del 27 gennaio 2022.

<sup>173</sup> Questo inadempimento risulta particolarmente rilevante in quanto tale rapporto ci permetterebbe di confrontare l'attività svolta dal CAL Veneto con esperienze di altre Regioni che prevedono dati più puntuali così da ricostruire un sistema di insieme utile a valutare l'organo qui esaminato.

<sup>174</sup> Vd nota 180.

permetterebbe uno scambio utile e proficuo del lavoro svolto, con la conseguente emersione di miglorie e proposte da attuare nel prosieguo dell'attività dell'organo.

**L'articolo 10** consente alla Giunta, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, di concludere con gli enti locali, tramite il CAL, accordi volti a coordinare l'esercizio delle rispettive competenze o svolgere attività di interesse comune.

Sulla base delle informazioni in mio possesso non sono mai stati portati a termine accordi di tal genere.

**L'articolo 11** al primo comma delinea l'assemblea come modalità ordinaria di riunione del CAL. Dal 2019 ad oggi il Consiglio delle autonomie locali del Veneto è stato inizialmente convocato presso la sede del Consiglio regionale in Palazzo Ferro Fini a Venezia per le prime due sedute, per poi trasferirsi nelle successive presso la sede della Provincia di Padova<sup>175</sup>. Il trasferimento si è reso necessario per motivi logistici, trovando un punto centrale all'interno della Regione così da facilitare la partecipazione di tutti i componenti. A seguito dell'inizio della pandemia da Covid 19, la maggioranza delle sedute è avvenuta in videoconferenza e tutt'ora rimane il mezzo prescelto per lo svolgimento di esse. Tale opzione è preferita per agevolare ancora una volta la partecipazione di tutti i componenti, evitando trasferimenti anche lunghi spesso incompatibili con gli impegni che un amministratore locale o provinciale già possiede. Si sono svolte in presenza solamente la seduta di insediamento del CAL per la XI legislatura del 7 giugno 2021 in Palazzo Ferro Fini e, nel medesimo palazzo, la seduta del 14 novembre 2022 che aveva per ordine del giorno anche l'elezione del nuovo Presidente del Consiglio delle autonomie locali mediante scrutinio segreto. Infine, in modalità mista si è svolta la seduta del 27 maggio 2022. Su questo punto ho riscontrato la

---

<sup>175</sup> <http://cal.consiglioveneto.it/anno-2019>, sito consultato in data 11/10/2022.

volontà del Neopresidente del CAL di riportare presso la sede naturale, ove ha luogo il Consiglio regionale, almeno alcune sedute dell'anno.

Il terzo comma delega al Regolamento interno del CAL la disciplina della pubblicità delle sedute, le modalità di convocazione e di svolgimento, nonché il quorum richiesto per l'approvazione delle deliberazioni; solamente una seduta, quella del 27 settembre 2021 è stata revocata per la mancanza del numero legale. L'assemblea di norma delibera in seduta plenaria<sup>176</sup>, tuttavia può anche operare in composizione variabile, purché siano rappresentate le competenze e le aree territoriali concretamente interessate ai provvedimenti in discussione.

Gli **articoli 12 e 13** disciplinano le modalità di elezione e le funzioni del Presidente, Vicepresidente e ufficio di presidenza del CAL<sup>177</sup>. Tutte queste cariche sono elettive o costituite durante la seduta di insediamento. Dalla data della sua istituzione ad oggi si è cercato di prevedere, in seno al Consiglio delle autonomie locali del Veneto, la presenza di un Vicepresidente proveniente dall'area politica opposta rispetto a quella del Presidente in modo tale da garantire una rappresentanza di tutti gli schieramenti in campo. Dopo le modifiche apportate alla legge CAL da parte della l.r. 15/2020, l'ufficio di presidenza non è più composto da cinque componenti ma da tre<sup>178</sup>, di cui uno è il Presidente del CAL. Scompaiono inoltre le precedenti disposizioni che garantivano una pari rappresentanza dei membri di diritto e dei membri elettivi in seno all'ufficio di presidenza.

L'**articolo 15** tratta il regolamento interno al CAL. Precedentemente si era constatato come lo statuto non facesse alcun riferimento al regolamento interno, diversamente da quanto esplicitato dalla fonte statutaria Toscana. Il regolamento

---

<sup>176</sup> L'assemblea si riunisce in ogni caso, in seduta plenaria, su richiesta motivata del Presidente del CAL ovvero di almeno dieci componenti.

<sup>177</sup> Il Presidente e l'ufficio di presidenza del CAL Veneto sono stati rinnovati nella seduta del 14 novembre 2022. A seguito della votazione è stato eletto Presidente il sindaco di Grisignano di Zocco Stefano Lain, il quale succede a Fabio Bui, decaduto da Presidente in quanto non più sindaco del Comune di Loreggia.

<sup>178</sup> Bilanciamento che si è reso necessario a seguito della riduzione dei componenti del CAL da 30 a 24.

deve essere approvato dall'assemblea, su proposta dell'ufficio di presidenza, a maggioranza dei due terzi dei componenti, la medesima con cui sono approvate le eventuali successive modifiche. Il Consiglio delle autonomie locali Veneto si è quindi dotato di questa fonte per disciplinare il proprio funzionamento e la propria organizzazione.

### **1.1.3. L'attività del CAL Veneto dalla sua istituzione.**

Pur non avendo a disposizione il rapporto annuale sull'attività svolta si può tuttavia provare ad abbozzare qualche elemento di resoconto di ciò che è stato prodotto dal CAL Veneto in questi primi tre anni di vigenza<sup>179</sup>.

**Le sedute:** nel 2019, anno di istituzione del CAL Veneto, si sono svolte tre sedute<sup>180</sup>; nel 2020 dieci (sommando sia le plenarie sia quelle in composizione variabile); nel 2021 dodici e nel 2022 quattordici. Tenendo presente che l'ultimo incontro di cui vi è traccia nel sito istituzionale del CAL è datato 14 novembre 2022, si assiste ad un tendenziale aumento del coinvolgimento del CAL con un progressivo aumento del numero delle sedute svolte nel corso di questi suoi primi quattro anni di attività.

**I pareri espressi dal CAL sono stati<sup>181</sup>:**

	2019	2020	2021	2022 <sup>182</sup>
Pareri assemblea CAL	6	18	29	24

---

<sup>179</sup> Le informazioni sono recuperabili dal sito istituzionale del CAL Veneto <http://cal.consiglioveneto.it> consultato in data 12/10/2022.

<sup>180</sup> Si deve considerare che l'insediamento è avvenuto il 26 settembre.

<sup>181</sup> <http://cal.consiglioveneto.it/atti> consultato in data 12/10/2022.

<sup>182</sup> Nel 2022 è stata approvata anche un'intesa.

Pareri ufficio di presidenza	n.p	4	4	7
------------------------------	-----	---	---	---

Il trend positivo dei pareri obbligatori espressi, sia da parte dell'assemblea ex art. 6.2 l.r. 31/2017 che da parte dell'ufficio di presidenza del CAL ex art. 13.4 l.r. 31/2017, considerando che il dato del 2022 è relativo al periodo gennaio/luglio, è di buon auspicio. I pareri dati sono stati tutti positivi tranne uno che ha avuto esito negativo; pur nel loro carattere assertivo, parte di essi sono stati accompagnati da osservazioni e suggerimenti al Consiglio Regionale<sup>183</sup>.

Restano tuttavia interi articoli della legge CAL che non sono mai stati applicati e questo fa sì che l'attività del Consiglio sia orfana di una parte importante. La funzione consultiva è senz'altro quella privilegiata e i dati lo confermano anche se, avendo a disposizione un confronto relativamente breve, si dovranno monitorare le risultanze dei prossimi anni per capire se il trend si consoliderà o, come avvenuto anche altrove, dopo un inizio entusiasmante, pian piano si è smorzata la portata innovativa dell'organo.

Rimangono sicuramente alcuni obiettivi che il CAL Veneto e la Regione, ognuno nei rispettivi ruoli e funzioni, dovranno perseguire nel prossimo periodo: la completa attuazione della l.r. 31/2017 con l'elaborazione del rapporto annuale sull'attività svolta e la convocazione, sempre a cadenza annuale, della seduta congiunta Consiglio regionale-CAL. Sarà inoltre necessario garantire, nei modi e nei luoghi opportuni, un maggior coinvolgimento di tutti gli amministratori locali, soprattutto quelli non appartenenti al Consiglio, non riducendo il loro ruolo alla mera votazione per scelta del proprio rappresentante provinciale presso il CAL, ma cercando una consultazione costante con essi. I Sindaci sono quasi inconsapevoli dell'esistenza del suddetto organo e in quanto conoscitori primi delle realtà e delle problematiche locali dovrebbero essere il motore, con proposte concrete, per la piena realizzazione dell'art. 20.1 dello statuto che attribuisce al

---

<sup>183</sup> Tali informazioni, non rinvenibili dal sito istituzionale del CAL Veneto, sono state raccolte dallo scrivente durante un'intervista al Presidente dell'organo in questione, Stefano Lain.

CAL il potere di iniziativa legislativa, esercitata purtroppo in una sola occasione, e di tutti gli altri articoli che sono poco o nulla attuati<sup>184</sup>. A tal punto può essere citata come possibile modello l'associazione area berica, costituita da 24 Comuni del basso vicentino, che, nata soprattutto nell'ottica di beneficiare degli eventuali fondi previsti dal PNRR, con il tempo è diventata il luogo in cui il rappresentante presso il CAL del suddetto territorio pone l'attenzione e informa i restanti sindaci dei progetti di leggi su cui è stato richiesto il parere del Consiglio.

Su tutti questi elementi appena elencati ho ritrovato la piena consapevolezza del neo eletto Presidente del Consiglio delle autonomie locali Veneto, Stefano Lain, il quale, con grande spirito di dedizione, si è impegnato a valorizzare sempre di più questo organo attraverso l'attuazione della legislazione fino ad oggi mai applicata e la promozione di nuove idee per il coinvolgimento di tutti i sindaci, soprattutto quelli non presenti nel Consiglio<sup>185</sup>.

## **1.2. Il CAL nell'esperienza toscana.**

L'esperienza della Regione Toscana ha origini, contrariamente al Veneto, molto risalenti. Il Consiglio delle autonomie locali ebbe una prima elaborazione con la l.r. 22/1998 e venne poi ridisciplinato con la l.r. 36/2000, attualmente in vigore. Prima della riforma del titolo V della Costituzione la Regione Toscana era stata l'unica, insieme all'Umbria, a prevedere il CAL composto da soli rappresentanti degli stessi enti locali<sup>186</sup>. Si trattava di un organismo che si avvicinava maggiormente all'idea della Camera delle autonomie, introducendo nel processo

---

<sup>184</sup> Si veda come esempio l'art. 6.7 della l.r. 31/2017 del Veneto che consente al CAL di formulare proposte e osservazioni in relazione a leggi, regolamenti e provvedimenti di rispettiva competenza.

<sup>185</sup> Constatazione raccolta durante un'intervista compiuta dallo scrivente al Presidente del CAL Veneto Stefano Lain.

<sup>186</sup> La Regione Umbria incardinava però il CAL presso la Giunta regionale e non presso il Consiglio regionale.

decisionale e legislativo della Regione un' autonoma istituzione rappresentativa del sistema delle autonomie locali<sup>187</sup>.

### **1.2.1. Il CAL toscano dopo la riforma del Titolo V e le differenze con il Veneto.**

Il legislatore statutario nel disciplinare il CAL ha in gran parte recepito il contenuto della legge 36/2000 ma, trasponendolo dalla fonte legislativa a quella statutaria, lo ha irrigidito, dimostrando così la chiara volontà di valorizzare l'importanza e il ruolo del Consiglio all'interno della forma di governo regionale. **L'articolo 66 dello statuto** della Regione Toscana, che ha ad oggetto il CAL, rimette interamente alla legge regionale la disciplina della sua composizione, dei criteri di rappresentanza territoriale e delle modalità di costituzione. Tale scelta di disimpegno si colloca ai margini estremi della legittimità costituzionale, perché comporta una riduzione del quantum della disciplina al di sotto della minima necessaria per garantire un'adeguata ed equilibrata rappresentanza degli enti locali e, conseguentemente, un efficace esercizio della propria funzione consultiva da parte del CAL<sup>188</sup>. Viene infatti affidata alla fonte legislativa la risoluzione di alcuni problemi relativi alla composizione del CAL che, per la carica di politicità che li connota e per i dubbi profili di legittimità costituzionale che presentano, sarebbe stato necessario rimettere alla fonte statutaria.

Lo statuto ha taciuto anche riguardo ad un altro aspetto procedimentale di particolare importanza, quello relativo all'iniziativa legislativa, la cui titolarità, diversamente da quanto previsto dalla disciplina veneta, non è stata assegnata al CAL, precludendogli così di intervenire nella fase prodromica, quella di avvio del procedimento legislativo. Questa attribuzione, nel rispetto dell'articolo 71 della

---

<sup>187</sup> A. Chiellini, *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito...*, cit., p. 591.

<sup>188</sup> M. Mancini, *Il Consiglio delle autonomie locali: tra luci, ombre e un notevole passo indietro*, in *Rivista amministrativa della Regione Toscana*, 3/2004, cit., p. 210.

Costituzione, che elenca i soggetti titolari del potere di iniziativa legislativa, non si potrebbe realizzare ad opera della legge regionale attuativa<sup>189</sup>.

Il CAL Toscana, sulla base di quanto disposto dalla l.r. 36/2000, è composto da 50 membri (ben 26 in più rispetto all'omologo Veneto) e, diversamente da quanto precedentemente visto, oltre ai tradizionali membri di diritto identificati nei presidenti delle Province e nei sindaci dei Comuni capoluogo, appartengono alla suddetta categoria anche rappresentanti assembleari come alcuni Presidenti dei Consigli provinciali e comunali. In sede di prima normativa era prevista la presenza di consiglieri comunali e provinciali così da rappresentare tutte le forze politiche ma poi, con la riforma del 2000, si è preferita alla rappresentanza politica una rappresentanza istituzionale costituita dai sindaci. Ampio spazio viene dedicato poi dalla legge CAL alle modalità di elezione dei vari componenti.

Anche con riguardo alla durata, rispetto alla l.r. 22/1998, si è previsto che non sia più riferita a quella della legislatura regionale ma sia correlata alle elezioni amministrative concernenti più della metà degli enti locali della Regione. Un'ulteriore differenza rispetto alla legislazione veneta concerne il ruolo assegnato ai rappresentanti degli organismi associativi: l'art. 10 della l.r. Toscana 36/2000 consente ai presidenti dell'ANCI regionale, URPT, UNCEM regionale, Lega regionale delle autonomie locali di poter partecipare, solo con diritto di parola, alle sedute del Consiglio delle autonomie locali, diversamente da quanto visto prima ove li si considerava membri di diritto con diritto di voto..

Le funzioni attribuite al CAL sono esplicitate **dall'art. 66 dello statuto** della Regione Toscana e dall'art. 12 della l.r. 36/2000. Di particolare interesse, perché a differenza del Veneto è stato attuato, è l'art. 66.5 della fonte statutaria che prevede la possibilità di proporre al Presidente della Giunta, previa informazione del Consiglio, il ricorso alla Corte costituzionale contro le leggi e gli atti aventi forza di legge dello Stato. In applicazione di tale procedura, la Corte costituzionale con la sentenza n. 417 del 2005 ha accolto il ricorso presentato dalla Regione

---

<sup>189</sup> M. Mancini, *Il Consiglio...*, cit., p. 220.

Toscana, esperito su proposta del CAL, avverso all'art. 1.1 del decreto-legge n. 168 del 2004, recante "Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica", che, limitando la spesa per l'acquisto di beni servizi (esclusi quelli correlati ai diritti soggettivi degli utenti) delle Regioni e degli Enti locali per il 2004 entro il limite della spesa annua da loro mediamente sostenuta negli anni dal 2001 al 2003, ridotta del 10 per cento, violava l'art. 119 della Costituzione.

Anche il CAL Toscana ha sede presso il Consiglio regionale, il quale assicura il funzionamento dell'organo in questione mettendo a disposizione adeguate risorse materiali e congrua dotazione organica di personale, ma dall'inizio della pandemia da Covid 19 le sedute si svolgono, qui senza eccezioni, in videoconferenza.

### 1.2.2. L'attività del CAL Toscana.

L'attività del CAL Toscana risulta ben documentata grazie alla redazione di rapporti annuali facilmente consultabili dal sito istituzionale del Consiglio. Questo materiale ci ha permesso di redigere una tabella illustrativa utile per comprendere e quantificare il lavoro svolto in questi ultimi anni così da poter conseguentemente sviluppare adeguate riflessioni.

	Sedute	Pareri obbligatori	Esiti
2022	7 <sup>190</sup>	11	n.p.
2021	9	19	n.p.
2020	6	16	Tutti favorevoli, alcuni contengono raccomandazioni o condizioni
2019	8	14	Tutti favorevoli, 6 con raccomandazioni
2018	11	32	Tutti favorevoli, 5 con raccomandazioni e 1 con condizioni
2017	11	36	Tutti favorevoli, 6 con raccomandazioni e 1 con condizioni

<sup>190</sup> Considerando come ultima seduta svolta quella del 5 settembre 2022.

2016	10	27	Tutti favorevoli, 10 con raccomandazioni
2015 <sup>191</sup>	6	14	Tutti favorevoli, 4 con raccomandazioni
2014	8	23	Tutti favorevoli, 6 con raccomandazioni
2013	13	52	Tutti favorevoli, 20 con raccomandazioni o condizioni
2012	13	46	Tutti favorevoli ma 10 con condizioni e 14 con raccomandazioni

Il numero delle sedute è in lieve calo rispetto ai primi anni di analisi, tuttavia niente di particolarmente significativo. Si consideri che il basso numero di riunioni negli anni 2015 e 2020 coincide con lo svolgimento delle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale che hanno determinato una inattività del CAL per qualche mese.

I pareri obbligatori risultano anch'essi in calo anche se il numero degli ultimi anni sembrerebbe stabilizzarsi nella forbice che va da 10 a 20, comunque ben lontana dai 68 del 2003 e i 65 del 2004. Gli esiti dei pareri pronunciati sono tutti favorevoli anche se in molte occasioni sono portatori di condizioni o raccomandazioni. Viene rilevata la completa assenza dei pareri negativi che nei primi anni duemila erano stati espressi in molte più occasioni, bisogna infatti ritornare al 2009 per trovare l'ultimo.

---

<sup>191</sup> Le elezioni tenutesi il 31 maggio per il rinnovo del Consiglio regionale e per il rinnovo di alcune amministrazioni comunali della Toscana hanno inevitabilmente inciso sull'attività del Consiglio delle autonomie locali sia per quanto riguarda le sedute effettuate, sia per i pareri espressi, riducendone complessivamente il numero. Sono infatti conteggiate solo le sedute fino al 28 Marzo, data dell'ultima seduta del Consiglio regionale.

**Attività del Consiglio delle Autonomie locali tra il 2002 e il 2007<sup>117</sup>**

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005- 2006<sup>118</sup></b>	<b>2007</b>
<b>Atti esaminati</b>	47	72	68	79	55
<b>Pareri obbligatori</b>	44	68	65	79	55
<b>Osservazioni facoltative</b>	3	4	3	0	0
<b>Pareri negativi</b>	5	5	4	5	0
<b>Pareri favorevoli</b>	9	20	17	63	50
<b>Pareri favorevoli condizionatamente all'accoglimento di condizioni</b>	30	47	47	9	5
<b>Pareri espressi su cui si è pronunciato il Consiglio regionale</b>	31	42	38	18	19
<b>Totale rilievi (condizioni e raccomandazioni) formulati dal CAL ed esaminato dal Consiglio</b>	94	73	46	24	14
<b>Condizioni e raccomandazioni accolte dal Consiglio regionale</b>	41	13	12	6	3

A fini comparatistici con lo schema riportato nella pagina precedente è stata qui proposta l'attività del CAL Toscana dal 2002 al 2007<sup>192</sup>. La mole di lavoro e l'impegno del Consiglio era sicuramente maggiore, lo si deduce subito dal netto divario tra il numero dei pareri obbligatori della prima tabella rispetto alla seconda; non solo, nei primi anni di lavoro il CAL era anche molto meno accondiscendente verso il Consiglio regionale, con 30 pareri favorevoli condizionati e 5 contrari, nel 2002, sui 44 totali pronunciati. Dal punto di vista tecnico, nella fase tra il 2002 e il 2006, il parere del CAL toscano constava di quattro parti: la premessa in fatto, nella quale si descriveva la proposta esaminata; la motivazione, dove venivano riportate le considerazioni di ordine politico-istituzionale su cui si fondava il parere; il parere in senso stretto, con l'indicazione delle eventuali condizioni da

<sup>192</sup> P.L. Petrillo, G. Angiulli, C. Fasone, *La Regione Toscana e la ripartizione delle competenze fra le istituzioni territoriali*, in [https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Petr/Petrillo\\_Angiulli\\_Fasone\\_ASTRID\\_RICERCA\\_30\\_NOV\\_08.pdf](https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Petr/Petrillo_Angiulli_Fasone_ASTRID_RICERCA_30_NOV_08.pdf).

recepire da parte del Consiglio regionale; eventuali raccomandazioni. I pareri espressi nel 2007, invece, sono piuttosto laconici e formulati in modo molto schematico<sup>193</sup>. Grazie al confronto appena svolto si può affermare che il CAL Toscana, dopo un primo periodo di dinamismo e attivismo, ha successivamente assunto un ruolo via via più marginale.

Negli ultimi rapporti annuali sull'attività svolta viene sollecitata una profonda revisione del quadro normativo, sia della legge regionale istitutiva che del regolamento, allo scopo di rinnovare il ruolo e le competenze dell'organo all'interno dell'ordinamento e del sistema delle relazioni istituzionali regionali. Questa raccomandazione, ripetutamente indicata, non ha ancora dato seguito ai risultati sperati.

### **1.3. I rapporti dei CAL Toscana e Veneto con la Corte dei Conti.**

Il Consiglio delle Autonomie locali della Toscana ha dato piena attuazione al rapporto di collaborazione con la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti previsto dall'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia), che ha fatto del Consiglio il tramite tra gli enti locali e la stessa Sezione regionale della Corte dei Conti riguardo l'attivazione di una nuova forma di consulenza prestata nella materia della contabilità pubblica.

Il rapporto di collaborazione istituzionale è stato sviluppato attraverso la sottoscrizione di una convenzione, il 16 giugno 2006, con la stessa Corte e con la Giunta regionale; convenzione che prevede, tra l'altro, scambi di informazioni in merito all'attività di controllo sugli enti e la partecipazione del Consiglio all'attività di controllo. Al CAL sono trasmesse le richieste di parere formulate dai singoli enti e gli è consentita la possibilità di formulare autonome richieste su temi generali in materia di contabilità pubblica oltre a quelle sollecitate dagli enti territoriali. Come si potrà evincere poi dai dati il CAL toscano, ma in generale anche gli altri

---

<sup>193</sup> P.L. Petrillo, G. Angiulli, C. Fasone, *La Regione Toscana...*, cit., p. 52.

Consigli, non hanno formulato pareri di carattere generale, limitandosi a veicolare puntuali questioni poste dai singoli enti. Tramite le richieste di parere il Consiglio acquisisce costantemente notizia delle questioni problematiche affrontate dagli enti territoriali e può esercitare con maggior consapevolezza il proprio ruolo di raccordo tra livello locale e livello regionale<sup>194</sup>.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Pareri richiesti dagli enti locali alla C.d.C	31	14	18	8	9	1 <sup>195</sup>

Delle richieste di parere riportate in tabella, nessuna è provenuta direttamente dal CAL: esse hanno quasi unanimemente un'origine comunale<sup>196</sup>.

In Veneto, pur avendo dei dati limitati all'anno 2021, in quanto non risultano presenti né i dati del 2020 né quelli dell'anno in corso, gli enti locali, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, hanno trasmesso alla Sezione regionale la richiesta di cinque pareri.

## **2. Il Coordinamento nazionale permanente dei Consigli delle autonomie locali.**

Il CAL Toscana fu promotore, insieme agli omologhi organi delle Regioni Lazio, Marche, Sardegna e Umbria, dell'istituzione del Coordinamento nazionale permanente.

---

<sup>194</sup> M. Cavino-L. Imarisio, *Il Consiglio...*, cit., p. 94.

<sup>195</sup> Dato aggiornato al 15 giugno 2022.

<sup>196</sup> Qualche eccezione la si ha con richieste di parere proveniente da presidenti di Provincia o da presidenti di Unione di Comuni.

I presidenti dei Consigli delle autonomie locali delle Regioni sopracitate o in loro rappresentanza i relativi dirigenti, si sono riuniti a Roma il 5 aprile 2012 per costituirsi in coordinamento permanente. A circa dieci anni di distanza dal loro riconoscimento quale organo costituzionalmente necessario i CAL erano stati istituiti nella maggior parte delle Regioni a statuto ordinario e, pur nella loro particolarità ordinamentale, in quelle a statuto speciale. In questo contesto appariva indispensabile inaugurare una seconda stagione con lo scopo di dare un nuovo impulso agli strumenti di raccordo fra Stato ed enti locali

Era necessario rafforzare l'identità di tali Consigli traendo profitto dalla molteplicità delle esperienze regionali, tutelando le specificità, ma anche ponendosi l'obiettivo di elaborare, ove necessario, regole di funzionamento e di condotta comuni a tali organi.

Il Coordinamento nazionale permanente dei Consigli delle autonomie locali era stato costituito al fine di:

- ā) promuovere forme di raccordo tra le attività e le iniziative dei singoli Consigli, anche al fine di una migliore circolazione e scambio di esperienze, oltre che di individuazione delle best practices che meglio sono idonee a tutelare e rafforzare il ruolo e l'iniziativa delle autonomie locali;
- b) coordinare l'attività di elaborazione, studio e ricerca sia per ciò che attiene ai profili costituzionali e istituzionali dei Consigli che nell'ambito delle materie afferenti le loro specifiche competenze;
- c) svolgere attività di interlocuzione con gli organi di governo e con gli altri organi costituzionali
- d) elaborare posizioni comuni su specifici argomenti e formulare proposte dirette a valorizzare il ruolo degli enti locali nei progetti di riforma costituzionale dello Stato.

Il Coordinamento nazionale permanente si era dotato di **uno statuto** che sinteticamente prevedeva:

- a) La costituzione di un'**assemblea**, un coordinatore e un ufficio di coordinamento. L'assemblea era composta dai presidenti dei CAL che avevano sottoscritto l'atto costitutivo o che avessero aderito successivamente. Essa aveva il compito di approvare il bilancio e il documento programmatico annuale; formare gruppi di lavoro aperti alla più ampia partecipazione dei rappresentanti delle autonomie locali e regionali dei singoli Consigli; esaminare qualsiasi oggetto di interesse del CAL nonché l'elezione del coordinatore, del vice e dell'ufficio di coordinamento.
- b) La **durata** del Coordinamento era illimitata, con la possibilità di scioglimento di fronte all'impossibilità di raggiungere le finalità previste.
- c) La previsione di **un fondo comune** al Coordinamento costituito dai contributi versati dai Consigli aderenti, quantificati annualmente dall'assemblea, contributi degli enti pubblici, contributi di enti e soggetti privati e da introiti derivanti dalle eventuali iniziative del coordinamento.

Questo importante progetto del Coordinamento si fondava su una semplice ma essenziale considerazione: senza una forma di raccordo su scala nazionale l'esperienza del CAL sarebbe stata destinata ad avere una scarsa valorizzazione nel sistema costituzionale. Esso aveva inoltre il compito di raggiungere un grado sufficiente di omogeneità fra le diverse discipline nel concreto presenti. Soddisfare questa esigenza non equivaleva a comprimere l'autonomia regionale, la quale sarebbe risultata viceversa rafforzata da un irrobustimento della fisionomia e del ruolo del CAL<sup>197</sup>.

Dal 2012, anno della istituzione del coordinamento, non ci sono giunte molte notizie; possiamo solo rilevare la produzione di un documento, avvenuta nel 2016, dal titolo "Le prospettive di riforma del CAL"<sup>198</sup>.

---

<sup>197</sup> 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*, 2014, cit., p. 2.

<sup>198</sup> Documento consultabile presso <https://www.anci.it/wp-content/uploads/2018/06/Contenuti/Allegati/25-1-16%20proposte%20di%20riforma.pdf>.

Interpellati dallo scrivente alcuni dirigenti del CAL Toscana hanno dichiarato che, per loro conoscenza, il Coordinamento non risulta attivo e che non sono stati previsti, negli ultimi anni, stanziamenti da parte del Consiglio per la contribuzione al fondo comune dell'organo, tuttavia non è mai stato esercitato il diritto di recesso. Un'ulteriore prova del fatto della sua inattività deriva dall'inaccessibilità del sito che era stato in origine creato.

### **3. Il CAL nelle Regioni e Province a statuto speciale.**

Dopo aver analizzato le esperienze di due Regioni a statuto ordinario, è ora opportuno scorrere e addentrarsi negli organi di raccordo che sono maturati nelle Regioni a statuto speciale, così da avere una panoramica completa di tutte le realtà venutosi a creare dopo la riforma del titolo V anche in contesti con normative e status differenti. La sentenza 370/2006 della Corte Costituzionale ha espressamente negato la possibilità di applicazione dell'art. 123.4 della Costituzione alle Regioni e Province a statuto speciale. Il ricorso dello Stato era stato disposto contro la l. prov. Trento 7/2005 recante l'istituzione del CAL. Il ricorrente ricordava come la previsione del suddetto organo dovesse avvenire tramite fonte statutaria, e non con legge ordinaria, così come previsto dall'art. 123.4 della Costituzione, ritenuto applicabile al caso di specie in virtù dell'art. 10 l. cost. 3/2001, il quale prevedeva che le disposizioni del nuovo titolo V si applicavano anche alle Regioni e Province a statuto speciale qualora conferissero forme di autonomia più ampie di quelle già riconosciute<sup>199</sup>.

La Corte nel respingere il merito del ricorso sostenne che il sopraccitato art. 10 operava nei soli confronti di Regioni e Province autonome<sup>200</sup> e non fosse

---

<sup>199</sup> Lo Stato nel ricorrere sosteneva che l'art 10 l. cost 3/2001 non riguardasse solo le Regioni e le Province a statuto speciale ma anche gli enti locali, così qualora fosse intervenuta, come nel caso dell'art 123.4, una norma ampliativa dell'autonomia degli enti locali, sarebbe risultata applicabile per il principio della maggior autonomia.

<sup>200</sup> La Corte sosteneva l'argomento letterale della norma che non menzionava mai gli enti locali.

estendibile analogicamente a causa della specialità della norma, sottolineando che l'interpretazione opposta avrebbe dato luogo a dei veri e propri paradossi: ci si sarebbe potuti trovare dinanzi a casi in cui una stessa norma costituzionale corrispondesse “una ipotetica maggiore autonomia dell'ente locale e contestualmente una minore autonomia dell'ente regionale”.

Parte della dottrina sosteneva invece che la clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 poteva applicarsi a tutte le autonomie territoriali (quindi anche ai Comuni) in virtù dell'art. 5 della Costituzione che promuove l'autonomia dal basso<sup>201</sup>.

L'art 123.4 non offriva quindi una copertura costituzionale per le Regioni e Province autonome che avessero voluto istituire il CAL. Ciò non toglie, ed è la stessa Corte a ribadirlo<sup>202</sup>, che Regioni e Province autonome possano istituire organi di raccordo tra sé e gli enti locali. Rimane però da chiedersi quale sia la fonte idonea a disporli e quale sia la loro natura<sup>203</sup>.

Le diverse realtà regionali e provinciali hanno previsto degli organi di raccordo con sostanziali differenze tra le varie discipline adottate. Alcune, essendo l'organo anello di congiunzione fra Regione ed enti locali, hanno preferito incardinarlo nel sistema degli enti locali, altre hanno attribuito un maggior peso nella forma di governo regionale, realtà già in uso nelle esperienze delle Regioni ordinarie. Nel primo caso per la disciplina del Consiglio basterà una legge regionale, nel secondo caso sarà opportuno procedere con legge regionale o provinciale statutaria<sup>204</sup>.

---

<sup>201</sup> Cfr. A. D'Atena, *Le regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano 2005.

<sup>202</sup> La Corte sostiene infatti: “Rimane, comunque, fermo il potere di detti enti di prevedere, in armonia con le proprie regole statutarie, particolari modalità procedurali volte ad introdurre nel rispettivo sistema forme organizzative stabili di raccordo tra l'ente regione e gli enti locali ispirate dalle esigenze di assicurare l'osservanza del principio di leale collaborazione”.

<sup>203</sup> Cfr. A. Ambrosi, *I consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione della fonte competente*, in *Le Regioni*, 2/2007. 363 e ss.

<sup>204</sup> M. Cavino-L. Imarisio, *Il Consiglio...*, cit., p. 102 ss.

### 3.1. Le esperienze delle Regioni e Province a statuto speciale.

Scorrendo brevemente le varie discipline regionali, la Regione **Valle d'Aosta** ha istituito il Consiglio permanente degli enti locali con la legge 54/1998, qualificandolo come organo di rappresentanza degli enti locali per un maggior coinvolgimento di quest'ultimi nella politica regionale. Il CPEL si avvale per l'esercizio delle proprie funzioni del CELVA, consorzio degli enti locali della Valle d'Aosta<sup>205</sup> e, avendo sede presso di esso e non presso la Regione, lo possiamo considerare a tutti gli effetti un organismo del sistema degli enti locali.

Nella **Provincia autonoma di Trento** la legge prov 7/2005 ha istituito il CAL presso il Consiglio provinciale, mentre il 9/09/2015 il Consiglio si è dotato di un proprio regolamento interno con la disciplina organizzativa<sup>206</sup>. Anche in questo caso un particolare interesse va dato ai rapporti tra il CAL e il Consorzio dei Comuni trentini, società cooperativa che associa gli enti locali della Provincia, che vengono disciplinati dai rispettivi regolamenti o da eventuali convenzioni. A differenza però di quanto previsto in Valle d'Aosta, il Consiglio ha qui sede presso il Consiglio provinciale<sup>207</sup>.

Il Consiglio dei Comuni della **Provincia di Bolzano** è stato istituito con la legge prov 4/2010, il cui regolamento è stato poi approvato il 26/02/2021. Anch'esso ha sede istituzionale presso il Consiglio provinciale e collabora con il Consorzio dei Comuni della Provincia autonoma di Bolzano presso il quale è collocata invece la sede amministrativa.

Il CAL del **Friuli Venezia-Giulia**, istituito con l.r. 1/2006, è stato poi disciplinato dalla l.r. 12/2015 che va a sostituire la precedente normativa. Ha sede presso Udine

---

<sup>205</sup> Così dispone l'art. 24 del Regolamento del Consiglio permanente degli enti locali approvato con deliberazione dell'assemblea 1/2018.

<sup>206</sup> In data 23/03/2022 il regolamento interno è stato modificato.

<sup>207</sup> Art. 3 del regolamento interno del CAL trentino.

e si avvale di una struttura operativa alle dipendenze funzionali del Presidente del CAL. Di particolare interesse risultano le norme relative alla composizione, a differenza di altre esperienze, le quali qualificano come membri del Consiglio gli enti locali in quanto tali e non gli amministratori di essi.

La regione **Sardegna** ha previsto il CAL con la l.r. 1/2005 poi modificata dalla l.r. 31/2016. Come anche la Regione Piemonte il legislatore sardo ha affiancato il Consiglio alla Conferenza permanente Regioni-enti locali, la quale a differenza del primo che ha funzione consultive, possiede funzioni concertative.

In **Sicilia**, infine non è stato previsto il CAL, essendo i rapporti tra Regione ed enti locali regolati dall'apposita conferenza che li vede protagonisti prevista dalla l.r. 6/1997. Di recente, il Presidente dell'ANCI Sicilia Leoluca Orlando ha illustrato il documento con un elenco di proposte che i sindaci siciliani hanno presentato ai candidati in vista delle elezioni regionali e nazionali del 25 settembre: il primo punto del documento prevede l'istituzione del CAL<sup>208</sup>.

---

<sup>208</sup> <https://www.italpress.com/allarme-dellanci-sicilia-comuni-al-collasso-appello-ai-candidati-regionali-e-nazionali/>.

## **CAPITOLO QUARTO**

### **LE CRITICITA' DELL'ORGANO.**

SOMMARIO: 1. Rilievi critici sull'attuazione del CAL. – 1.1. Il CAL, un organo “sconosciuto”. – 1.2. Rilievi critici sulla composizione. – 1.3. Sull'attività e sulle funzioni del CAL. - 1.4. Le ulteriori forme di raccordo con gli enti locali. – 1.5. L'eterno problema dei compensi. – 1.6. Lo scarso interesse del legislatore verso il CAL.

#### **1. Rilievi critici sull'attuazione del CAL.**

Ci accingiamo ora a produrre una disamina sulle maggiori problematiche che i Consigli delle autonomie locali hanno dovuto affrontare in questi venti e più anni dalla loro istituzione.

Lasciamo poi alla conclusione il compito di tracciare delle proposte per un rilancio dell'organo con la speranza che il legislatore, poco o nulla interessato ad un intervento riformatore, possa finalmente mettere mano all'articolo 123 della Costituzione magari nell'ottica di un intervento più generale che coinvolga l'intero titolo V. Resterà come estrema ratio l'ipotesi di una soppressione del CAL, ventilata già da più parti, ma non concretizzata, che risolverebbe all'origine il suo malfunzionamento. Riteniamo tuttavia che non essendo mai stato oggetto di aggiustamenti, l'organo debba essere primariamente adeguato alla realtà che si è venuta a creare e, solamente se tale intervento dovesse risultare vano, si dovrebbe considerare l'ipotesi di una sua eliminazione.

Le criticità investono sia i profili applicativi, che quelli di carattere sistematico. Tali profili sono strettamente interdipendenti, poiché le criticità di tipo applicativo sono conseguenza anche di un'incertezza di tipo sistematico che il CAL reca con sé sin dalla nascita e che si è accentuata negli anni, con il modificarsi del contesto istituzionale<sup>209</sup>. Il potenziale rilievo del CAL non pare aver trovato un adeguato supporto nelle scelte dei legislatori statutari: questi non hanno saputo valorizzare il nuovo organismo, percependolo probabilmente non come un'occasione di arricchimento della funzione di rappresentanza della assemblea regionale, ma piuttosto come un antagonista che mira a ridurre la funzione di rappresentanza del singolo consigliere<sup>210</sup>.

### **1.1. Il CAL, un organo “sconosciuto”.**

Il CAL è, un po' paradossalmente, un organo delle autonomie locali di cui le autonomie locali non hanno conoscenza: dalle ricerche e dalle interviste che sono state condotte per la redazione della seguente tesi è emerso come i sindaci stessi non percepiscano le reali funzioni dell'organo. Essi, nel caso Veneto, si ritrovano per scegliere i propri rappresentanti al Consiglio in sede di conferenza dei sindaci e niente di più. Una volta avvenuta l'elezione mancano completamente gli strumenti e i mezzi per uno scambio continuo tra i rappresentanti eletti e quelli esclusi. Ciò comporta che pochi sindaci, forse perché direttamente interessati, riconoscano l'attività che viene svolta in sede all'organo. In una realtà molto complessa, come quella attuale, dove amministrare anche un Comune di piccole dimensioni risulta difficile, con questioni delicate da dover affrontare, il sindaco, in caso di necessità, percorre altri mezzi di interlocuzione, differenti dal CAL, come ad esempio colloqui con i rappresentanti di categoria presso l'ANCI o

---

<sup>209</sup> G. Scarafiocca, *L'organizzazione...*, cit., p.2.

<sup>210</sup> M. Carli, *I rapporti Regioni-enti locali...*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Torino 2006, cit., p. 175 e 177.

attraverso incontri con consiglieri o assessori regionali eletti presso la propria circoscrizione territoriale. È quindi mancata in passato, e manca tutt'ora, un'informazione generale e completa della potenzialità, delle funzioni e dell'attività di quest'organo con la conseguenza che ognuno preferisce percorrere mezzi di interlocuzione meno formali e sicuramente maggiormente produttivi di benefici. Un possibile modello per la risoluzione del problema ora presentato potrebbe essere l'istituzione di associazioni di Comuni, sull'esempio dell'associazione "area berica" citata nel precedente capitolo, ove il rappresentante territoriale facente parte del CAL tiene il punto abitualmente sull'attività dell'organo.

## **1.2. Rilievi critici sulla composizione.**

Sin dall'inizio si è potuto assistere ad una frammentazione della disciplina del CAL realizzata attraverso ampi rinvii che gli statuti ordinari hanno operato a favore di leggi e regolamenti regionali. L'abbassamento del grado normativo delle regole di funzionamento dei CAL, infatti, ha dimostrato fin da subito come le Regioni non fossero in grado di inserire gli Enti locali in un "sistema regionale integrato" e si ponessero, più semplicemente, il problema di rispettare una prescrizione costituzionale senza accoglierne appieno la portata innovativa. Per effetto di queste scelte l'immagine dei rapporti istituzionali endoregionali che ci consegnano le disposizioni regionali sui CAL è molto sfocata: ben lontano dall'essere vera espressione del principio di sussidiarietà, la normativa ha assunto un carattere alluvionale in cui sostanzialmente si è dissolto il valore statutario che pure la Costituzione assegna all'organo<sup>211</sup>. Connesso a questo esiste una diffusa tendenza di sfavore, da parte dei consiglieri regionali, nei confronti del nuovo organo, percepito non come un'occasione di arricchimento della funzione di

---

<sup>211</sup> Elena di Carpegna Brivio, *Il CAL tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti, in federalismi.it*, 2018.

rappresentanza della assemblea regionale, ma piuttosto come un organo antagonista che mira a ridurre la funzione di rappresentanza del singolo consigliere, non più abilitato a farsi portatore, in Regione, delle richieste della periferia. Disfavore che, in presenza di un obbligo costituzionale di previsione del nuovo organo, ha portato a dare un “profilo basso” al nuovo organo, rinviando a un momento successivo, e cioè alla futura legge regionale, le scelte definitive<sup>212</sup>. La frammentarietà e il declassamento di fonte normativa sono evidenti se si guarda la disciplina della composizione: ci sono Regioni in cui i CAL sono costituiti esclusivamente da amministratori degli enti locali, di cui alcuni sono membri di diritto mentre altri sono eletti sulla base di meccanismi di tipo proporzionale variamente disciplinati, soprattutto dalle leggi regionali. In altre Regioni questo sistema è temperato dalla presenza dei Presidenti dei Consigli comunali o provinciali<sup>213</sup>. Ci sono poi modelli di tipo misto in cui c’è la compresenza sia di amministratori che di consiglieri comunali o provinciali<sup>214</sup>. All’opposto si collocano le Regioni che hanno adottato un sistema di rappresentanza basato pressoché esclusivamente sugli organi assembleari degli enti locali<sup>215</sup>. Anche le modalità di scelta della componente elettiva sono estremamente complesse e diversificate nelle varie esperienze regionali.

Alla luce di questo panorama variegato, sembrerebbe meglio armonizzarsi con la logica istitutiva del CAL la previsione di una espressione qualificata delle istituzioni territoriali in quanto tali, anziché con rappresentanti di gruppi consiliari, con la preferenza che andrebbe accordata verso la partecipazione dei sindaci e dei Presidenti della Provincia che rappresentano, anche istituzionalmente, l’ente di provenienza<sup>216</sup>. Immettere “rappresentanti” delle assemblee locali nel Consiglio in

---

<sup>212</sup> M. Carli, *Il Consiglio delle Autonomie locali...*, cit., p. 6.

<sup>213</sup> È il caso della Liguria e della Toscana.

<sup>214</sup> È il caso dell’Umbria.

<sup>215</sup> È il caso della Puglia.

<sup>216</sup> F. Pizzolato, *In mezzo al guado...*, cit., p. 194.

cui vengono rappresentati gli interessi degli enti significa trasferire in esso le divisioni politico-partitiche che fisiologicamente dividono le rappresentanze elettorali e quindi fare del Consiglio delle autonomie locali l'ennesima riproduzione dell'assemblea rappresentativa<sup>217</sup>. L'individuazione di un equilibrato sistema "misto" costituisce l'obiettivo che un'opera di armonizzazione della normativa regionale dovrebbe porsi, individuando un punto di equilibrio tra un'intelaiatura di base di carattere comune e le concrete distinte soluzioni, fondate, ognuna, sulle specificità regionali<sup>218</sup>.

Quest'armonizzazione non dovrà quindi sacrificare le diversità che sono l'origine del nostro variegato sistema territoriale.

Ulteriori rilievi critici concernenti la composizione del CAL sorgono dalla presenza, al suo interno, di membri provenienti dalle autonomie sociali e funzionali e, dopo la legge 56/2014, dei rappresentanti delle Province. Tali perplessità, con riguardo ai primi, sorgono dal tenore letterale dell'art. 123 che indica una composizione dell'organo con espressioni istituzionali delle autonomie locali; dall'altro, anche l'intima connessione tra sussidiarietà verticale e orizzontale porta a ritenere che le autonomie sociali del territorio possano essere veicolate, nelle loro istanze, da quelle istituzionali locali<sup>219</sup>. Con riferimento alla seconda categoria, le Province, a seguito della sopraccitata legge 56/2014, sono ormai configurabili come enti a rappresentanza di secondo livello in quanto non sono più i cittadini ad eleggere i consiglieri provinciali ma i sindaci e i consiglieri

---

<sup>217</sup> R. Bin, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, cit., p. 602.

<sup>218</sup> Documento di proposte approvato dal Coordinamento nazionale permanente dei Consigli delle autonomie locali, 2016, cit., p.5.

<sup>219</sup> F. Pizzolato, *In mezzo al guado...*, cit., p.195. Non è comunque l'unico ad esprimere perplessità sulla presenza, all'interno del CAL, di membri delle autonomie funzionali, si veda ad esempio G.U. Rescigno, *Consiglio...*, cit., p. 237; D. Coduti, *Il consiglio delle autonomie locali e il necessario raccordo fra regioni ed enti locali*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, I, Torino 2008, cit., p. 216.

comunali fra i sindaci e i consiglieri comunali del territorio di riferimento. Questa trasformazione può portare ad una esclusione della componente provinciale all'interno del CAL in quanto coincidente con quella comunale già prevista. Lo stesso discorso si può rivolgere alle Città metropolitane. Alcune Regioni sono già intervenute per modificare la composizione del CAL privandolo di parte delle rappresentanze provinciali<sup>220</sup>. A ulteriore rafforzamento di quanto detto il Coordinamento nazionale permanente dei Consigli delle autonomie locali, nel 2016, aveva prodotto un documento di proposte di riforma dei CAL in cui spiegava che “i consigli provinciali, nella nuova configurazione, sono organi che hanno natura e funzioni assai diverse dalle vecchie assemblee ad elezione diretta ed appare scarsamente giustificabile, là dove le rappresentanze di tali Consigli all'interno del CAL sono variamente previste nelle leggi regionali o negli statuti, che tali rappresentanze permangano”. Aggiungendo poi che “il ruolo centrale non potrà che essere assunto dai Comuni” e che “una soluzione basata sulla sola rappresentanza comunale, con l’aggiunta dei Presidenti di Provincia, avrebbe il pregio di un’indubbia maggior linearità”. Non si esclude che tale assunto sia nuovamente rimesso in discussione a seguito delle recenti dichiarazioni rilasciate dal nuovo ministro per gli affari regionali e le autonomie Roberto Calderoli, il quale ha manifestato la volontà di riproporre l’elezione diretta di Presidente e Consiglio provinciale con la ri-attribuzione di competenze locali dirette. Dall’esame critico ivi condotto si ritiene quindi necessario un intervento normativo che delinei con maggior precisione sia a livello costituzionale, e di conseguenza a livello statutario, i criteri inerenti alla composizione, così da rendere più omogenee le diverse legislazioni evitando anche la presenza di rappresentanze che poco o nulla hanno in comune con l’organo in questione. L’augurio è che tale intervento sia compiuto, come sopra detto, a livello costituzionale, senza demandare tali

---

<sup>220</sup> Umbria, l.r. 18/2014 ha eliminato i consiglieri provinciali e i Presidenti delle Unioni dei Comuni ed ha apportato delle modifiche alle modalità di elezione dei membri non di diritto. In Toscana con la l.r. 63/2014, promossa perché era stata ritenuta incoerente la rappresentanza di Province e Città metropolitane in seno al CAL alla luce della modifica del quadro normativo, erano decaduti i due presidenti dei consigli provinciali presenti.

riforme a fonti secondarie, facilmente modificabili con successivi interventi riformatori. L'omogeneità, soprattutto nel campo della composizione, non dovrà però tradursi in una imposizione e regolamentazione tout court: dovranno infatti essere mantenute le specificità in modo tale da garantire che alcune connotazioni territoriali siano preservate, garantite e valorizzate.

### **1.3. Sull'attività e sulle funzioni del CAL.**

Anche in ordine all'attività svolta dal Consiglio delle autonomie locali si riscontrano problematiche che non consentono un pieno ed efficiente funzionamento dell'organo. Il cuore dell'attività dei CAL è sicuramente costituito dalle funzioni consultive: i pareri resi dai Consigli difficilmente risultano essere incisivi dal momento che spesso intervengono in fasi molto preliminari dei procedimenti di formazione degli atti, i quali poi vengono emendati spesso senza alcun nuovo intervento del CAL; si tratta, evidentemente, di un aspetto su cui occorre riflettere, ed eventualmente intervenire, anche seguendo l'esempio di quei legislatori regionali 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. Inoltre, la maggioranza dei pareri resi sono quasi tutti favorevoli, tanti di essi all'unanimità, occasionalmente con osservazioni o condizioni<sup>221</sup>, tendendo a uniformarsi alle indicazioni che sui vari temi provengono dal fronte regionale. Questa metodica rende l'intervento del Consiglio delle autonomie locali un passaggio formale e meramente dovuto nel procedimento legislativo regionale, con la consapevolezza, già in origine, che esso non inciderà minimamente nell'iter. Si è verificato una sorta di appiattimento in cui è venuta meno la natura del controllo che doveva essere propria dell'organo e dell'attività di consultazione. Infine, le previsioni di una deliberazione a maggioranza assoluta o dell'obbligo di motivazione, come aggravio a seguito del mancato recepimento

---

<sup>221</sup> Si veda l'analisi condotta nel capitolo precedente con i dati presentati della Regione Toscana.

del parere del CAL ad opera del Consiglio regionale, risultano garanzie troppo deboli, facilmente superabili senza particolari problematiche.

Per quanto riguarda la funzione propositiva, consistente nell'iniziativa legislativa e nella possibilità di proporre al Presidente della Giunta regionale l'impugnativa di atti lesivi dell'autonomia locale, mancano delle previsioni che rafforzino questo ruolo dei CAL quantomeno in quelle materie, come l'attribuzione di funzioni ai Comuni, che necessitano di un forte allineamento tra la legge regionale e le istituzioni chiamate a dare ad essa attuazione. L'iniziativa legislativa, come si è potuto ricavare in altri parti di questo lavoro, risulta poco attuata e ciò è ritenuto ambiguo in quanto, attraverso questo potere, si manifesterebbero nel modo più concreto le problematiche delle comunità di riferimento con delle proposte direttamente prese in carico dal Consiglio regionale. Alcune Regioni hanno attribuito al CAL funzioni di carattere concertativo, come la possibilità di concludere accordi o intese, tuttavia con risultati poco soddisfacenti<sup>222</sup>. Il rafforzamento di attività di questo tipo potrebbe rendere i CAL una vera espressione del principio di cooperazione, tanto più se si riuscisse ad imputare all'organo la capacità di sostituirsi ai singoli Enti locali<sup>223</sup>. La previsione di queste funzioni è però molto parziale e in alcune Regioni è attribuita non al CAL quanto ad organi di raccordo ispirati al modello delle Conferenze<sup>224</sup>.

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

---

<sup>222</sup> Dal sito istituzionale del CAL Veneto risulta ad esempio che negli anni 2020 e 2021 non sono state stipulate intese, mentre nel 2022 solo una.

<sup>223</sup> Elena di Carpegna Brivio, *Il CAL...*, cit. p.8.

<sup>224</sup> Piemonte: l.r. 30/2006, artt. 14, 15, 16;

locale<sup>225</sup>. Parte della dottrina ritiene inoltre che il collegamento tra il Consiglio delle autonomie locali e il Consiglio regionale, che si manifesta attraverso la mancata assegnazione di una sede autonoma e strutture proprie, così come con l'imposizione di sedute congiunte e una durata coincidente con la legislatura regionale, sia pensato in modo tale da ridurne l'indipendenza del CAL<sup>226</sup>.

#### **1.4. Le ulteriori forme di raccordo con gli enti locali.**

Un ulteriore motivo di depotenziamento del CAL è derivato dalla proliferazione di organi di raccordo alternativi ad esso o dal mantenimento delle precedenti Conferenze previamente formate. Si tratta di tendenze rilevanti che rivelano come il Consiglio delle autonome locali non sia diventato il punto di riferimento per l'organizzazione delle relazioni tra Regione ed enti locali. Si veda il caso della Regione Emilia-Romagna che con la l.r 2/2007 ha istituito il comitato di concertazione turistica cui vengono attribuite funzioni di concertazione delle linee strategiche e programmatiche per lo sviluppo delle attività di promozione e commercializzazione turistica. Ancora la legislazione emiliana nel 2015, nel dare attuazione alla legge Delrio, ha previsto la istituzione di una Conferenza agricola, di comitati di consultazione in materia di fauna e di pesca ecc. Il Lazio con la l.r 6/2007 ha previsto, in materia ambientale, l'istituzione di un comitato regionale di coordinamento. La Regione Piemonte, con la legge istitutiva del CAL 30/2006, ha scelto di mantenere la Conferenza permanente Regioni-autonomie locali e ha distinto tra le funzioni di consultazione e raccordo affidate al Consiglio, e funzioni di concertazione affidate alla Conferenza<sup>227</sup>. Tutte queste previsioni sono derivate

---

<sup>225</sup> Elena di Carpegna Brivio, *Il CAL...*, cit., p. 9.

<sup>226</sup> Elena di Carpegna Brivio, *Il CAL...*, p. 9.

<sup>227</sup> Sul punto G. Scarafiocca, *L'organizzazione...*, afferma che “la moltiplicazione dei tavoli, cui i rappresentanti degli enti locali sono chiamati a partecipare, svilisce l'importanza di tali istituzioni, con l'ulteriore rischio che la sede concertativa sia percepita come il luogo in cui effettivamente si prendono le decisioni rilevanti per le amministrazioni pubbliche, mentre il CAL resta, in questa prospettiva, un mero dispensatore di pareri. La soluzione a questo problema sembra essere una sola: i CAL devono poter partecipare ai processi decisionali propri

dalla percezione di una perdita di centralità del CAL, conseguente alle notevoli difficoltà di funzionamento di tale organo. Si sono così preferite queste sedi più flessibili e informali, con un numero inferiore di soggetti, capaci di svolgere con maggior rapidità i loro compiti, con l'obiettivo di rendere più fluidi i processi decisionali di tali organismi<sup>228</sup>. Pur condividendo la creazione a livello regionale di organi di raccordo alternativi, con lo scopo di decongestionare il CAL e garantire più efficacemente l'esercizio delle funzioni, si deve constatare che l'istituzione di tali ulteriori sedi abbia prodotto la perdita di centralità del circuito partecipativo del CAL e abbia contribuito allo svilimento dell'organo, tanto più evidente ove non siano stati previsti raccordi tra questi ed i predetti speciali organismi; solo in talune circostanze esistono raccordi tra i due enti, o sul piano funzionale (mediante la previsione di forme di collaborazione) o sul piano organizzativo (mediante la nomina, ad opera dell'uno, dei rappresentanti degli enti locali facenti parte degli altri)<sup>229</sup>. In fondo, tale esito nefasto è lo stesso che ha segnato la sorte del CNEL nella rappresentanza degli interessi<sup>230</sup>. La sovrapposizione di questi diversi organismi determina confusione in ordine ai ruoli ed alle funzioni reciproche, ingenerando la percezione del CAL come di un semplice organo aggiuntivo rispetto a quelli già esistenti. Di questo passo i Consigli rischiano di diventare meri dispensatori di pareri lasciando ad altri canali paralleli le decisioni e le negoziazioni che contano.

Da ultimo va posta l'attenzione al rapporto fra CAL e ANCI. La legge Delrio ha concentrato nell'ANCI l'esercizio della rappresentanza di tipo associativo, con il

---

della concertazione quali interlocutori privilegiati, nella loro veste di rappresentanti istituzionali degli enti locali”.

<sup>228</sup> 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*, Milano 2012, 213 ss.

<sup>229</sup> 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*, Bologna 2012, p. 237.

<sup>230</sup> F. Pizzolato, *In mezzo al guado...*, cit., p. 193.

conseguente assorbimento delle funzioni rappresentative di UNCEM ed UPI. Talune esperienze regionali, come si è precedentemente dimostrato, hanno previsto una presenza diretta di membri di tali associazioni nella composizione dello stesso CAL. Emerge quindi la possibilità di individuare nell'ANCI una struttura di supporto di cui il Consiglio può avvalersi, rafforzandone i profili di carattere organizzativo e conservando tuttavia quell'indispensabile autonomia dell'organo strettamente connessa allo svolgimento delle sue funzioni istituzionali e da cui derivano i suoi poteri. Il CAL resta però un organo espressamente previsto dalla Costituzione, il quale deve necessariamente mantenere una sua distinta identità rispetto a fenomeni associativi di tipo privatistico.

### **1.5. L'eterno problema dei compensi.**

Così come gli incarichi da consiglieri provinciali, ai sensi dell'art. 84 della legge Delrio, sono esercitati a titolo gratuito, anche le differenti discipline regionali hanno previsto, per i componenti del CAL, un mero rimborso spese. La l.r. 31/2017 del Veneto prevede ad esempio che “ai componenti del CAL non spetta alcuna indennità di carica, né un gettone di presenza, fatto salvo il rimborso delle spese sostenute e documentate e degli oneri di parcheggio secondo quanto previsto dall'articolo 187 della legge regionale 10 giugno 1991, n. 12”. La Regione Liguria dispone all'art. 15 della l.r. 1/2011 che “ai componenti del Consiglio delle Autonomie locali rappresentativi dei Comuni inferiori a 5.000 abitanti di cui all'Art. 2, comma 1, lettere c) e d), spetta per la missione e per la partecipazione alle sedute il rimborso delle spese di viaggio in base alle disposizioni vigenti per i dirigenti regionali”. Le suddette previsioni contribuiscono sicuramente a dare ancora meno lustro ad una carica che dovrebbe essere maggiormente valorizzata anche dal punto di vista economico. Non si deve dimenticare che i componenti del CAL sono per la maggioranza amministratori locali con compiti già gravosi da affrontare nella quotidianità e con delle indennità quasi irrisorie: attribuire ad essi ulteriori responsabilità senza una adeguata

corresponsione economica rischia di svilire ancora una volta un ruolo che andrebbe salvaguardato. Tutto ciò ha determinato una fuga verso determinate cariche, comprese quella del Sindaco e del rappresentante dei Comuni presso il CAL; non è un caso che in determinati contesti sia alquanto difficile trovare persone che mettono a disposizione il loro tempo per incarichi di questo genere<sup>231</sup>. Per agevolare i componenti del CAL si è preferito in alcune Regioni proseguire, anche dopo il periodo più intenso dell'emergenza Covid, con le sedute telematiche, così da evitare lunghe trasferte spesso inconciliabili con i normali impegni lavorativi o amministrativi. Urge, anche in questa materia, un'adeguata riflessione sul ruolo ricoperto dai componenti del CAL, diversamente, avanti di questo passo, ci si troverà di fronte ad un disinteresse non più controllabile con difficoltà sempre maggiori nell'individuare persone disposte ad assumere determinati incarichi.

## **1.6. Lo scarso interesse del legislatore verso il CAL.**

Dopo la riforma del titolo V del 2001 il ruolo assunto dal CAL è andato via via marginalizzandosi e con ciò anche l'attenzione del legislatore nei suoi confronti. La legge La Loggia 131/2003 ha completato il disegno della più ampia riforma intervenuta due anni prima, garantendo agli enti locali la partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale delle leggi in via principale e prevedendo il parere del CAL nel caso di esercizio del potere sostitutivo governativo nei confronti di Comuni, Province o Città metropolitane.

Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 269, pubblicato in Gazzetta ufficiale il 18 novembre 2005 e respinto in seguito al referendum costituzionale del 25 e 26

---

<sup>231</sup> In Calabria, con un proprio decreto di ottobre, il Presidente del Consiglio regionale ha sconvocato le elezioni del Consiglio delle autonomie locali in programma il 20 ottobre. Alla scadenza del termine della presentazione delle candidature per i 22 componenti elettivi del CAL non erano pervenute candidature sufficienti a garantire l'assegnazione dei seggi, per questo si sono indette le nuove elezioni l'11 gennaio 2023 con la speranza, questa volta di raggiungere il numero richiesto. Articolo consultabile su <https://www.corrieredellacalabria.it/2022/10/07/consiglio-delle-autonomie-locali-finora-poche-candidature-elezioni-del-20-ottobre-sconvocate-e-rinviate-a-gennaio/>.

giugno 2006, conteneva, in una sua prima versione, un quinto comma dell'art. 123, comma 4, Cost., per il quale con legge ordinaria dello Stato si sarebbe dovuto provvedere ad individuare “i principi fondamentali per la formazione e la composizione dei Consigli delle autonomie locali”. Quest'ultima previsione poneva, nondimeno, problemi di compatibilità con gli altri commi dello stesso articolo, in particolare il quarto che, come si è già detto, affida allo statuto la disciplina dell'organo<sup>232</sup>, questo perché l'autonomia statutaria delle Regioni incontra, dopo la legge costituzionale 1/1999, i limiti derivanti dalle norme e dai principi costituzionali e non quelli derivanti della legge ordinaria del parlamento<sup>233</sup>. Nella versione finale approvata dalle Camere<sup>234</sup>, il testo della legge costituzionale conteneva una nuova formulazione del comma 4, dell'art. 123, che così recitava: “in ogni Regione lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione, di concertazione e di raccordo fra le Regioni e gli enti locali”. Alla funzione consultiva si aggiungevano, quindi, quelle di concertazione e di raccordo. Oltre a quanto appena enunciato l'art. 3 della suddetta legge disciplinava invece l'elezione da parte del Consiglio delle autonomie locali del rappresentante regionale degli enti locali presso il Senato federale, senza diritto di voto, che doveva essere eletto fra i sindaci e i Presidenti della Provincia o Città metropolitana della Regione. Infine, l'art. 9 demandava al regolamento del Senato la disciplina relativa ai pareri che “ogni Consiglio o Assemblea regionale o Consiglio delle province autonome può esprimere, sentito il CAL, sui disegni di legge di cui all'art. 20 secondo comma”.

---

<sup>232</sup> F. Randone, *Il Consiglio delle Autonomie Locali nel sistema delle fonti regionali. Regioni ordinarie e Regioni speciali a confronto*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), dicembre 2007.

<sup>233</sup> Cfr. C. Cost. n. 304/2002, n. 196/2003 e n. 2/2004.

<sup>234</sup> Legge pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005.

Successivamente il d.l. 95/2012 attribuiva al CAL il compito di elaborare un'ipotesi di riordino delle Province da sottoporre alla Regione, la quale con i dovuti accorgimenti, l'avrebbe trasmessa allo Stato. La dottrina sosteneva l'illegittimità della norma perché in contrasto con l'art. 133.1 della Costituzione, sottolineando che l'iniziativa dei Comuni, prevista dal suddetto articolo, era una iniziativa diretta che non poteva essere quindi esercitata da enti rappresentanti a prescindere dalla natura<sup>235</sup>. Tuttavia, anche se si fosse ammessa la precedente iniziativa, non sarebbe stato certamente il CAL legittimato ad esercitarla in quanto non composto da rappresentanti dei soli Comuni. A prescindere da questi rilievi la Corte costituzionale dichiarò la legge illegittima perché prodotta mediante la decretazione d'urgenza per la realizzazione di una riforma ordinamentale di tale portata<sup>236</sup>. Sempre il richiamato d.l. 95/2012, all'art. 19.1, prevedeva il concerto del CAL nella definizione legislativa, da parte delle Regioni, delle dimensioni territoriali ottimali per l'esercizio associato delle funzioni.

La successiva legge Delrio 56/2014, recante disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, segnò una battuta d'arresto nel processo di valorizzazione del CAL per il riordino delle funzioni provinciali, limitandosi alla previsione di percorsi regionali di riordino territoriale. L'accordo raggiunto in Conferenza unificata l'11 settembre 2014 ha stabilito solo che le leggi regionali sulla razionalizzazione delle funzioni provinciali dovessero consultare il sistema delle autonomie locali "anche attraverso i Consigli delle autonomie locali". Un ruolo che non appare 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 Consigli

---

<sup>235</sup> Cfr. M. Cavino-L. Imarisio, *Il Consiglio...*, cit. p.96; P.A. Capotosti, *Parere in ordine all'interpretazione...*

<sup>236</sup> Sul punto, si rinvia, tra i vari commenti, alle considerazioni di M. Massa, *Come non si devono riformare le province*, in *Le Regioni*, 2013, p. 1168 ss.

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<sup>237</sup>. Le Regioni, infatti, non sempre hanno utilizzato il raccordo in sede di CAL per dare attuazione alla legge Delrio e anzi hanno preferito prevedere, ancora una volta, altre forme di confronto con gli enti locali<sup>238</sup>. Probabilmente ciò deriva dalla perdita di centralità che questo organo ha avuto con procedimenti eccessivamente formali a cui sono stati preferiti mezzi più veloci e informali. In ogni caso si riteneva che se, come è vero, il CAL era 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 poteva non rientrare tra ambiti di competenza ed intervento del CAL.

Al silenzio della legge 56/2014 si aggiunse quello della riforma costituzionale Boschi-Renzi. Nonostante il ruolo di assoluto rilievo che le Regioni rivestono nel rapporto con le autonomie, queste non esauriscono il loro orizzonte all’interno dell’ordinamento regionale e non a caso il nuovo Senato non corrispondeva al modello del Bundesrat tedesco, come non sarebbe stato verosimilmente possibile, considerando la storia delle autonomie territoriali nel nostro paese<sup>239</sup>. La previsione di una Camera delle Autonomie era già contenuta nel disegno di legge costituzionale discusso in Parlamento nel corso della XV legislatura, c.d. “bozza Violante”, il quale prevedeva che i senatori venissero eletti in secondo grado dai Consigli regionali e dei Consigli delle Autonomie locali, con voto limitato al fine

---

<sup>237</sup> M. G. Nacci, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie...*, cit., p. 21.

<sup>238</sup> A titolo di esempio l’Emilia-Romagna, con la l.r. 13/2015 ha provveduto a istituire un Conferenza agricola, Comitati di consultazione in materia di caccia e pesca, una Cabina di regia regionale per le politiche socio-sanitarie. La Lombardia, accanto alla l.r. 19/2015 di riordino delle funzioni provinciali, ha avviato un percorso istituzionale di confronto basato su tavoli provinciali; il percorso è tracciato dal documento “La riforma delle autonomie in Lombardia” approvato dalla Giunta regionale nel marzo 2016.

<sup>239</sup> C. Fusaro, in G. Crainz, C. Fusaro, *Aggiornare la Costituzione*, Roma 2016, p. 113.

di garantire la rappresentanza delle minoranze. Il superamento del bicameralismo paritario era stato poi oggetto di un apposito capitolo della relazione finale della Commissione per le riforme costituzionale, depositata il 17 settembre 2013. Si leggeva in tale relazione che "secondo l'ipotesi della elezione indiretta, del Senato dovrebbero far parte tanto rappresentanti delle Regioni quanto rappresentanti dei Comuni. Appare infatti ragionevole che i Comuni siano rappresentati in un organo che ne regola le funzioni fondamentali. I senatori dovrebbero essere eletti in parte dai Consigli regionali e in parte dai Consigli delle autonomie locali"<sup>240</sup>. Tuttavia nel testo del successivo ddl Boschi-Renzi, approvato in doppia lettura dalle Camere, ma poi non confermato dal referendum, risultava assente qualsiasi riferimento al CAL: né norme di maggiore definizione dell'organo, né la previsione dell'espressione da parte dei Consigli dei rappresentanti locali nel riformato Senato delle Autonomie<sup>241</sup>, 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 Senato. Il silenzio è forse giustificato dal fatto che si sarebbe prodotta una regionalizzazione della rappresentanza politica dei Comuni a detrimento della loro rappresentanza nazionale, cioè dell'Anci<sup>242</sup>. Altri hanno giustificato la scelta di non intervenire nella disciplina del CAL alla luce del possibile ridimensionamento della necessità dei raccordi in ambito infraregionale, atteso che il nuovo art.117 della Costituzione avrebbe ridotto significativamente gli spazi di intervento legislativo delle Regioni,

---

<sup>240</sup> In merito all'elezione dei componenti del Senato ad opera anche del CAL G. Scarafiocca, *L'organizzazione...*, p.13, afferma che "questo sarebbe stato nei fatti impraticabile, se solo si considera, come si è già visto, che tuttora vi sono Regioni in cui i CAL non sono stati istituiti e Regioni in cui non sono comunque funzionanti. Senza contare che l'attuale disomogeneità nella loro composizione avrebbe potuto ingenerare qualche serio problema di costituzionalità, venendo ad incidere sulle modalità di elezione dei senatori".

<sup>241</sup> A favore di un ruolo dei CAL nella designazione dei sindaci-senatori si sono espressi A. D'Atena, *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, 2/2015, p. 3; B. Pezzini, *Risposte ai quesiti del Forum di Diritti regionali*, in *Diritti regionali*, 2016, p. 2.

<sup>242</sup> R. Bin, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2014.

preludendo ad una nuova amministrativizzazione delle stesse<sup>243</sup>, per cui il problema del raccordo fra chi fa le leggi e chi deve portarle ad attuazione si poneva 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<sup>244</sup>. Parte della dottrina, nell'analizzare i punti positivi e negativi della riforma, definiva un'incongruenza, anche se ciò era del tutto coerente con la prospettiva municipalista della normativa, non aver cercato di potenziare l'art. 123.4<sup>245</sup>. Questi studi proponevano una riscrittura dell'intero articolo che avrebbe previsto: "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

---

<sup>243</sup> Cfr. A. Sterpa, *Il volto nuovo dell'autonomia regionale: primi spunti di riflessione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2016.

<sup>244</sup> M. G. Nacci, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie...*, cit., p. 24.

<sup>245</sup> R. Bin, *Coerenze e...*, cit., p. 14.

dall'Assemblea regionale e dal Consiglio delle autonomie locali a maggioranza assoluta dei rispettivi membri”.

Sicuramente si trattava di una proposta, non l'unica peraltro<sup>246</sup>, che mirava ad aumentare le prerogative e i poteri del CAL per farlo uscire dal circolo vizioso dell'irrilevanza in cui si era imbattuto, risolvendo anche l'annosa problematica della composizione con l'esclusione di qualsiasi membro di derivazione provinciale.

L'attuale assetto lascia le autonomie in mezzo al guado, tra la minaccia della semplificazione, ispiratrice della legge Delrio, e la promozione di un pluralismo sociale e istituzionale, senza peraltro che sia chiara e determinata la sponda che si intende davvero guadagnare<sup>247</sup>. Le previsioni legislative che hanno riguardato i CAL in questi anni, troppo astratte e complesse, non sembrano esercitare una vera autorità sui rapporti politici che invece dovrebbero formalizzare: la relazione Regioni-enti locali non riesce ad essere trasfusa negli stampi istituzionali del Consiglio delle autonomie locali proprio perché questi stampi sono in realtà poco adatti alla sua natura<sup>248</sup>.

---

<sup>246</sup> In questa direzione anche F. Pastore, *Dimensione degli interessi pubblici, conferimento delle funzioni amministrative e riordino territoriale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2012, 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 rinvigorimento del ruolo dei CAL, fino a farne una sorta di seconda camera regionale.

<sup>247</sup> F. Pizzolato, *In mezzo al guado...*, cit., p. 200.

<sup>248</sup> Elena di Carpegna Brivio, *Il CAL...*, cit., p. 11.

## CONCLUSIONE

Giunti al termine del lavoro di tesi, partito con l'inquadramento generale del Consiglio delle autonomie locali, attraverso l'analisi della sua composizione e delle sue funzioni, e terminato con l'analisi delle maggiori criticità sorte durante questo periodo di vigenza, è ora necessario tracciare le conclusioni a cui si è pervenuti, azzardando, insieme all'aiuto della dottrina, qualche problematico intento riformatore.

Nel primo capitolo si è potuto constatare che l'avvento del CAL, avvenuto nel 2001, era stato preceduto da un intenso dibattito nella dottrina, la quale aveva già presentato delle proposte concrete per la creazione di organi di raccordo fra Regione ed enti locali. Oltre a questo, diverse esperienze regionali avevano provveduto all'istituzione dei suddetti organi, seppur spesso con denominazioni e caratteristiche alquanto diverse. Solo la Regione Toscana istituì un Consiglio delle autonomie locali molto simile a quello odierno, sia per funzioni che per composizione. Nel secondo capitolo si è entrati nelle dinamiche interne all'organo, con un'analisi approfondita della sua composizione e delle sue funzioni. Sul primo punto si è constatata una frammentarietà alquanto marcata tra le diverse legislazioni dei singoli CAL, con previsioni molto variegata tra di loro. Le differenti prese di posizione si sono soprattutto evidenziate, sia in dottrina che nelle legislazioni, laddove si trattava la possibile partecipazione, in seno all'organo, di membri provenienti da entità che esulavano dalla tradizionale definizione di enti locali, come le autonomie funzionali e gli organismi associativi di cooperazione. Con riguardo alle funzioni dell'organo, si è appurato come il dettato costituzionale, nel prevedere la sola funzione consultiva, sia stato conseguentemente ampliato con previsioni statutarie e legislative che dispongono ulteriori tipologie di funzioni. Nonostante questo ampliamento, quella consultiva rimane tutt'ora la funzione privilegiata e forse l'unica ad essere stata accolta e attuata in modo completo. Nel terzo capitolo si è posta l'attenzione alle dinamiche interne a due legislazioni

regionali, quella veneta e quella toscana. Il lavoro più intenso ha riguardato l'approfondimento dell'attività concreta dei due organi: mentre l'espressione di pareri, come manifestazione della funzione consultiva, sembra avere un ruolo decisivo nelle attività del Consiglio, ci sono intere disposizioni legislative che sono rimaste inattuato, con il conseguente depotenziamento dell'organo. Il quarto, e ultimo, capitolo ci ha condotto alla scoperta e all'approfondimento delle maggiori criticità emerse dal 2001 ad oggi, di cui anche qui sotto si farà menzione. Nonostante le molteplici problematiche emerse, il ruolo dei CAL esce rafforzato dalle pur differenziate soluzioni adottate in sede regionale. La sua istituzione in quasi tutte le Regioni sta ad indicare che la scelta del legislatore costituzionale si è mostrata lungimirante<sup>249</sup>. Tuttavia, il livello di frammentarietà che ancora caratterizza l'esperienza dei CAL, al quale si è fatto cenno trattando di alcuni profili specifici, pur con i notevoli sviluppi che si sono avuti in questo decennio, può costituire un elemento di debolezza di tali organi, tale da non renderli sufficientemente attrezzati a queste sfide. Seppur con la presenza di notevoli differenze fra le varie esperienze regionali, alcuni profili di sostanziale omogeneità fra le scelte operate dai legislatori sono attualmente individuabili rispetto a soli tre parametri fondamentali, vale a dire la sede di insediamento dell'organo (quasi ovunque presso il Consiglio regionale), la composizione dell'organo (generalizzata opzione di tipo monista), l'efficacia delle pronunce (quasi ovunque il parere contrario provoca un aggravio dell'iter legis)<sup>250</sup>. Per far fronte all'eccessiva frammentarietà sarebbe necessario uno sforzo di coordinamento di queste esperienze, nella dimensione nazionale, al fine di dare all'istituto una maggiore forza. Proprio per questo fine era stato istituito il Coordinamento nazionale permanente dei Consigli delle autonomie locali, un centro in cui potessero confluire le informazioni in ordine alle singole esperienze territoriali. All'iniziativa, maturata su base esclusivamente volontaria, pur con i suoi limiti e

---

<sup>249</sup> M. Filippeschi, G. Scarafiocca, *Coordinare i CAL delle Regioni: una proposta per il federalismo italiano*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), maggio 2011, cit., p. 10.

<sup>250</sup> M.G. Nacci, *Il ruolo dei Consigli delle autonomie...*, cit., p. 46.

le difficoltà, va ascritto quanto meno il merito di questa discussione. Come riferito in questo elaborato, purtroppo, negli ultimi anni non sono più giunte notizie sull'effettiva attività di quest'organo, lasciandoci propendere per una tacita estinzione, seppur non avvenuta formalmente, dello stesso. Per superare i problemi sopracitati sarebbe necessario uno sforzo di coordinamento di queste esperienze, nella dimensione nazionale, magari ripartendo da qui, dal Coordinamento nazionale, ricostituendolo e ampliandolo, partendo da quelle basi e quegli obiettivi che nel 2012 avevano portato alla sua istituzione.

È altresì doveroso una più puntuale indicazione, a livello costituzionale, 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<sup>251</sup>. Inoltre, una più puntuale indicazione delle ipotesi espresse in cui i CAL devono essere ascoltati necessariamente, si tradurrebbe in un indubitabile elemento di forza dell'organo: le leggi o altri atti regionali approvati in assenza del parere obbligatorio del CAL potrebbero essere impugnati (innanzi alla Consulta, ovvero innanzi ai giudici amministrativi, a seconda del tipo di atto viziato) per violazione della Costituzione.

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 del Consiglio delle autonomie locali, rinviando alla fonte legislativa solo l'attuazione/integrazione delle norme statutarie sul punto: purtroppo, nei diversi ordinamenti regionali, è troppo spesso prevalso un orientamento in senso contrario. Così facendo la disciplina dettata per via legislativa ordinaria è stata oggetto con maggiore facilità di interventi riformatori, anche peggiorativi, delle prerogative

---

<sup>251</sup> M.G. Nacci, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie...*, cit., p. 25.

dell'organo, impedendo di dare certezza anche a quelli che dovrebbero rappresentare gli elementi fondanti dello stesso.

Laddove questi spunti migliorativi, che avrebbero ricadute positive sul rafforzamento del CAL e porterebbero ad un superamento delle principali criticità emerse, non dovessero prevalere, sarebbe forse più coerente tornare comunque sull'art.123 della Costituzione per eliminarne dall'ultimo comma la previsione di organo necessario, auspicabilmente fornendo contestuali, nuove, adeguate soluzioni al problema dei raccordi fra i differenti livelli di governo<sup>252</sup>. Riteniamo che questa ultima prospettazione sia una extrema ratio, che dovrà essere proceduta da una sostanziale riforma dell'organo. Tuttavia, il disinteresse dimostrato dal legislatore nell'ultimo decennio, dove nel contesto della discussione politica non sembra esservi un'idea condivisa di quale spazio e identità dovrebbero avere le autonomie regionali e locali, non è di buon auspicio e non ci spinge ad essere ottimisti per il prossimo futuro.

La previsione del quarto comma dell'art. 123, così come la riformulazione dell'art. 114 e dell'art. 116, pur nella debolezza e precarietà degli assetti, ha almeno il merito di lasciare intravedere un sentiero, quello della costruzione della Repubblica dal basso, che, al pari della democrazia fondata sul lavoro, i nostri costituenti avevano già tracciato nel 1948, ma su cui, nel frattempo, sono cresciuti rovi e spine ancora tutti da districare<sup>253</sup>. La nostra speranza, riallacciando quel filo rosso presentato nell'introduzione, è che si riparta dai Comuni, dalle Province e dalle Regioni, da quegli enti che i cittadini vedono in ogni momento della loro vita, bello o brutto, il baluardo, la casa dove ripararsi, il luogo dove esprimersi. Valorizzare gli enti territoriali, le loro articolazioni, i loro organi di raccordo, significa investire nella persona, in quell'essere umano, zòon politikon, inserito in

---

<sup>252</sup> In tali termini E. Gianfrancesco, *Torniamo a Zanobini (?!)*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2014, p.6; M.G. Nacci, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie...*, p. 26.

<sup>253</sup> F. Pizzolato, *In mezzo al guado...*, cit. p. 201.

una comunità sociale di cui è protagonista e in cui trova la sua massima Epifania:  
si riparta da qui.



## Bibliografia

Ambrosi A., *I consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione della fonte competente*, in *Le Regioni*, 2/2007.

Andreani A., *Art. 66 e 67*, in P. Caretti-M. Carli- E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana, Commentario*, Torino, 2005.

Bertolissi M., *La Regione del Veneto, il futuro estratto dai fatti 1970-2020*, Venezia, 2020.

Bin R., *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

Bin R., *Il Consiglio delle autonomie locali nello statuto regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4/2004.

Bin R., *L'amministrazione coordinata e integrata*, in *Le Regioni*, 2002.

Bin R., *Nuovo titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2001.

Bin R., *La leale collaborazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, Roma, 2008.

Capotosti P.A., *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*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 19/2012.

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

Carli M., *Il Consiglio delle Autonomie locali*, versione breve presentata al convegno *Il mondo delle seconde camere*, Torino, 2005.

Castelli L., *La leale collaborazione fra Regione ed enti locali: Il Consiglio delle autonomie locali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 12/2006.

Cavino M. – Imarisio L., *Il Consiglio delle autonomie locali*, Torino, 2012.

Chiellini A., *Il consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della regione Toscana*, in *Le Regioni*, maggio-giugno, 2001.

Coduti D., *Il consiglio delle autonomie locali e il necessario raccordo fra regioni ed enti locali*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, I, Torino, 2008.

Cosulich M., *Il Consiglio delle autonomie locali come strumento di raccordo fra Regioni ed enti locali: un possibile modello*, Relazione al convegno di Alessandria dell'8 maggio 2009 su "Comuni e Province in Italia e in Francia".

Cosulich M., *La rappresentanza degli enti locali conferenza o consiglio?* in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2001.

D'Atena A., *Diritto regionale*, Torino, 2010.

D'Atena A., intervento in Ferrara A. – Sciumbata L.R., *La riforma dell'ordinamento regionale, le modifiche al titolo V della parte seconda della costituzione*, Milano, 2001.

D'Atena A., *Le regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005.

D'Atena A., *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, 2/2015.

D'Orlando E., *Il Consiglio delle autonomie locali nel sistema regionale integrato*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2016.

Di Carpegna Brivio E., *Il CAL tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2018.

Di Folco M., *La disciplina delle autonomie locali*, in L. Vandelli, F. Bassanini, *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2012.

Ferraiuolo F., *Il Consiglio delle autonomie locali nelle previsioni dei nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2006.

Filippeschi M., Scarafiocca G., *Coordinare i CAL delle Regioni: una proposta per il federalismo italiano*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2011.

Filippeschi M. - Scarafiocca G., *Il rafforzamento dei Consigli delle autonomie locali con la riforma costituzionale per l'istituzione del Senato delle autonomie locali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2014.

Fracanzani M., *L'insidiosa sussidiarietà nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 18/2006.

Fusaro C., in G. Crainz, C. Fusaro, *Aggiornare la Costituzione*, Roma, 2016.

Gentilini A., *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, in *Diritto pubblico*, 3/2003.

Gianfrancesco E., *Torniamo a Zanobini (!?)*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2/2014.

Groppi T., *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario il Consiglio delle autonomie locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6/2001.

Mancini M., *Il Consiglio delle autonomie locali: tra luci, ombre e un notevole passo indietro*, in *Rivista amministrativa della Regione Toscana*, 3/2004.

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

Marchetti G., *La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali e i suoi riflessi sul sistema dei rapporti Regioni-enti locali*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001.

Marines T. - Ruggeri A. - Salazar C., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2012.

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

Massa M., *Come non si devono riformare le province*, in *Le Regioni*, 2013.

Nacci M.G., *Il ruolo dei Consigli delle autonomie locali nel processo di implementazione del sistema autonomistico italiano*, in *Rivista AIC*, 4/2014.

Nacci M.G., *Le funzioni del consiglio delle autonomie locali tra previsioni normative, prassi e prospettive di riforma*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3/2016.

Olivetti M., *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, Bologna, 2002.

Onida V., *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*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2012.

Padula C., *Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 14/2006.

Paladin L., *Le fonti del diritto*, Bologna, 1996.

Pastore F., *Dimensione degli interessi pubblici, conferimento delle funzioni amministrative e riordino territoriale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2012.

Pastori G., *I rapporti fra Regioni ed enti locali nella recente riforma costituzionale*, in *Problemi del federalismo*, 5, Milano, 2001.

Petrillo P.L., Angiulli G., Fasone C., *La Regione Toscana e la ripartizione delle competenze fra le istituzioni territoriali*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

Pezzini B., *Risposte ai quesiti del Forum di Diritti regionali*, in *Diritti regionali*, 2016.

Piraino A., *Strumenti di coordinamento e sedi di raccordo nella prospettiva federale*, in *Nuove autonomie*, 6/2005.

Pizzolato F., *In mezzo al guado: i Cal e il sistema delle autonomie*, in *ius online*, 3/2017.

Randone F., *Il Consiglio delle Autonomie Locali nel sistema delle fonti regionali. Regioni ordinarie e regioni speciali a confronto*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2007.

Rescigno G.U., *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2003.

Rotelli E., *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, 1967.

Ruggeri A., Spadaro A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2019.

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

Tosi R., *Le "leggi statutarie" delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in A. Ruggeri, G. Silvestri, a cura di, *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001.

Urbani P., *L'allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Cost.*, in *Le Regioni*, 2-3/2003.

Vandelli L., *Considerazioni sui rapporti tra Regioni ed enti locali*, in *Le regioni*, 3-4/2000.

Violini L., *Il Consiglio delle autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la regione*, in *Le Regioni*, 5/2002.

## Sitografia

Documento di proposte approvato dal Coordinamento nazionale permanente dei Consigli delle autonomie locali, 2016, consultabile presso il sito <https://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default?idc=29&nome=coordinamento>.

<http://cal.consiglioveneto.it/anno-2021>.

<https://www.statocitta.it/it/la-conferenza/competenze/>.

<https://www.corrieredellacalabria.it/2022/10/07/consiglio-delle-autonomie-locali-finora-poche-candidature-elezioni-del-20-ottobre-sconvocate-e-rinviate-a-gennaio/>.

<https://www.anci.it/wp-content/uploads/2018/06/Contenuti/Allegati/25-1-16%20proposte%20di%20riforma.pdf>.

<http://cal.consiglioveneto.it/atti>.

<http://cal.consiglioveneto.it/anno-2019>.

<https://www.italpress.com/allarme-dellanci-sicilia-comuni-al-collasso-appello-ai-candidati-regionali-e-nazionali/>.



## RINGRAZIAMENTI

Non è sicuramente un compito facile raggruppare in poche righe i ringraziamenti a quelle persone che mi sono state vicine in questi ventiquattro anni, e specialmente nell'ultimo quinquennio universitario.

Il primo doveroso ringraziamento va ai miei genitori, il loro sostegno non è mai venuto meno, nei momenti belli ma soprattutto nei momenti più faticosi, vero caposaldo nel bisogno, se sono a scrivere queste righe un plauso infinito va soprattutto a loro.

Grazie ai nonni: ho la fortuna di averli tutti e quattro qui presenti e, grazie a Dio, ancora vigili e in salute. L'educazione datami, le raccomandazioni e i consigli sono stati sempre, e lo saranno anche in futuro, parte del mio bagaglio.

Un ringraziamento particolare va al mio Relatore, il Professor Filippo Pizzolato, che mi ha supportato nell'elaborazione di questa tesi. Quando mi si chiedeva "come va con il tuo Relatore?" ho sempre risposto "bene", perché ho riscontrato in ogni momento la sua piena disponibilità e il suo aiuto, nel rispetto dei ruoli, ma con un rapporto davvero costruttivo.

Un immenso grazie a Francesca, con cui ho condiviso tredici anni di carriera scolastica; sembra ieri il primo giorno di scuola media dove ci siamo incontrati per la prima volta, inconsci di ciò che ci avrebbe riservato il nostro futuro. Ci ritroviamo qui, a distanza di pochi giorni l'una dall'altro, a terminare insieme un lungo percorso scolastico che ci ha visti sempre uniti. Grazie per le risposte e i consigli che mi hai dato, perché nel dubbio ho sempre scritto a te, e per tutte quelle volte in cui il tuo carattere mite ha portato il sole durante attimi di pioggia. Sei sempre stata un'ancora di salvezza, l'aiuto tuo non è mai venuto meno e il mio grazie non mancherà mai, consapevole che su di te posso contare in ogni momento.

Grazie agli amici di sempre: Tommaso, perché non passa giorno in cui non ci si senta per scambiare quattro chiacchiere e condividere passioni e tempo libero. Mi hai sempre seguito in tutte le partite, quasi a rafforzare ancora una volta quel legame fraterno che ci ha sempre contraddistinto. Quanti chilometri passati insieme e quante esperienze abbiamo affrontato: ovunque ci hanno sempre scambiato per fratelli e, pur non essendolo geneticamente, lo siamo sempre stati moralmente; Alberto, Alice ed Elisa, i ragazzi del paese, sin dall'asilo insieme e, a distanza di tanti anni, ancora qui al mio fianco, tutti parte della stessa compagnia. I ricordi sono tanti e forse servirebbe un libro per contenerli tutti,

ma il fatto che nulla ci abbia mai separato è la testimonianza più viva di quanto siano profonde le basi dei nostri rapporti; Greta, la mia vicina di casa, così come l'ho sempre apostrofata, sempre disponibile, generosa e accogliente. Tante volte la sua abitazione è stata luogo di ritrovi, dove una chiacchiera risollevara le sorti di qualsiasi giornata; Anna, dalle elementari alla quinta superiore compagna di scuola e di tanti campi estivi in Parrocchia; mi hai affidato un ruolo di prim'ordine al tuo matrimonio, spero di poterti essere sempre d'aiuto come lo sei stata tu per me.

Grazie ad Enrico, Andrea, Giacomo e Davide, colleghi arbitri con cui ho condiviso tanti allenamenti, raduni e partite.

Grazie a Giorgia e Stefano, qui con me oggi dopo anni di amicizia. I nostri legami si sono sempre più rafforzati e il mio augurio è che tutto ciò continui.

Un ringraziamento davvero grande a tutte le attività parrocchiali a cui ho sempre partecipato, come volontario o come animatore, e all'attività arbitrale: sono entrato in contatto con tante ragazze e tanti ragazzi, grandi e piccoli, e ognuno nella sua bontà e semplicità mi ha lasciato un segno e mi ha permesso di crescere come persona.

Grazie a Dario, amico conosciuto tra i banchi del Bo, con cui c'è subito stata una comunione d'intenti. Uomo dalle mille risposte, perché se avevi una domanda a chi potevi rivolgerla se non a lui. Quanti momenti, di studio e anche non, abbiamo condiviso: il mio augurio è che nulla vada perduto e rimanga tra noi questo legame forte che è nato e cresciuto all'università.

Grazie ad Anna per tutte le volte in cui la tua casa è diventata il luogo in cui ritrovarsi per i lavori di gruppo o per una cena in compagnia; la tua gentilezza non è mai venuta meno e il tuo carattere espansivo ha fatto sì che legassimo sin dall'inizio.

Un ringraziamento a Giulia per i tanti ripassi fatti assieme e per le attività condivise in questi anni; la tua tenacia mi ha sempre insegnato a non mollare anche di fronte alle situazioni più difficoltose.

Grazie a Laura, Nicolò, Leonardo, Claudia, Martina, Chiara, Elisabetta e Francesco, amici universitari, per il loro aiuto e per la loro amicizia che in questi cinque anni ci ha reso sempre più uniti.