

L'organizzazione dei CAL negli ordinamenti regionali. Qualche tentativo di sintesi (e proposta)*

di **Germano Scarafiocca** - *Avvocato del Foro di Pisa*

ABSTRACT: The paper retraces the origins of the Local Authorities Council (Consiglio delle Autonomie Locali - CAL), with the aim of positioning the Council in the various institutional contexts, which have occurred over the years. It analyzes briefly the results of the various regional experiences in the implementation of article 123 subsection 4 of the Constitution, with references to the different local and regional frameworks, highlighting the fragmentation and heterogeneity of the solutions applied, with a particular focus on the organizational aspects. With the premise above, the author formulates different reform proposals, which do not require any constitutional change, primarily aimed at harmonizing the regulatory provisions governing the Local Authorities Council (CAL) in order to strengthen its identity. The paper continues with some consideration on the Local Authorities' role in the Italian constitutional system, taking into account both the 2001 constitutional reform of Title V, Part II, and the reform recently approved by both branches of Parliament, soon to be submitted to a citizen's referendum vote in accordance with the constitutional provision in art. 138. The results of the analysis underline that in both cases it would not be possible to describe the new state form as purely federal, which would enhance local institutions exclusively in a regional regulatory framework. The history of local government bodies or local authorities in Italy allows for an independent relationship between local authorities and central government. Central government and the regions must establish an intermediate position for Local Authorities. The accrued experience by the National Coordination of the Councils of Local Authorities, a body established on a voluntary initiative of CAL, raises several questions about the possibility of consolidating a permanent representative structure of CAL on a national basis, which would allow the Local Authorities to interact adequately and constantly with other constitutional bodies.

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

SOMMARIO: 1. Premessa e quadro d'insieme. - 2. L'origine e i diversi contesti istituzionali. - 3. Le riforme organizzative possibili (a Costituzione invariata): composizione dei CAL; rapporto con le associazioni degli enti locali, con le autonomie funzionali e con gli organismi di concertazione. - 4. Altre brevi proposte e considerazioni per il futuro.

1. Premessa e quadro d'insieme.

L'art. 123, comma 4, Cost., introdotto dall'art. 7 della legge costituzionale n. 3/2001 e contenente la previsione costituzionale dei Consigli delle Autonomie Locali¹, non è oggetto di modifica da parte della recente legge costituzionale approvata dalle due Camere a maggioranza assoluta, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 15 aprile 2016 ed in attesa di essere sottoposta a *referendum ex art. 138 Cost.* Più in generale i CAL non sono stati coinvolti nella discussione che si è sviluppata in ordine al progetto di riforma.

Si è anche parlato di un “organo che, negli ultimi tempi, il legislatore statale, ordinario e costituzionale, sembra aver dimenticato”², ma questa ‘dimenticanza’ non è imputabile al legislatore costituzionale. Se si hanno a cuore le sorti del CAL, occorre riconoscere che questa ‘dimenticanza’ è anche conseguente ad alcune criticità proprie di tale organo, che non sono tuttora risolte, pur a distanza di quindici anni dalla sua introduzione nel testo della Costituzione.

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. Occorre svolgere, quindi, un duplice compito: riordinare le informazioni che si ricavano dalle singole esperienze applicative e provare a trarne qualche provvisoria conclusione di ordine sistematico, cercando di comprendere come le funzioni dei CAL possono essere adeguatamente valorizzate.

Si tratta di compiti che ovviamente non possono essere assolti da queste brevi note, con le quali possiamo limitarci ad offrire qualche spunto di riflessione.

Quanto al primo, ovvero all'attività di ricognizione ed elaborazione dei dati relativi al funzionamento dei CAL nelle singole regioni, non sono molti gli studi che vi si sono dedicati, a fronte della pur consistente letteratura sull'argomento³. La ragione è facilmente intuibile, se solo si

¹ D'ora in poi anche sinteticamente CAL.

² A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in www.rivistaaic.it, n.2/2015.

³ Ancorché in maniera del tutto approssimativa, si possono distinguere i contributi contestuali all'introduzione della disposizione costituzionale di cui all'art. 123, comma 4, Cost., appartenenti al dibattito insorto intorno alla riforma o di commento alla stessa, da quelli intervenuti successivamente, man mano che, con l'approvazione dei nuovi statuti e con la legislazione regionale, l'istituzione dei CAL prendeva materialmente corpo.

Senza alcuna pretesa di completezza ed omettendo le più ampie trattazioni della riforma del Titolo V, Parte II, Cost., del 2001, possiamo elencare tra i primi contributi: M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali. Conferenza o Consiglio?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, 216 ss.; A. CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali nel*

dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana, in *Le Regioni*, 2001, 587 ss.; T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle Autonomie Locali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, 1067; 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*, Incontro di Studio su "I processi del Federalismo. Aspetti e problemi giuridici", organizzato dal Dipartimento giuridico - politico dell'Università di Milano il 30 maggio 2001, Giuffrè, Milano, 2001, 371 ss.; G. PASTORI, *I rapporti fra Regioni ed enti locali nella recedente riforma costituzionale*, in AA.VV., *Problemi del Federalismo*, cit., 217 ss.; G.U. RESCIGNO, *Consiglio delle Autonomie Locali e Costituzione*, in *Pol. Dir.*, 2003, 231 ss.; L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente agli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, 989 ss.

Con il tempo gli studi iniziano a confrontarsi anche con la fase di scrittura dei nuovi statuti regionali e con le leggi sull'organizzazione e il funzionamento dei CAL, a partire dalle prime bozze sino all'approvazione definitiva. V. a tal proposito R. BIN, *L'amministrazione coordinata e integrata*, in *Le Regioni*, n.5/2002; ID., *Il Consiglio delle Autonomie Locali nello Statuto regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, 595 ss.; L. BRUNORI, *Il Consiglio delle Autonomie Locali*, in M. CARLI, G.CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie, problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2006, 249 ss.; M. CARLI, *Il Consiglio delle Autonomie locali*, in www.astridonline.it, 2005; A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle Autonomie Locali*, in *Dir. Pub.*, n. 3/2003, 907 ss.; E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle Autonomie locali nel modello italiano di decentramento*, in *Il diritto della regione*, n. 3-4/2009, 113 ss.; A. ERSPAMER, *La disciplina degli enti locali negli statuti regionali: il riparto delle funzioni amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo*, Intervento al seminario SSPAL, *I raccordi istituzionali e le garanzie delle autonomie locali*, Roma, 1 aprile 2009; G. FERRAIUOLO, *Il Consiglio delle Autonomie Locali nelle previsioni dei nuovi statuti delle regioni ordinarie*, in www.federalismi.it, 29 novembre 2006; G. GERVASIO, *Il Consiglio delle Autonomie Locali nella programmazione regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, 207 ss.; C. MARZUOLI, *Attuazione del Titolo V e Consiglio delle Autonomie Locali*, in *Il nuovo Codice delle Autonomie Locali (esperienze a confronto)*, Atti del Convegno di Carrara del 15 novembre 2007, nonché tutti i contributi di tale Convegno, rinvenibili sul sito del CAL Toscana; F. MERLONI, *I rapporti tra Regione ed enti locali nuovo Statuto della Regione Emilia Romagna*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, 95 ss.; F. RANDONE, *Il Consiglio delle Autonomie Locali nel sistema delle fonti regionali. Regioni ordinarie e regioni speciali a confronto*, in www.rivistaaic.it, 21 dicembre 2007; A. RUGGERI, *Lineamenti del Consiglio delle autonomie locali alla luce dello statuto della Regione Lazio e secondo le proposte di legge di attuazione*, in www.issirfa.cnr.it, gennaio 2006. Si può ancora ricordare l'intero Supplemento n. 4/2009 della rivista *Le Istituzioni del Federalismo*, dedicato a "Il Consiglio delle Autonomie Locali in Emilia-Romagna (l. 13/2009). Modelli italiani e europei a confronto", con i contributi di F. GIANGRANDI, *Il Consiglio delle Autonomie Locali in Emilia Romagna*; B. VITIELLO, *Istituzione e disciplina del CAL in Emilia Romagna. Modelli a confronto*; L. MEDINA ALCOZ, *La partecipazione del governo locale ai processi decisionali negli stati decentralizzati*.

Tra gli studi più recenti, che muovono da un'analisi ragionata delle varie discipline regionali, introdotte, in alcuni casi a distanza di anni dalla novella costituzionale del 2001, v. M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle Autonomie Locali*, Giappichelli, Torino, 2012; M.G. NACCI, *Il ruolo del Consiglio delle Autonomie Locali nel processo di implementazione del sistema autonomistico italiano*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2014. Un aggiornamento sulle leggi regionali è contenuto anche in D. CODUTI, *Il Consiglio delle Autonomie Locali nella più recente normativa regionale*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2011.

Queste essenziali indicazioni bibliografiche, comunque di per sé incomplete, omettono di considerare tutti gli studi ed i contributi che, trattando di ordinamento costituzionale e autonomie locali, si occupano anche dei CAL. Ulteriori fonti di particolare interesse sono i commentari agli statuti regionali, nella parte in cui si occupano delle autonomie locali e dei Consigli. Citiamo qui soltanto quello relativo allo Statuto della Regione Toscana, a cura di P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI, Giappichelli, Torino, 2005 ed in particolare il commento agli artt. 66 e 67, redatto da A. ANDREANI. Sempre a proposito dei singoli ordinamenti regionali possono ancora vedersi A. GHIRIBELLI, *Gli enti infraregionali e il*

considerano i ritardi nell'attuazione della previsione costituzionale⁴ e le difficoltà che spesso s'incontrano nella semplice attività di reperimento delle fonti. Il secondo dei compiti sopra indicati è strettamente conseguente al primo: qualsiasi riflessione sui CAL non può che muovere da un bilancio in ordine all'attuazione dell'art. 123, comma 4, Cost. Tale considerazione non è, tuttavia, sufficiente, poiché un ripensamento del ruolo dei CAL non può prescindere dal contesto culturale ed istituzionale in cui l'istituto si colloca ed il contesto attuale non coincide più con quello della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione del 2001, né tanto meno con quello, ancora precedente, in cui il CAL fu originariamente ideato.

Se si esamina la pluralità delle fonti in cui è contenuta la disciplina dei CAL (statuti, leggi, regolamenti regionali e regolamenti degli stessi CAL), si ha la chiara percezione, anche solo a prima lettura, di una grande frammentarietà, la quale non è dovuta al solo fatto, pur essenziale, che la disciplina di tali organi è rimessa presso che interamente agli ordinamenti regionali.

L'eterogeneità di tale disciplina evidenzia anche un problema di tipo 'identitario' dei CAL. L'assenza di un'identità forte, una disposizione costituzionale sin troppo parsimoniosa e le vicende del disegno federalista in cui l'istituzione dei CAL s'inseriva, sono verosimilmente all'origine della condizione attuale di tale istituto.

2. L'origine e i diversi contesti istituzionali.

Il CAL era già previsto in un progetto di riforma in senso federalista della forma di stato presentato alla Camera dei Deputati nel 1996, assegnato alla Commissione bicamerale per le

Consiglio delle autonomie locali, in P. COSTANZO (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Liguria*, Giappichelli, Torino, 2013; N. PIGNATELLI, *Il Consiglio delle Autonomie Locali*, in P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di) *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Giappichelli, Torino, 2015, 168 ss.

Sul Consiglio delle Autonomie Locali nelle Regioni a statuto speciale, v. tra gli altri, A. AMBROSI, *I consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione della fonte competente*, in *Le Regioni*, 2/2007, 363 ss., a commento della sentenza della Corte Costituzionale n. 370/06, nonché, a commento della medesima sentenza, N. VIZIOLI, *Lo strano caso del Consiglio dei Comuni della Provincia di Bolzano*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 10 maggio 2011. Sempre a proposito dei CAL nelle Regioni speciali, v. E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle Autonomie locali*, cit.; M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle Autonomie Locali*, cit.

Merita ancora di essere segnalato per la particolarità della riflessione teorica al cui interno è inserita la valorizzazione del ruolo dei CAL il contributo di G. LOBRANO, "Azione sociale civile" e "Atteggiamenti e doveri dei cattolici nell'ora presente. Il diritto dovere della partecipazione politica radicata nei Comuni", a cura del Centro di Studi e Politica 'Giuseppe Toniolo' di Alghero, 2009. Il potenziamento dei CAL viene visto quale logica conseguenza, nell'ambito del pensiero cattolico, dell'individuazione del Comune quale cellula base di partecipazione democratica alla vita civile.

Sia consentito, infine, di rinviare, in questo sintetico panorama bibliografico, a M. FILIPPESCHI - G. SCARAFIOCCA, *Coordinare i CAL delle Regioni: una proposta per il federalismo*, in www.federalismi.it, 21 maggio 2011 e ID., *Il rafforzamento dei Consigli delle Autonomie Locali. Con la riforma costituzionale per l'istituzione del Senato delle autonomie locali*, in www.federalismi.it, 5 marzo 2014.

⁴ Con una tempistica tuttavia, come vedremo, molto diversa tra le varie realtà regionali. V. *infra*, nota 22.

riforme costituzionali, ma non approvato da tale Commissione⁵. Il progetto fu poi illustrato in un volume il cui titolo costituiva il manifesto di un tentativo di politica costituzionale: “*Il federalismo preso sul serio*”⁶.

La scelta dei proponenti era netta e, superando lo schema del regionalismo autonomistico tradizionalmente fondato sull’art. 5 Cost., prospettava un’opzione di stampo squisitamente federale, con l’attribuzione alle regioni di ampie competenze legislative, con un’organizzazione delle funzioni amministrative sulla base del principio di sussidiarietà e con la trasformazione del Senato in una Camera delle Regioni. In tale contesto, l’ordinamento delle autonomie locali veniva ad iscriversi pressoché interamente all’interno di quello regionale. L’obiettivo dichiarato degli autori della proposta era quello di superare “l’antica declinazione, propria della concezione centralista dello Stato, del rapporto triangolare tra Stato, Regioni e sistema delle autonomie locali”⁷.

A questa tradizionale forma di rapporto tra centro e periferia⁸ veniva contrapposto un modulo di tipo ‘seriale’ in cui funzioni equivalenti a quelle svolte dal Senato nel rapporto Stato - Regioni

⁵ Si trattava della proposta di legge d’iniziativa regionale n. C-2900.

⁶ L. MARIUCCI, R. BIN, M. CAMELLI, A. DI PIETRO, G. FALCON, *Il federalismo preso sul serio (Una proposta di riforma per l’Italia)*, Il Mulino, Bologna, 1996. Il progetto è stato ricordato da R. BIN, *L’amministrazione coordinata e integrata*, cit., il quale, con una formula ricordata più volte dai commentatori, ha sostenuto che la previsione del CAL costituisse il tentativo di ‘ingegnerizzare’ il principio di sussidiarietà. L’Autore confessa poi di essere “se non proprio un padre pentito, un padre perplesso. L’esperienza di questi anni delle regioni in cui quei Consigli sono stati istituiti”, continua, “non è brillantissima ed ho l’impressione che, se isolato da altri meccanismi istituzionali di ‘ingegnerizzazione’ della sussidiarietà, il Consiglio delle autonomie può suscitare più problemi di quanti riesca a risolvere”. L’Autore passa, infine, ad esaminare altri possibili strumenti di raccordo tra regioni ed enti locali che possano affiancare il CAL, aiutando a mettere a fuoco anche una perimetrazione delle funzioni da assegnare a tale organo.

⁷ L. MARIUCCI, *Per una repubblica federale italiana*, in L. MARIUCCI, R. BIN, M. CAMELLI, A. DI PIETRO, G. FALCON, *Il federalismo preso sul serio*, cit., 43 ss. “Conosciamo il passato che abbiamo alle spalle”, riferiva l’Autore. “L’Italia è un paese a forte tradizione municipalista e a debole tradizione regionalista. I Comuni sono istituzioni originarie, alimentate da una forte identità, mentre le Regioni sono ancora percepite come istituzioni in qualche modo artificiali. Il Comune è vissuto dai cittadini come la madre, mentre la Regione è sempre sentita come una sorta di matrigna [...] Se si vuole imboccare la prospettiva federale, quest’impostazione dev’essere superata [...] Da un lato vanno quindi garantite, in sede costituzionale, le funzioni autonome degli enti locali, a partire dai Comuni, ma dall’altro lato occorre anche assicurare alle Regioni la possibilità di svolgere una autentica funzione ordinatrice delle autonomie locali. Si tratta quindi di sostituire al triangolo Stato, Regioni, autonomie locali, per il quale ogni livello istituzionale decentrato dialoga direttamente con il centro, ricevendo da esso legittimazione, una relazione essenzialmente binaria, tra Stato (federale) e Regioni (federate), da un lato, e Regioni e sistemi di autogoverno locale, dall’altro, facendo delle Regioni centri di valorizzazione e regolazione dei sistemi di autonomie locali, luoghi di esercizio del governo politico alla scala regionale che si innervano, per quanto riguarda la gestione delle politiche, nei governi locali”.

⁸ Tipica espressione di questo modulo è il sistema delle Conferenze Stato - Regioni e Stato - città ed autonomie locali, istituite, com’è noto, la prima con DPCM 12 ottobre 1983 e la seconda con DPCM 2 luglio 1996, entrambe poi disciplinate con d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 cui si deve anche l’istituzione della Conferenza Unificata. Su tale sistema può confrontarsi il recente Dossier n. 275 del Servizio Studi del Senato pubblicato nel gennaio 2016, in www.senato.it.

La questione non investe, tuttavia, le sole forme di coordinamento, ma la disciplina costituzionale delle funzioni legislative ed amministrative. In un modello federale quale quello prospettato dagli Autori della proposta, fatte salve le

erano attribuite al CAL nel rapporto Regione - enti locali. Ai CAL, così concepiti, venivano attribuite funzioni non solo di carattere consultivo, ma anche di ‘garanzia’ delle prerogative degli enti locali ed in alcuni casi di vera e propria codecisione.

La proposta di riforma costituzionale appena menzionata prevedeva venissero sottoposti all’approvazione del CAL lo statuto regionale e le sue modifiche, il bilancio di previsione e il rendiconto consuntivo, le leggi in materia di ordinamento e di funzioni degli enti territoriali; le leggi che, mediante accordi tra regione ed enti locali, avrebbero consentito un’attribuzione diversificata di funzioni regionali e locali; le leggi con cui sarebbero stati determinati i criteri attraverso i quali provvedere alla ripartizione delle risorse regionali ed altre materie previste dallo statuto regionale.

Ciò che ancor più assumeva rilievo, in tale proposta, era la previsione per cui in caso di opposizione del Consiglio delle Autonomie ad una legge approvata dal Consiglio regionale, quest’ultimo avrebbe potuto “riapprovare la legge a maggioranza assoluta dei due terzi dei consiglieri, oppure sottoporre la legge a *referendum* tra i Comuni della Regione. In tal caso”, proseguiva la proposta, “la legge regionale approvata dal Consiglio regionale è promulgata se la maggioranza dei Comuni si pronuncia a favore”⁹. Ma non solo. Si prevedeva ancora che “quando non abbia approvato la legge, o quando questa non fosse sottoposta alla sua approvazione, il Consiglio delle Autonomie può, a maggioranza assoluta sottoporre la legge regionale al giudizio della Corte Costituzionale per violazione dei principi di sussidiarietà e di autonomia locale. Non può, tuttavia, esser sottoposta al giudizio della Corte Costituzionale la legge approvata dai Comuni mediante *referendum*”.

Pur essendo l’oggetto delle presenti riflessioni limitato ai soli profili organizzativi dei CAL (essendo trattato in altra sede il tema delle funzioni¹⁰), si può, tuttavia, ricordare che, nel variegato panorama degli statuti e delle leggi regionali, solo una piccola parte delle competenze e dei meccanismi sopra richiamati sono stati fatti propri dalla disciplina regionale dei CAL. In alcuni statuti e leggi regionali sono stati introdotti procedimenti legislativi di tipo rinforzato, codificando, ad esempio, la regola per cui, sulle materie in cui il parere del CAL è obbligatorio, il Consiglio regionale se ne può discostare approvando in via definitiva la legge a maggioranza assoluta dei suoi componenti¹¹. In altri casi è stato introdotto uno speciale onere di motivazione per poter approvare

disposizioni fondamentali che costituiscono l’ordinamento della Federazione, sia le funzioni, che l’organizzazione degli enti locali sono regolamentati a livello regionale: l’autonomia degli enti locali è parte dell’autonomia regionale. Proprio in ragione di tale schema l’ordinamento statale si preoccupa di attribuire agli enti locali strumenti di ‘garanzia’ nei confronti del potere regionale, oltre che di partecipazione, con poteri a seconda dei casi più o meno penetranti, alla formazione delle decisioni che direttamente o indirettamente li riguardano. Tra questi strumenti rientra anche il CAL, munito di rilevanti poteri in una consistente serie di materie.

⁹ L. MARIUCCI, R. BIN, M. CAMMELLI, A. DI PIETRO, G. FALCON, *Il federalismo preso sul serio*, cit., 188.

¹⁰ Si rinvia al contributo di M.G. NACCI, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali, tra previsioni normative, prassi e prospettive di riforma*, pubblicato nel presente numero di questa rivista, quale rielaborazione della Relazione svolta in occasione del medesimo Convegno dal titolo “I CAL nella riorganizzazione dei sistemi regionali delle autonomie”, tenutosi presso il Consiglio regionale della Toscana, il giorno 10 maggio 2016.

¹¹ V. Statuto Regione Liguria (art. 67, comma 2); Statuto Regione Lombardia (art. 54, comma 4).

una legge che si discosti dal parere del Consiglio delle Autonomie¹². In altri casi ancora, sono state individuate soluzioni intermedie¹³. Oltre tali previsioni, tuttavia, la disciplina regionale non si è mai spinta ed in nessuno degli ordinamenti delle regioni a statuto ordinario è previsto un procedimento che consegni al CAL poteri così rilevanti quali quelli stabiliti dalla proposta di riforma costituzionale sopra ricordata. In tale contesto, questi si giustificavano in virtù della loro funzione di ‘garanzia’ rispetto ai poteri sugli enti locali attribuiti all’ordinamento regionale. Nel disegno federalista, era previsto che lo stato ‘federasse’ le regioni, all’interno delle quali si sarebbe pressoché esclusivamente esplicata l’autonomia degli enti locali, ed in particolar modo quella comunale. Da qui la necessità di garanzie forti anche e prima di tutto nei confronti della regione e da qui, tra l’altro, la previsione dell’accesso degli enti locali, attraverso i CAL, alla Corte Costituzionale¹⁴.

¹² V. Statuto Regione Toscana, art. 66, comma 4. Nel caso della Regione Piemonte tale onere è stato introdotto con legge regionale, mentre nulla prevede lo Statuto (art. 14, comma 4, l.r. 7 agosto 2006, n. 30, come novellata dalla l.r. 2 maggio 2016, n. 8).

¹³ Lo Statuto dell’Emilia Romagna prevede l’approvazione a maggioranza assoluta del Consiglio Regionale nel solo caso in cui sia disatteso il parere del CAL in materia di modifiche al medesimo Statuto regionale ed alle norme relative al CAL. Negli altri casi in cui pure il parere è obbligatorio è previsto che l’approvazione dei progetti di legge da parte del Consiglio regionale sia accompagnata dall’approvazione di un ordine del giorno da trasmettere al CAL (art. 23, commi 4 e 5). Nel caso della Regione Umbria l’approvazione a maggioranza assoluta è richiesta solo per il caso in cui ci si discosti dal parere del CAL “sugli atti che riguardano l’attribuzione e l’esercizio delle competenze dei Comuni e delle Province” (art. 29, comma 2). Poiché lo Statuto codifica, inoltre, un potere consultivo non solo nei confronti del Consiglio Regionale, ma anche della Giunta, è posto a carico di questa un onere di motivazione espressa nel caso in cui si discosti dal parere del CAL (v. sempre art. 29). Lo Statuto della Regione Lazio prevede l’approvazione a maggioranza assoluta per i progetti di legge relativi al “conferimento di funzioni agli enti locali o di modifica del riparto di competenze tra Regione ed enti locali” in ordine ai quali il CAL abbia espresso il proprio parere negativo deliberando con la maggioranza dei due terzi (art. 67, comma 4). Analoga la previsione dello Statuto della Regione Marche che non richiede, tuttavia, il voto a maggioranza dei due terzi da parte del CAL (art. 38, comma 2). Identica la soluzione dello Statuto della Regione Abruzzo (art. 72, comma 3). Non dissimile lo Statuto della Regione Campania, il quale prevede la maggioranza assoluta del Consiglio regionale limitatamente al caso in cui sia disatteso il parere del CAL in materia di modifiche statutarie, di proposte di legge comunque attinenti “agli enti locali ed al conferimento agli stessi di funzioni e relative risorse” (art. 23, commi 1 e 2). Lo statuto della Regione Basilicata appena approvato (legge statutaria n.1 del 17.11.2016, pubblicata sul BUR n.42 del 17.11.2016) prevede sia l’obbligo di motivazione, che l’approvazione a maggioranza assoluta nel caso in cui a discostarsi dal parere del CAL sia il Consiglio regionale, mentre impone l’onere di motivazione nel caso la decisione contraria al parere sia presa dalla Giunta (art. 81, commi 2 e 3).

¹⁴ Il modello federale presuppone un’articolazione su due livelli di governo: statale e regionale o degli stati ‘federati’. In tale modello - e ferma restando l’avvertenza che i modelli istituzionali sono utili sino a che costituiscono strumenti di comprensione della realtà e non certo gabbie concettuali in cui necessariamente inquadrala - la disciplina e l’organizzazione degli enti locali sono rimesse al secondo di tali livelli. “Nei sistemi federali [...] l’autonomia locale viene ricondotta nell’ambito dell’ordinamento del livello di governo intermedio, il quale ne rappresenta il quadro di riferimento: sono le fonti normative dell’entità federata che contribuiscono infatti a definire, dandovi contenuto e attuazione, il principio di autonomia degli enti territoriali minori, riconosciuto e garantito a monte dal dettato costituzionale. E’ certo vero che la Costituzione federale determina condizionamenti di varia natura e intensità sulla potestà legislativa degli Stati membri (e, quindi, anche sulle leggi disciplinanti il sistema delle autonomie locali). Tuttavia, si tratta di un dato che caratterizza fisiologicamente gli ordinamenti federali, in quanto esprime la necessità di

Questo disegno non ha avuto seguito e non è transitato con tali caratteristiche nella riforma costituzionale del Titolo V, Parte II, della Costituzione del 2001. Quest'ultima ha introdotto elementi di radicale discontinuità rispetto al testo previgente, ma le innovazioni non sono state della portata auspicata dagli autori di quel volumetto 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 Cost.

Analogo rovesciamento di prospettiva si è avuto nella ripartizione delle competenze amministrative, secondo quanto era già stato anticipato dalla legge n. 59 del 1997. È stato costituzionalizzato il principio di sussidiarietà all'art. 118 Cost., con il "riconoscimento primario - in termini generali - delle competenze di governo degli enti di base e il riconoscimento solo in via sussidiaria e in termini di specificità delle competenze degli enti di livello superiore"¹⁵. Ci si è quindi incanalati lungo un sentiero che del federalismo - vocabolo che in quegli anni veniva utilizzato anche oltre i confini dei suoi più tradizionali significati - aveva sicuramente alcune importanti caratteristiche. La forma di stato che ne è uscita non è, tuttavia, quella di una federazione e l'autonomia degli enti locali non si svolge soltanto nell'ambito dell'ordinamento regionale.

La mancata corrispondenza ad un disegno squisitamente federalista è stata subito notata dai primi commentatori che quel disegno sostenevano, i quali non hanno mancato di evidenziare che "per quanto sicuramente migliorata e perfezionata rispetto a precedenti edizioni, la legge di riforma sembra ancora attraversata da una impostazione dei rapporti fra regioni ed enti locali che è ancora in parte di separazione/contrapposizione"¹⁶. La competenza legislativa statale esclusiva in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni, Province e Città Metropolitane" (art. 117, comma 2, lett. p, Cost., ciò che avrebbe dovuto costituire la nota 'Carta delle autonomie'); la previsione, pur nel rispetto del principio di sussidiarietà, di una attribuzione di funzioni amministrative agli enti locali con legge dello Stato (art. 118, comma 2, Cost.); il potere sostitutivo del Governo sugli organi di Comuni, Province e Città Metropolitane (art. 120 Cost.). Il complesso di tali elementi, pertanto, era tale da escludere che l'autonomia municipale potesse essere valorizzata soltanto all'interno di quella regionale.

Si è, infine, affermato che l'art. 114, comma 1, Cost. avrebbe introdotto un principio di tendenziale equiordinazione di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni, ancor più allontanandosi da un sistema federale organizzato su base regionale. In realtà, parlare di equiordinazione non appare del tutto corretto. È sufficiente fare mente locale alla distribuzione delle

individuare un criterio ultimo di risoluzione dei conflitti legislativi a presidio delle istanze di unità del sistema, che storicamente si identifica nella clausola di supremazia del diritto federale, dal punto di vista ordinamentale, esso però non incide sulla strutturazione dello Stato federale su due ordini di livelli" (E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle Autonomie locali*, cit. 115).

¹⁵ G. PASTORI, *I rapporti fra Regioni ed enti locali nella recedente riforma costituzionale*, in *Problemi del Federalismo*, Incontro di Studio su "I processi del Federalismo. Aspetti e problemi giuridici", organizzato dal Dipartimento giuridico - politico dell'Università di Milano il 30 maggio 2001, Giuffrè, Milano, 2001, 219.

¹⁶ G. PASTORI, *I rapporti fra Regioni ed enti locali*, cit. 220.

funzioni amministrative tra le regioni e i comuni nelle materie di competenza legislativa delle prime, per rendersi conto del rilievo che rivestono, nonostante il principio di sussidiarietà, i poteri regionali nei confronti degli enti locali.

Tuttavia, pur con questa precisazione, è indubbio che la previsione dell'art. 114 mal si concilierebbe con un sistema federale puro.

In ultima analisi, quello che da tempo ormai comunemente viene definito il “sistema regionale delle autonomie locali” è un sistema in cui le regioni giocano un ruolo essenziale, ma è pur sempre un sistema policentrico ed il rilievo delle autonomie municipali non è racchiuso nel solo perimetro regionale¹⁷. Come è stato giustamente osservato, “l'esito della riforma del 2001 dà luogo indubbiamente a un modello originale che non si colloca compiutamente nell'alveo delle esperienze puramente federali, né percorre fino in fondo la strada della piena equiordinazione tra le varie componenti della Repubblica indicate nel novellato art. 114”¹⁸.

È in questo contesto, diverso da quello in cui fu originariamente progettato, che l'art. 7 della legge costituzionale n. 3/2001 ha introdotto il comma 4, all'art. 123 Cost., la cui laconica disposizione stabilisce, com'è noto, che “in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali”. Senza poter qui svolgere un'indagine sull'origine di tale formulazione, può essere sufficiente esaminare quanto è riportato nella scheda di lettura della legge costituzionale redatta dal Servizio Studi del Senato, in cui si legge che “il testo è stato aggiunto alla Camera durante il dibattito in Aula [...]. L'emendamento che introduce l'articolo aggiuntivo ha, in parte, riaperto il dibattito sulle forme e sulle condizioni di operatività di una camera delle autonomie. In Toscana ed in Umbria un Consiglio delle Autonomie locali è stato già istituito con legge regionale [...]. La maggior parte delle altre regioni ha istituito, sempre con legge, una Conferenza permanente regione - enti locali per il coordinamento delle rispettive competenze. Il testo sembra incidere in realtà su quella forma di governo regionale che il comma 1 dell'art. 123 (nel testo risultante dalle modifiche apportate dalla legge costituzionale 22 novembre 1991, n.1 e rimasto invariato) rimette allo statuto, quanto meno nel rapporto regioni - enti territoriali infraregionali. Appare incerto infatti quale margine resterebbe ad una regione che così volesse configurare una ‘Camera degli enti locali’ con compiti più alti di quelli meramente consultivi”.

Il riferimento a due soluzioni istituzionali molto diverse, quali sono le Conferenze regione - enti locali, da un lato, e l'ipotesi di un vero e proprio bicameralismo regionale, dall'altro, testimonia come l'eccessiva indeterminatezza della fattispecie fosse anche il frutto dell'incertezza in ordine

¹⁷ Diverse sono le considerazioni, che qui non possono trovare spazio e che debbono svolgersi per le regioni a statuto speciale alle quali, per mezzo della l. cost. 23 novembre 1993, n. 1, è stata attribuita potestà legislativa in materia di “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni”. Su tale argomento, v., anche per gli ulteriori riferimenti, E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle Autonomie locali*, cit.

¹⁸ E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle Autonomie Locali*, cit. 116.

alle caratteristiche tipologiche del nuovo organo, che il legislatore costituzionale non aveva sciolto¹⁹.

Questi argomenti erano già stati affrontati in dottrina²⁰, la quale, dovendo prendere atto dell'insufficienza della disposizione di cui al comma 4 dell'art. 123 Cost., si era posta il problema di precisare e integrare per quanto possibile il contenuto della norma costituzionale con lo strumento dell'interpretazione. Si sarebbe trattato di dare corpo a tale previsione in via interpretativa, individuando, sia per ciò che attiene alla composizione ed in generale ai profili organizzativi, che per quanto riguarda le funzioni dei CAL, tra le varie soluzioni possibili, quelle maggiormente coerenti con le norme ed i principi costituzionali.

Questi tentativi non hanno, tuttavia, evitato la frammentarietà delle soluzioni adottate nei vari ordinamenti regionali. L'incertezza dei contorni di un determinato istituto condiziona anche l'interpretazione e difficilmente quest'ultima può svolgere un'efficace funzione di supplenza, ove non abbia ad oggetto regole sottoposte alla costante verifica giurisprudenziale.

In sintesi, il CAL, ideato in fase di progettazione di un modello di federalismo puro, nel cui contesto le sue funzioni erano ben delineate²¹, viene collocato all'interno di una riforma costituzionale, quale quella del 2001, che di quel modello federalista non ripete interamente le caratteristiche. In tale passaggio il CAL perde alcuni dei suoi connotati e transita nel testo

¹⁹ La stessa differenza tra il sistema delle *Conferenze* e l'organizzazione del *Consiglio* delle Autonomie, non viene sempre valorizzata nell'immediatezza della riforma. Sottolinea ad esempio la continuità con la precedente legislazione regionale istitutiva delle Conferenze, G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio delle Autonomie Locali*, cit.

Lo scritto contiene, peraltro, una ricognizione analitica di tali leggi regionali, oltre ad una ricostruzione storica delle ragioni alla base esigenza di dar vita a delle forme di raccordo tra regioni ed enti locali, a partire dal richiamo al concorso degli enti locali alla programmazione regionale contenuto nell'art. 11 del d.p.r. 616 del 1977, passando attraverso la legge 142/90, la legge Bassanini (l. n. 59/97), il d.p.r. 112/98, il TUEL del 2000. Su tali argomenti, v. *infra*.

²⁰ Afferma A. GENTILINI, a proposito del comma 4 dell'art. 123 Cost: "Fin troppo facile constatare la laconicità di tale formulazione e il conseguente obbligo di superarla, se se ne vuole un contenuto normativo possibile e soprattutto plausibile. La sensazione è che il revisore costituzionale sia stato certamente consapevole dell'importanza delle sedi di confronto con gli enti locali, peraltro, già sperimentate sia a livello regionale che statale, ma non parimenti determinato nel dare ad esse una precisa e nitida identità; massima la necessità di garantire la presenza negli ordinamenti regionali di tali strumenti [...], quindi di obbligare tali ordinamenti a dotarsene, minimo, per contro, il bisogno di definirne compiti e collocazione esatta rispetto agli organi costituzionali della Regione (Presidente, Giunta e Consiglio). 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. Al che ci si potrebbe domandare, con un pizzico di provocazione, come possa tenere concettualmente la costituzionalizzazione di *qualcosa ancora da definire* o che, soprattutto, ogni Regione potrebbe definire come meglio crede, con l'eventualità di dover poi riconoscere 'ugualmente costituzionalizzati' organi anche molto diversi tra di loro" (A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale*, cit. 910).

A distanza di anni queste preoccupazioni si sono rivelate fondate, ma più che una varietà di disciplina regionale dettata dalle diverse maggioranze politiche, ciò a cui si assiste è una frammentarietà di tipo quasi casuale, derivante dal fatto che all'istituto manca un'intelaiatura di fondo su cui gli statuti e le leggi regionali possono intervenire.

²¹ Assai meno lo era, per la verità, la struttura dei CAL, posto che anche l'originaria proposta federalista poco diceva in ordine alla composizione ed al funzionamento dei Consigli.

costituzionale per mezzo di una norma che non scioglie le ambiguità che l'istituto recava con sé. La successiva fase attuativa, fatta eccezione per alcune regioni in cui l'esperienza di tale organo aveva già preso avvio prima ancora della stessa novella costituzionale²², ha avuto inizio alcuni anni più tardi, in concomitanza con la fase di scrittura dei nuovi statuti regionali, nel corso di una stagione che ha visto la sua più intensa attività nella seconda metà dello scorso decennio ma che, per alcune regioni, si è conclusa solo da qualche giorno²³. In questo panorama vi sono regioni in cui il CAL non è stato ancora istituito ed altre in cui, pur essendo stato istituito, non è ancora funzionante²⁴. A questa evoluzione del fenomeno nelle regioni a statuto ordinario, si sono accompagnate significative esperienze di istituzione dei CAL in alcune regioni a statuto speciale e province autonome. Il che è avvenuto sulla base di autonome iniziative di tali enti, attesa l'inapplicabilità della previsione di cui all'art. 123, comma 4, Cost.²⁵

La vicenda dei CAL, che si è sin qui provata sommariamente a tratteggiare, incontra oggi sulla propria strada la riforma costituzionale. È legittimo chiedersi quale occasione avrebbe potuto costituire tale riforma per i CAL, e ciò sotto un duplice profilo. La riforma avrebbe potuto costituire, da un lato, l'occasione per una riscrittura del comma 4, dell'art. 123, introducendo nel testo costituzionale una descrizione essenziale sia delle funzioni, che delle caratteristiche organizzative dei CAL. Una matrice comune entro cui avrebbe potuto esercitarsi l'autonomia statutaria delle regioni a statuto ordinario e che avrebbe potuto, altresì, costituire un essenziale riferimento per le regioni a statuto speciale. La seconda occasione era ancor più ambiziosa, poiché si sarebbe astrattamente potuto immaginare che i CAL provvedessero ad eleggere i rappresentanti negli enti locali nel nuovo Senato delle Autonomie.

²² La Toscana, innanzitutto, con la legge, tutt'ora vigente ancorché modificata, n. 36 del 2000. Sull'esperienza toscana, v. A. ANDREANI, *Commento* agli artt. 66 e 67 Statuto Regione Toscana, cit.; A.CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali*, cit.; T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale*, cit.; N. PIGNATELLI, *Il Consiglio delle Autonomie Locali*, cit.

²³ Senza pretesa di completezza e limitatamente alle regioni a statuto ordinario: gli statuti del Lazio e della Puglia risalgono al 2004; quelli di Calabria, Campania, Emilia Romagna, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria al 2005, quello dell'Abruzzo al 2007; quello della Lombardia al 2008; quello del Veneto al 2012. Lo Statuto del Molise, dopo una serie di complesse vicissitudini, è stato approvato nel 2014 e quello della Basilicata a novembre 2016. Si tenga, altresì, conto che alcuni statuti, pur essendo già stati sostituiti dopo la modifica del Titolo V Cost., sono stati di recente ampiamente rinnovati, come nel caso della Calabria e della Campania.

²⁴ È il caso del Veneto, della Basilicata, del Molise, della Campania, ma anche della Puglia, che pure dispone non solo, così come il Veneto, il Molise e la Campania, di apposita previsione statutaria, ma anche di una legge regionale risalente al 2006 e mai attuata.

²⁵ Si tratta del Friuli Venezia Giulia, della Sardegna, della Provincia Autonoma di Trento ed infine, seppur con altra denominazione, della Provincia Autonoma di Bolzano. L'inapplicabilità della previsione di cui al quarto comma dell'art. 123, comma 4, Cost. è stata chiarita dalla Corte Costituzionale, la quale ha precisato che "l'art. 123, ultimo comma, Cost. è [...] una disposizione che, per il suo contenuto precettivo, si può applicare soltanto nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, attesa la non comparabilità tra le forme di potestà statutaria delle autonomie regionali ordinarie e speciali" (Corte Cost. n. 370/06, cit.).

Queste opportunità erano, tuttavia, soltanto teoriche ed entrambe di assai scarsa praticabilità. La rielaborazione del testo del comma 4, dell'art. 123, costituisce un'indubbia esigenza, ma occorre riconoscere che non v'è sufficiente elaborazione scientifica che possa al momento supportare una riforma. Si tratta di un lavoro da svolgere, anche rapidamente, ma non può dirsi che vi sia una riflessione adeguata che attende solo di essere tradotta in una norma costituzionale.

Al fine di giungere a quest'obiettivo, occorre riprendere le fila di quel complesso percorso che ha caratterizzato, nell'ultimo ventennio, il dibattito intorno al binomio autonomie/federalismo ed occorre che questa riflessione sia svolta anche alla luce della riforma costituzionale, cui si devono due innovazioni di grande rilievo ai fini di quanto stiamo trattando: la trasformazione del Senato, che almeno in parte recepisce l'ispirazione di quella Camera delle Autonomie di cui tanto si è discusso in letteratura e la riscrittura del Titolo V, Parte II, della Costituzione. Non è questa la sede per analizzare tale riforma e tuttavia, anche ad un sommario esame, per quanto attiene al nuovo Titolo V, non sembra che ci si debba discostare da quanto si è affermato in dottrina successivamente alla riforma del 2001. Il modello costituzionale non è quello di una federazione, quanto quello di una forte valorizzazione delle autonomie a proposito del quale può anche parlarsi di federalismo, a patto che non si intenda riferirsi a quell'organizzazione su due livelli di governo, statale e regionale, di cui si è già trattato e che non corrisponde al nostro ordinamento positivo. La riforma costituzionale razionalizza l'impianto di quella del 2001, ma non introduce un modello radicalmente differente.

Nonostante il ruolo di assoluto rilievo che le regioni rivestono nel rapporto con le autonomie locali (essenzialmente comunali, dopo la trasformazione delle province), queste non esauriscono il loro orizzonte all'interno dell'ordinamento regionale e non a caso il nuovo Senato non corrisponde al modello *Bundesrat*, come non sarebbe stato verosimilmente possibile, considerando la storia delle autonomie territoriali nel nostro paese²⁶. Se la riforma costituzionale supererà il passaggio referendario, è in tale nuovo contesto che occorrerà configurare le funzioni dei CAL, i quali non potranno esser concepiti soltanto in funzione di garanzia o, per altri versi, di cooperazione degli enti locali nei confronti dei poteri regionali, ma anche quale luogo di 'rappresentanza' istituzionale dei primi in una proiezione che non è necessariamente racchiusa nel solo ambito delle regioni di provenienza. Queste riflessioni devono indurre ad un indispensabile approfondimento, all'esito del quale dovrà tornare a valutarsi una migliore formulazione della norma costituzionale relativa ai CAL²⁷.

²⁶ Per quest'osservazione v. C. FUSARO, in G. CRAINZ, C. FUSARO, *Aggiornare la Costituzione*, Donzelli, Roma, 2016, 113. Peraltro, se da parte delle autonomie sono venuti rilievi, questi hanno avuto ad oggetto la ridotta presenza, nel testo finale della riforma, dei rappresentanti comunali in rapporto ai consiglieri regionali.

²⁷ Una tale formulazione dovrebbe contribuire ad individuare anche un contenuto minimo delle previsioni degli statuti regionali. Tutti i commentatori hanno evidenziato l'assenza di qualsiasi indicazione nella norma costituzionale, sì che i singoli statuti ricorrono a soluzioni molto variegata e non mancano casi in cui alle leggi regionali è rimessa la disciplina di profili che molto più opportunamente dovrebbero essere riservati allo statuto. Parte della dottrina aveva anche tentato di individuare un nucleo essenziale di previsioni che, per ragioni sistematiche, avrebbero dovuto esser contenute nello statuto e non nella legge regionale (U. RESCIGNO, *Consiglio delle Autonomie Locali e Costituzione*,

Venendo ora all'altra possibile occasione cui abbiamo accennato, ovvero al ricorso ai CAL per l'elezione di una parte dei componenti del Senato²⁸, previsto in precedenti disegni di legge costituzionale²⁹, occorre riconoscere 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.

3. Le riforme organizzative possibili (a Costituzione invariata): composizione dei CAL; rapporto con le associazioni degli enti locali, con le autonomie funzionali e con gli organismi di concertazione.

Accantonati, quanto meno temporaneamente, i propositi di riforma costituzionale, occorre muovere dal quadro giuridico esistente, a partire da un sistema delle fonti in cui si collocano: la disposizione costituzionale, gli statuti, le leggi, i regolamenti regionali ed i regolamenti dei CAL, ove l'autonomia regolamentare di tale organo è riconosciuta. In tale quadro non v'è spazio per la legge ordinaria del Parlamento. Il disegno di legge di riforma costituzionale approvato dalle Camere nel 2005 e respinto in seguito al referendum costituzionale del 25 e 26 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". Fu obiettato, tuttavia, che tale previsione appariva in contrasto con il comma precedente, il quale riservava la disciplina dell'organizzazione dei CAL agli statuti regionali³⁰. L'autonomia statutaria delle regioni, dopo la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, incontra, infatti, i limiti derivanti dalle norme e dai principi costituzionali, non già dalla legge ordinaria del Parlamento³¹.

cit.; A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale*, cit.), ma si tratta di indicazioni che non hanno avuto grande seguito applicativo.

²⁸ Avevamo trattato di questa possibilità in M. FILIPPESCHI - G. SCARAFIOCCA, *Il rafforzamento dei Consigli delle Autonomie Locali*, cit., ove non mancavamo, tuttavia, di evidenziare come una soluzione che vedesse l'elezione dei senatori da parte dei CAL avrebbe dovuto necessariamente essere accompagnata da una riforma dei CAL, a partire dalla riscrittura dell'art. 123, comma 4, Cost.

²⁹ Il riferimento è alla c.d. 'bozza Violante', ovvero al testo del progetto di legge di revisione costituzionale A.C. n. 553 e abb.-A della XV legislatura approvato dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati il 17 ottobre 2007 e mai posto in discussione in Aula, ove pure era stato trasmesso.

³⁰ F. RANDONE, *Il Consiglio delle Autonomie Locali nel sistema delle fonti regionali*, cit.

³¹ Corte Cost. n. 304/2002, n. 196/2003 e n.2/2004. Tra i moltissimi contributi, v. A. PIZZORUSSO, *Introduzione*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2006.

Nella versione finale approvata dalle Camere, il testo della legge costituzionale³² 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. A prescindere da quest'ultima, dal contenuto obiettivamente indefinito, particolarmente problematica si sarebbe rivelata l'attribuzione ai CAL delle funzioni di concertazione. Tratteremo più avanti di tali questioni. La formulazione della norma costituzionale non faceva, invece, alcun cenno alla composizione dei Consigli. Ad ogni modo, si tratta di un testo che presenta ormai un interesse soltanto storiografico, attesa la mancata approvazione della riforma.

Tornando all'attualità, invariata la norma costituzionale e ferma restando l'impossibilità di intervenire con legge ordinaria dello Stato, occorre comprendere se possa compiersi uno sforzo di rimettere ordine nella disciplina regionale.

Prima di passare ad esaminare alcuni profili di dettaglio, occorre un ulteriore elemento di chiarificazione: porre l'esigenza di una maggiore omogeneità e coordinamento della disciplina dei CAL non equivale a voler comprimere l'autonomia regionale. Equivale, al contrario, a porsi un problema di come rafforzare l'identità dell'istituto.

Procedendo ad un primissimo esame dei profili organizzativi, si possono individuare innanzitutto tre temi: la composizione dei CAL; il rapporto con le associazioni degli enti locali (ANCI, UPI, UNCEM etc.), oltre che con le autonomie funzionali ed, infine, il rapporto con ciò che tuttora residua e sopravvive del sistema delle Conferenze. Si tratta di questioni tutt'altro che nuove. È sufficiente scorrere i contributi della dottrina, a partire dai primissimi commenti alla norma costituzionale, al fine di accorgersi che sin da prima della scrittura dei nuovi statuti e delle leggi regionali sui CAL ci si era interrogati su questi argomenti.

Venendo al primo di essi, ricordo che il Coordinamento nazionale dei CAL ha elaborato un documento, pubblicato sul proprio sito *internet*³³, nel quale si affrontano anche le problematiche organizzative di tali organi. In questo documento si individua espressamente, quale obiettivo da perseguire, un'armonizzazione dei criteri di composizione dei CAL. Su tale documento ha formulato alcune prime osservazioni la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, paventando il rischio che un'omogeneizzazione dei criteri di composizione dei CAL possa rivelarsi lesiva dell'autonomia statutaria regionale. La Conferenza evidenzia, inoltre, come il CAL sia un organismo “strettamente legato alle specificità territoriali di ciascuna regione”.

Nel fugare simili preoccupazioni, è opportuno precisare i confini di una possibile armonizzazione organizzativa, la quale è, peraltro, sempre rimessa all'iniziativa regionale.

In particolare, per ciò che attiene alla composizione dei CAL, nell'esperienza delle singole regioni, si rinviene un unico modello, proprio della Regione Puglia, di un CAL composto esclusivamente dai rappresentanti dell'organo consiliare degli enti locali. La legge regionale 26

³² La legge costituzionale è stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 269 del 18 novembre 2005, ma non è mai entrata in vigore in seguito alla mancata approvazione con il successivo *referendum ex art. 138 Cost.*

³³ www.consigliautonomieitaliane.it

ottobre 2006, n. 29, prevede che “il Consiglio delle Autonomie locali è composto da cinquantasette membri elettivi, di cui uno riservato al rappresentante delle Comunità montane” (art.2, comma 1). È poi stabilito che “a ciascuna Provincia e a ciascun Comune capoluogo di provincia è assegnato un rappresentante eletto dai rispettivi Consigli nel proprio seno” (art. 2, comma 2), mentre “gli ulteriori quarantaquattro membri sono eletti, tra i Consiglieri comunali, in rappresentanza degli altri Comuni” (art. 2, comma 3). L’elezione avviene con un sistema proporzionale, sulla base di liste contrapposte, su base provinciale (art. 3).

Si tratta di un modello rimasto sulla carta, poiché tale legge è tuttora inapplicata.

Nella maggior parte delle altre regioni i CAL sono composti dai rappresentanti degli esecutivi, ma in diversi casi si prevede una composizione di tipo misto.

Il CAL è composto per lo più dai sindaci, dai presidenti di provincia, in alcuni casi dai presidenti delle comunità montane o isolate e degli altri enti intermedi. Alcuni di essi sono componenti di diritto, mentre gli altri sono generalmente elettivi, prevedendosi comunque una varietà di norme dirette ad assicurare la rappresentanza delle diverse tipologie di comuni, suddivisi per fasce di abitanti, oppure ancora di norme dirette a salvaguardare la rappresentanza di determinati territori.

Da una panoramica, sia pur non esaustiva, si evidenzia come, nella pluralità di modelli istituzionali cui le regioni hanno fatto ricorso³⁴, mentre alcuni profili sono strettamente legati alla

³⁴ Rilevando, preliminarmente, come la composizione del CAL risulti scarsamente disciplinata negli statuti, i quali rinviano in prevalenza alla legge regionale, indicando, non in tutti i casi, i criteri cui il legislatore regionale deve attenersi, si propone di seguito, senza alcuna pretesa di completezza, una ricognizione degli ordinamenti regionali, muovendo da quelli caratterizzati dall’esclusiva rappresentanza degli esecutivi, per poi elencare le altre diverse soluzioni.

La legge della Regione Marche prevede che il CAL sia composto dai presidenti delle province, dai sindaci dei comuni capoluogo, da diciassette sindaci in rappresentanza dei comuni non capoluogo e da tre presidenti di Unione Montana (art. 1, l.r. 10 aprile 2007, n. 4, come modificato dalla l.r. 9 marzo 2015, n. 8). I sindaci dei comuni non capoluogo sono eletti da distinte assemblee, organizzate per ambiti provinciali. I seggi spettanti a ciascun ambito provinciale sono ripartiti dal presidente del consiglio regionale “tra i comuni con popolazione superiore e i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti in modo da assicurare una equilibrata rappresentanza della popolazione residente e del numero dei comuni appartenenti a ciascuna classe demografica” (art. 2, comma 3, l.r. cit.). All’elezione dei rappresentanti dei comuni di ciascuna classe demografica, partecipano i soli sindaci di comuni appartenenti a tale classe, con voto limitato (art. 2, comma 4, l.r. cit.).

Anche nel caso dell’Emilia Romagna, i componenti di diritto del CAL sono costituiti dai presidenti delle province e dai sindaci delle città capoluogo, cui si aggiungono i sindaci delle città con più di 50.000 abitanti. Gli altri componenti sono ripartiti a metà tra comuni montani e comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti (art. 2, l.r. 9 ottobre 2009, n. 13). Essi sono eletti da un’unica assemblea dei sindaci sulla base di liste di candidati predisposte dal Presidente della Regione, che raccoglie le candidature. Se i risultati delle elezioni non rispettano la proporzione tra rappresentanti dei comuni montani e rappresentanti degli altri comuni, si procede allo scorrimento della graduatoria, sostituendo gli ultimi collocati tra i rappresentanti degli altri comuni con i sindaci dei comuni montani che abbiano raggiunto il maggior numero di voti, sino a che la proporzione non sia assicurata. Nel caso che ciò non sia possibile si ripete la votazione (art. 3, l.r. cit.).

È composto da rappresentanti degli esecutivi anche il CAL della Regione Friuli Venezia Giulia, la cui legge istitutiva (l.r. 22 maggio 2015, n.12) prevede che “il CAL è composto da una rappresentanza istituzionale di enti locali,

formata da un Comune per ciascuna Unione territoriale intercomunale, di cui all'[articolo 5 della legge regionale 12 dicembre 2014, n. 26](#)". Queste "sono enti locali dotati di personalità giuridica, aventi natura di unioni di Comuni, istituiti dalla presente legge per l'esercizio coordinato di funzioni e servizi comunali, sovracomunali e di area vasta, nonché per lo sviluppo territoriale, economico e sociale" (art. 5, l.r. 26/2014, cit.).

Sempre di rappresentanti degli esecutivi è costituito il CAL della Regione Sardegna ed in particolare dai presidenti delle province, dai sindaci dei capoluoghi, da quattro sindaci di comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti non appartenenti tutti alla stessa provincia; da un sindaco di comune con popolazione compresa fra 3.001 e 10.000 abitanti per ciascuna provincia; da due sindaci di comuni con popolazione pari o inferiore a 3.000 abitanti per ciascuna provincia (art.3, l.r. 17 gennaio 2005, n. 1). I membri non di diritto sono eletti rispettivamente da un'unica assemblea regionale dei sindaci per la prima di tale fasce di popolazione e da tante assemblee provinciali dei sindaci per le altre (art. 4, l.r. cit.).

La legge della Regione Abruzzo prevede che componenti di diritto del CAL siano i presidenti di provincia ed i sindaci delle città capoluogo (art. 1. l.r. 11 dicembre 2007, n. 41). Gli altri componenti sono eletti tra i sindaci delle città non capoluogo e tuttavia, in questo caso, alla loro elezione non provvedono gli altri sindaci, ma i consiglieri comunali, i quali sono riuniti in distinti collegi elettorali su base provinciale (art. 2, l. cit.).

Il CAL della Regione Lombardia è composto dai presidenti di provincia, dai sindaci dei comuni capoluogo, da un presidente di comunità montana, da un presidente di unione dei comuni, da dodici sindaci di comuni con popolazione superiore a tremila abitanti, da tre sindaci di comuni con popolazione pari o inferiore a tremila abitanti oltre che, infine, dai rappresentanti delle associazioni degli enti locali (Unione Province Lombarde, UNCEM, ANCI Lombardia). Per la trattazione di particolari materie, la composizione del CAL è integrata con la partecipazione di rappresentanti delle autonomie funzionali, quali Università, Centri di Ricerca, Istituzioni scolastiche, Unioncamere, Camera di Commercio, esponenti del terzo settore, organizzazioni sindacali (art. 2, l.r. 23 ottobre 2009, n. 22). I rappresentanti dei comuni che non siano componenti di diritto sono eletti dalle assemblee dei sindaci organizzate in ragione delle due fasce di popolazione sopra richiamate "su liste plurinomiali che garantiscono la rappresentanza di entrambi i generi" (art. 4 l.r. cit.). I rappresentanti delle Comunità Montane e delle Unioni dei Comuni sono eletti dalle assemblee dei presidenti di tali enti (art. 3, l.r. cit.).

Una considerazione a parte merita la recente legge regionale del Piemonte (l.r. 2 maggio 2016, n. n. 8), della quale tratteremo più avanti. La legge prevede che il CAL sia composto unicamente da presidenti di provincia e da sindaci, suddivisi per fasce di popolazione dei comuni che rappresentano. I sindaci non sono, tuttavia, eletti da un'assemblea di primi cittadini, come nei casi sin qui esaminati, ma sono direttamente designati dalle associazioni degli enti locali.

La legge della Regione Calabria prevede che il CAL sia costituito dai presidenti di provincia, dai sindaci dei comuni capoluogo di provincia, da nove sindaci di comuni non capoluogo con popolazione non inferiore ai 5.000 abitanti, da tre sindaci di comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, da due sindaci il cui comune fa parte di un'Unione di Comuni, da tre sindaci di comuni montani, da tre sindaci di comuni di minoranza linguistica, da tre presidenti delle Comunità Montane e da due presidenti di Consigli Comunali (art. 2, l.r. 5 gennaio 2007, n. 1). I membri non di diritto del CAL sono eletti da assemblee dei sindaci organizzate per collegi di carattere provinciale, ad ognuno dei quali la legge attribuisce direttamente un determinato numero di seggi (art. 3, l.r. cit.).

La legge regionale della Toscana prevede che il CAL è composto da "a) i presidenti delle Province o i commissari nominati ai sensi dell'articolo 1, comma 115, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 [...], per la durata del loro incarico; b) 2 presidenti di Consigli provinciali; c) i sindaci dei Comuni capoluogo di provincia; d) 23 sindaci di Comuni non capoluogo; e) 2 presidenti di Consigli comunali; f) 3 presidenti di unioni di comuni" (art. 1, l.r. 21 marzo 2000, n. 36, come successivamente modificata). L'elezione dei sindaci dei Comuni non capoluogo avviene sulla base di liste concorrenti, ad opera di un'assemblea regionale composta da tutti i sindaci della Regione (art. 4, comma 1, l.r. cit.). I presidenti dei consigli comunali sono eletti con le medesime modalità da un'assemblea di tutti i presidenti degli organi consiliari dei comuni della Regione.

La legge regionale della Liguria stabilisce che il CAL è composto dai presidenti delle province e della città metropolitana, dai sindaci, ma anche dai presidenti di consiglio comunale delle città capoluogo, da “dodici Sindaci dei rimanenti Comuni, suddivisi per ogni Provincia in proporzione alla popolazione in essi residente, eletti dalle Assemblee dei Sindaci, convocate dai rispettivi Presidenti di Provincia” (art. 2, l.r. 11 febbraio 2011, n. 1). Fanno poi parte del CAL quattro presidenti di consigli comunali, uno per ogni provincia, eletti dalle Assemblee dei Presidenti dei Consigli comunali, convocate dai rispettivi Presidenti di Provincia, oltre a “i quattro Presidenti dei Consigli provinciali” (attualmente, com’è noto, soppressi). La stessa legge prevede, infine, la partecipazione dei presidenti delle associazioni degli enti locali. Il procedimento elettorale fa sì che, per ogni collegio provinciale, sia eletto almeno un sindaco di un comune con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti (art. 2, l.r. cit.).

Come si può notare, con le leggi regionali calabrese, toscana e ligure si passa da una composizione di soli rappresentanti degli esecutivi degli enti locali ad una composizione di tipo misto, la quale vede la presenza anche dei rappresentanti degli organi consiliari, sia pur in misura minoritaria e limitatamente ai soli presidenti.

Simile, ma con alcune significative differenze, è il criterio di composizione del CAL del Lazio.

La legge regionale individua, quali componenti di diritto, il sindaco di Roma, i sindaci dei comuni capoluogo ed i presidenti delle province (art. 2, comma 2, l.r. 26 febbraio 2007, n. 1). Sono poi componenti elettivi del CAL “a) diciassette rappresentanti dei comuni non capoluogo di provincia, eletti secondo criteri di equa rappresentanza provinciale, di cui cinque dei comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti, cinque dei comuni con popolazione compresa tra cinquemila e quindicimila abitanti, sette con popolazione inferiore a cinquemila abitanti; b) tre rappresentanti delle comunità montane e di arcipelago, appartenenti a province diverse, eletti tra i presidenti delle rispettive comunità”(art. 2, comma 3, l.r. cit.). È prevista una rappresentanza consiliare, non dei comuni, tuttavia, ma delle province, con un numero di cinque consiglieri (tale disposizione dev’essere evidentemente adeguata alla legge 56/2014). Fanno, infine, parte del CAL “i presidenti dell’ANCI Lazio, dell’UPI Lazio, dell’UNCCEM Lazio, della Lega delle autonomie Lazio e il presidente dell’AICCRE – Lazio o suo delegato” (art. 2, comma 4, l.r. cit.). I sindaci sono eletti nell’ambito di un collegio unico regionale, sulla base di liste concorrenti, organizzate per classi demografiche di comuni. L’elettorato attivo è attribuito non solo ai sindaci, ma anche ai consiglieri comunali dei comuni non capoluogo. L’elezione avviene con metodo proporzionale ed è assicurata la rappresentanza di genere nella composizione delle liste (art. 3, l.r. cit.). Analoghe sono le modalità di elezione dei rappresentanti delle comunità montane e di arcipelago (art. 4.l.r. cit.), mentre gli altri soggetti sono nominati previa designazione da parte degli organi o associazioni di appartenenza.

Nel caso della legge regionale umbra la composizione mista è ancor più accentuata. La rappresentanza consiliare non si limita ai presidenti delle assemblee, ma si estende ai relativi componenti. La legge prevede che il CAL è composto dai presidenti di provincia e dai sindaci dei comuni con popolazione pari o superiore ai quindicimila abitanti (art. 6, comma 2, l.r. 16 dicembre 2008, n. 20, come modificato dalla l.r. 2 ottobre 2014, n. 18). La componente elettiva del CAL è, tuttavia, di tipo misto, essendo costituita: a) da dieci consiglieri comunali di comuni con popolazione pari o superiore a quindicimila abitanti; b) da sei rappresentanti dei comuni con popolazione pari o inferiore ai quindicimila abitanti, di cui tre sindaci e tre consiglieri comunali; c) da otto rappresentanti dei comuni con popolazione pari o inferiore ai cinquemila abitanti, di cui cinque sindaci e tre consiglieri comunali (art. 6, commi 3 e 4, l.r. cit.). Particolarmente complesso è il procedimento elettorale. Mentre i sindaci sono eletti da un’assemblea dei sindaci dei comuni interessati, i consiglieri comunali sono eletti da assemblee composte da delegati espressi dai consigli comunali appartenenti alle tre distinte fasce di popolazione sopra indicate (artt. 7, 7 *bis* e 7 *ter*, l. cit.).

Si spinge ancora oltre, in favore della possibile rappresentanza di tipo consiliare, la legge della Regione Campania, la quale prevede che il CAL è composto dai presidenti di provincia e sindaci delle città capoluogo, quali componenti di diritto. Esso è altresì composto da un consigliere provinciale, dodici rappresentanti di comuni con popolazione superiore a cinquemila abitanti e diciassette rappresentanti di comuni con popolazione pari o inferiore ai cinquemila abitanti (art. 1, comma 51, l.r. 15 marzo 2011, n. 4). I rappresentanti così eletti possono esser costituiti sia dai sindaci che dai consiglieri comunali. È, infatti, previsto che “sono eleggibili i consiglieri provinciali, i consiglieri comunali e i

specificità regionale, altri costituiscono il frutto di opzioni di fondo sulle quali appare opportuno intervenire al fine di raggiungere l'obiettivo di un maggior grado di uniformità della disciplina. In particolare, la scelta tra due modelli - rappresentanza consiliare e rappresentanza degli esecutivi - non è questione che attiene soltanto all'autonomia regionale. Essa implica un'opzione in ordine alle caratteristiche istituzionali del CAL, ai suoi tratti distintivi. Ove la rappresentanza degli enti locali sia declinata sulla falsariga delle assemblee elettive si hanno soluzioni come quella pugliese, forse non a caso rimaste sulla carta, trattandosi di modelli organizzativi che presentano quasi sempre notevoli problemi di funzionamento. Se, viceversa, si immagina il CAL quale organismo in cui si concentra la rappresentanza istituzionale degli enti locali, esso non può che essere composto, in primo luogo, dai sindaci, presidenti di provincia³⁵ e comunque da chi istituzionalmente rappresenta le amministrazioni territoriali.

Quest'ultima appare decisamente la soluzione preferibile, opportunamente corretta al fine di assicurare, se lo si ritiene, la partecipazione di rappresentanti dagli organi consiliari, senza dimenticare che, anche in ordine a tale rappresentanza, occorrerebbe individuare criteri omogenei, avendo chiaro che un conto è la partecipazione, ad esempio, dei presidenti di consiglio comunale, la quale risponde pur sempre ad una logica di rappresentanza istituzionale, ed un conto è la partecipazione dei singoli consiglieri, ripartiti tra esponenti della maggioranza e della minoranza.

Una rappresentanza di tipo istituzionale appare, peraltro, l'unica praticabile, ove si intenda provare ad attribuire un ruolo ed una qualche visibilità ai CAL anche fuori dagli ordinamenti regionali, nel rapporto con gli organi costituzionali dello Stato. In ogni modo, quali che siano le opinioni al riguardo, al fine di rafforzare e rendere maggiormente riconoscibile l'identità dell'istituto, uno sforzo di armonizzazione relativamente a questo profilo appare indispensabile.

Questioni diverse sono quelle che attengono all'organizzazione delle circoscrizioni elettorali; alla valorizzazione, in termini di rappresentanza, di determinati territori; alla ripartizione dei comuni per fasce demografiche, in modo da assicurare un'equilibrata rappresentanza anche dei comuni piccoli e medi; alla disciplina del procedimento elettorale. Tutto ciò non può che rientrare nella piena autonomia delle singole regioni. Ogni regione organizza i propri collegi elettorali per

sindaci dei comuni della Campania, ad eccezione dei sindaci delle città capoluogo" (art. 1, comma 54, l.r. cit.). Il consigliere provinciale è eletto su di un collegio unico regionale, mentre i sindaci "sono eletti in collegi provinciali con sistema proporzionale di liste concorrenti per ciascuna classe demografica" (art. 1, comma 54, l.r. cit.).

Si è ommesso di riferire delle Regioni Friuli Venezia Giulia e Sardegna, in ragione della loro natura speciale che richiederebbe una distinta trattazione; non sono parimenti esaminati gli ordinamenti delle Province Autonome di Trento e Bolzano, che pure hanno dato luogo ad interessanti soluzioni istituzionali nell'organizzazione del CAL, ma che non possono trovare spazio nell'economia di queste note. In Sicilia il CAL non è istituito ed opera la Conferenza permanente Regione- Autonomie Locali. In Valle d'Aosta opera un organo diverso, denominato Consiglio Permanente degli Enti Locali (l.r. 7 dicembre 1998, n. 54). In Basilicata, Molise e Veneto, nonostante le previsioni statutarie, il CAL, come si è visto, non è ancora istituito (v. nota 22).

³⁵ Come si è già visto, per ciò che attiene alle province la composizione dei CAL dev'essere aggiornata alla luce della legge Delrio (l. 7 aprile 2014, n. 56), poiché in molti casi il presidente della provincia è anche il sindaco di uno dei comuni rappresentati nel CAL. Molte regioni hanno provveduto ad adeguare la legislazione, con interventi per lo più di mero coordinamento. In quasi nessun caso si è colta l'occasione per una più generale riorganizzazione del CAL.

eleggere i suoi rappresentanti all'interno del CAL nel modo più opportuno, secondo le sue specificità, ed individua i criteri migliori per rappresentare il proprio territorio.

Un'ulteriore problematica riguarda la rappresentanza nei CAL di soggetti diversi dagli enti locali. Negli ordinamenti regionali si spazia dalle Università, alle Camere di Commercio, alle associazioni di categorie professionali, e soprattutto, ma con modalità diverse nelle singole regioni, alla rappresentanza di ANCI, UPI, UNCEM e delle altre associazioni di enti territoriali. In alcuni ordinamenti regionali è prevista la partecipazione di tali soggetti a titolo consultivo, in altri casi si prevede invece il loro diritto di voto e quindi la partecipazione al CAL a pieno titolo.

Si tratta di questione complessa, soprattutto per ciò che attiene al rapporto con ANCI, ma anche qui, la soluzione corretta non può che consistere nella riaffermazione di un principio: il CAL è l'organo rappresentativo degli enti locali in cui siedono i rappresentanti di tali enti. Le associazioni svolgono un ruolo essenziale, ma deve pur sempre trattarsi di un ruolo di supporto e di collaborazione, che non può risolversi in una sostituzione della rappresentanza di tipo associativo a quella di tipo istituzionale. Le associazioni degli enti locali sono titolari di una molteplicità di funzioni anche di carattere strettamente pubblicistico, che sono state loro attribuite dal legislatore e godono di una gamma molto estesa di riconoscimenti istituzionali. La pluralità di questi riconoscimenti non è comunque tale da trasformarne la natura giuridica, da associazioni volontarie ad enti pubblici. Tale distinzione non può non riflettersi a sua volta sulla composizione dei CAL.

Assolutamente corretta ed utile appare quindi una partecipazione a titolo consultivo, ma una partecipazione a pieno titolo, ove i rappresentanti delle associazioni siano muniti di diritti di voto, poteri e facoltà identici ai sindaci ed ai rappresentanti degli enti locali non sembra coerente con la natura giudica del CAL³⁶.

Le leggi regionali, 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. Si registrano anche qui soluzioni differenti.

La legge regionale della Lombardia attribuisce all'ANCI il compito di provvedere alla convocazione delle assemblee e di sovrintendere alle operazioni elettorali (art. 3 e 4, l.r.22/2009, cit.).

³⁶ Era già di quest'avviso U. RESCIGNO, *Consiglio delle Autonomie Locali e Costituzione*, cit. 236 - 237: "la forma rappresentativa prefigurata dal CAL è incompatibile con la forma rappresentativa di tali associazioni, perché la prima si basa su meccanismi di scelta dei componenti della istituzione rappresentativa stabiliti dalla legge, la seconda su meccanismi affidati agli statuti privati di associazioni volontarie [...] A me pare evidente che la *ratio* che ispira la previsione in Costituzione del Consiglio delle autonomie locali è proprio quella di sostituire modi di rappresentanza degli enti locali di tipo istituzionale, costruiti sulla base della legge, a modi che, in assenza di leggi, si sono affermati in via di fatto su base volontaria". Queste osservazioni, sul piano teorico difficilmente smentibili, non impediscono poi di cogliere il rilievo che le associazioni degli enti locali hanno nell'ordinamento ed il loro apporto decisivo sia nell'introduzione che nell'attuazione delle riforme. È stato giustamente ricordato "che sono state proprio l'ANCI e l'UPI ad avanzare la richiesta di introdurre un Consiglio delle Autonomie Locali in Costituzione" (G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio delle Autonomie Locali*, cit., 397).

La legge regionale del Piemonte, appena entrata in vigore, parrebbe spingersi oltre. Essa prevede, come accade per la generalità delle leggi regionali, la partecipazione di diritto dei sindaci dei comuni capoluogo. Prevede poi 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” (art. 2, l.r. 8/2016, cit.). Si tratta, sin qui, di una combinazione di criteri che si ritrova, nelle sue possibili varianti, in molte altre leggi. Ciò che costituisce un’indubbia novità è che i rappresentanti degli enti locali così distribuiti “sono designati da 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” (art. 4, comma 2, l.r. cit.).

Come si vede, qui le associazioni non si limitano a prestare il loro supporto logistico ed organizzativo, ma designano (*rectius*, nominano) direttamente i rappresentanti dei comuni nel CAL, scegliendoli tra sindaci, assessori e consiglieri comunali dei comuni appartenenti alle fasce dimensionali sopra indicate.

Queste soluzioni organizzative impongono una riflessione in ordine alle caratteristiche giuridiche ed istituzionali dei CAL. La strutturale ed inevitabile fragilità di tali organi può rendere indubbiamente auspicabile la ricerca di un supporto nella consolidata esperienza, nelle capacità e nelle risorse tecniche delle associazioni degli enti locali, a partire soprattutto dall’ANCI. Tale cooperazione non solo è auspicabile, ma dovrà essere senz’altro rafforzata. Non sembra che ci si possa, tuttavia, spingere oltre la soglia di un supporto di carattere tecnico – organizzativo. I CAL potranno valersi delle strutture delle associazioni, ma non possono 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 e sono caratterizzate dalla volontarietà dell’adesione.

L’ultima questione cui far cenno attiene al rapporto tra i CAL ed il sistema delle Conferenze. L’esigenza di un raccordo tra regioni ed enti locali ha origini lontane. Esse sono state fatte risalire all’art. 11 del d.p.r. n. 616 del 1977, il quale prevedeva “il concorso degli enti locali territoriali” nella programmazione regionale (art.11, commi 2 e 3)³⁷. Sono seguiti la legge n. 142 del 1990, il cui art. 3, comma 3, stabiliva che “la legge regionale disciplina la cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al

³⁷ Per questa ricostruzione e per un’ampia panoramica anche delle leggi regionali, v. G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio delle Autonomie Locali*, cit. Sul sistema delle Conferenze la letteratura è molto vasta e non può essere qui riportata. Limitandoci alla bibliografia cui abbiamo già fatto riferimento, v. M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle Autonomie Locali*, cit., 1 ss., anche qui con un’ampia ricognizione delle leggi regionali; M.G. NACCI, *Il ruolo del Consiglio delle Autonomie Locali*, cit., 4 ss.; B. VITIELLO, *Istituzione e disciplina del CAL in Emilia Romagna*, cit.

servizio dello sviluppo economico, sociale e civile”. Già sulla base di queste disposizioni furono approvate una serie di leggi regionali istitutive di Conferenze Regione - autonomie locali, variamente denominate.

L’esigenza del raccordo si è posta poi in maniera decisiva con la riforma Bassanini, ovvero con la legge n. 59 del 1997, allorché si capovolge, nell’allocazione delle funzioni amministrative, il rapporto tra Stato e regioni. A queste fanno capo una molteplicità di funzioni amministrative che devono essere distribuite tra enti locali ed amministrazioni regionali secondo quel principio di sussidiarietà che verrà poi codificato nel testo dell’art. 118 Cost. Si rende, quindi, necessario un tavolo ove poter condividere tali decisioni. L’art. 3, comma 1, lett. c) della citata l. 59/97, prevede che, con i futuri decreti legislativi siano “individuati le procedure e gli strumenti di raccordo, anche permanente, con eventuale modificazione o nuova costituzione di forme di cooperazione strutturali e funzionali, che consentano la collaborazione e l’azione coordinata tra enti locali, tra regioni e tra i diversi livelli di governo e di amministrazione [...]”. Sarà infine il d.lgs. 112/98 a stabilire, con disposizioni che successivamente verranno riprodotte nel TUEL³⁸, che “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” (art. 3, comma 5).

In tale quadro normativo, il sistema delle Conferenze si diffonde in tutti gli ordinamenti regionali.

Con la modifica del Titolo V della Costituzione nel 2001, l’esigenza di coordinamento che affonda le sue radici nei provvedimenti appena citati rende centrale il principio di leale collaborazione tra regioni ed enti locali, principio di cui il CAL costituisce un essenziale strumento di attuazione³⁹.

Astrattamente l’introduzione dei CAL potrebbe non determinare un’immediata sovrapposizione con il modello delle Conferenze. I CAL non sono, infatti, destinati ad operare con meccanismi di tipo concertativo e la loro principale funzione consultiva è rivolta in primo luogo all’esercizio della funzione legislativa delle regioni. Lo sviluppo dei loro compiti fa sì, tuttavia, che ad essi siano attribuite funzioni di carattere consultivo non solo nell’ambito del procedimento legislativo, ma anche in quello amministrativo. Se si esaminano le leggi regionali, ci si accorge come i CAL siano

³⁸ Art. 4, commi 4 e 5 d.lgs. 267/00: “La legge regionale indica i principi 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. 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”.

³⁹ Sul principio di leale collaborazione, v. per tutti, R. BIFULCO, *Leale collaborazione (principio di)*, in S. CASSESE (a cura di) *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, 3356 ss. Sul rapporto tra tale principio ed i Consigli delle Autonomie, v. M.G. NACCI, *Il ruolo del Consiglio delle Autonomie Locali*, cit.

chiamati a relazionarsi non solo con i Consigli, ma anche con le Giunte regionali. In alcuni casi la funzione consultiva nei confronti della Giunta è stata codificata negli stessi statuti regionali⁴⁰.

L'assunzione di queste funzioni ha indotto molte regioni ad abrogare, con l'istituzione dei CAL, le leggi relative alle Conferenze Regioni - autonomie locali⁴¹. Ma non tutte le regioni hanno seguito questo percorso⁴². In alcuni casi le Conferenze sono state conservate ricorrendo ad una loro diversa composizione. Inoltre, dove le Conferenze sono state soppresse, le funzioni di carattere concertativo non sono state automaticamente trasferite al CAL, ma sono state allocate in organismi di carattere diverso, che a volte, e non sempre, assumono le loro decisioni con il coinvolgimento del CAL⁴³.

⁴⁰ E' il caso dell'Abruzzo (art. 72, comma 1); della Campania (art. 23, comma 9); del Lazio (art. 67, comma 2); del Molise (art. 49, comma 4); della Basilicata (artt. 80 e 81). Gli Statuti prevedono poi forme di coinvolgimento del CAL nel caso di adozione, da parte della Giunta, di provvedimenti diretti ad incidere in maniera rilevante sull'esercizio delle funzioni degli enti locali, così come accade per i poteri sostitutivi. Per una ricostruzione di dettaglio. v. M.G. NACCI, *Il ruolo del Consiglio delle Autonomie Locali*, cit., nota 21.

⁴¹ L'art. 1, comma 73, l.r. Campania, n.4/2011, stabiliva che: "dalla data di insediamento del CAL è soppressa la Conferenza Permanente Regioni - Autonomie Locali della Campania, ed è abrogata la legge regionale 28 novembre 1996, n. 26 [...] I compiti e le attribuzioni della Conferenza, in quanto compatibili con la presente legge, sono esercitati dal CAL". Ancora, la legge regionale della Lombardia istitutiva del CAL n. 22/09 prevedeva che: "Alla data fissata dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale per la convocazione della seduta di insediamento del CAL, il Presidente della Regione dispone con decreto la cessazione delle funzioni, con contestuale scioglimento, della Conferenza costituita ai sensi dell'[articolo 1, comma 25, della l.r. 1/2000](#)". Inoltre, "A decorrere dalla data di primo insediamento del CAL, ogni riferimento contenuto in atti normativi o amministrativi regionali alla Conferenza delle autonomie, di cui alla [l.r. 1/2000](#), si intende fatto, in quanto compatibile con lo Statuto e la presente legge, al CAL". Ed infine: "La Conferenza delle autonomie, di cui alla [l.r. 1/2000](#), esercita le sue funzioni fino al decreto di scioglimento di cui al comma 4" (art. 14, rispettivamente commi 4, 2 e 3). Proseguendo, l'art. 31, comma 3, l.r. Emilia Romagna n. 6/2004, stabiliva che "dalla data di insediamento del Consiglio delle Autonomie locali la Conferenza Regione-Autonomie locali è soppressa". Ancora, art. 16, comma 3, l.r. Marche n. 4/07: "La Conferenza regionale delle autonomie di cui all'[articolo 2 della l.r. 46/1992](#) continua ad esercitare le proprie funzioni fino alla data di insediamento del Consiglio delle autonomie locali". E così, art. 16, l.r. Lazio n. 1/07: "Dalla data di insediamento del CAL è abrogato l'articolo 20 della l.r. 14/1999 relativo all'istituzione della Conferenza permanente Regione – autonomie locali. I compiti e le funzioni della Conferenza, in quanto compatibili con la presente legge, sono esercitati dal CAL". Ancora, art. 15, l.r. Abruzzo, n. 41/07: "1. La [L.R. 21/1996](#): "Istituzione della Conferenza permanente Regione-Enti locali" è abrogata. 2 La Conferenza permanente Regione Enti locali continua la propria attività sino all'insediamento del CAL".

⁴² Non così è accaduto ad esempio per il Piemonte, il quale conserva una Conferenza Permanente Regione - Autonomie Locali "composta dal Presidente della Giunta regionale e dalle Associazioni regionali degli enti locali, UPP, ANCI, UNCEM, Lega delle autonomie locali e ANPCI" (art. 7. l.r. 34/98, così come modificata da una serie di leggi succedutesi negli anni). La Conferenza non è stata affatto abolita nella Regione Sardegna, come si vedrà *infra*, nel testo.

⁴³ La Regione Toscana ha istituito, con un Protocollo sottoscritto dal Presidente della Giunta e dai Presidenti di ANCI, UPI ed UNCEM, un 'Tavolo istituzionale' di concertazione di cui si prevede la riunione due volte al mese alla presenza dell'assessore e dei dirigenti competenti a seconda dell'atto in discussione. Il Protocollo è stato sottoscritto in data 6 febbraio 2006 ed è stato integrato con due ulteriori intese del 27 settembre 2010 e del 1 ottobre 2013. Tali atti sono reperibili sul sito internet della Regione, all'indirizzo <http://www.regione.toscana.it/concertazione-istituzionale>.

La Regione Umbria prevede una Conferenza Regioni- CAL attraverso la quale possono essere raggiunte "le intese previste dalla legislazione regionale" (art. 4, l.r. 20/08). "Alla Conferenza [...] prendono parte i componenti della Giunta e i componenti del CAL" (art. 4, comma 3). "L'intesa si realizza attraverso la conforme volontà espressa nella

L'istituzione dei CAL, quindi, e l'attribuzione ad essi di funzioni consultive anche nei confronti delle Giunte regionali non ha risolto il problema delle sedi concertative. L'argomento presenta profili di delicatezza, poiché si fronteggiano due esigenze entrambe meritevoli di attenzione. Da un lato, il CAL, come si è giustamente osservato, non è sede di concertazione, ma soggetto abilitato a raggiungerla⁴⁴. Una volta esclusa definitivamente qualsiasi ipotesi di composizione mista dei CAL, che veda al suo interno la partecipazione anche della regione⁴⁵ l'obiezione è ineccepibile: il CAL è organo di rappresentanza degli enti locali e questi sono una delle due parti tra cui si svolge la concertazione.

A fronte di quest'argomento, occorre tuttavia considerare che la moltiplicazione dei tavoli, cui i rappresentanti degli enti locali sono chiamati a partecipare, svisciva 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 della concertazione quali interlocutori privilegiati, nella loro veste di rappresentanti istituzionali degli enti locali. La concertazione si risolve in una procedimentalizzazione delle decisioni ed all'interno di tali procedimenti dev'esser prevista la partecipazione dei CAL, in luogo di organismi diversi che oggi vi prendono parte, quali, tipicamente, le associazioni degli enti locali.

Ciò premesso, occorre anche aggiungere che questi moduli organizzativi devono poter funzionare. Il modello delle Conferenze CAL - Regione può essere utilizzato per atti di natura straordinaria, ma non potrà funzionare per una concertazione che richiede incontri bisettimanali⁴⁶. La sostituzione dei CAL con i rappresentanti delle associazioni sarà allora inevitabile se i primi non si riorganizzano, strutturandosi in commissioni, gruppi di lavoro, delegazioni rappresentative e quant'altro occorra al fine di consentire ad un organo assembleare di presidiare attività che si svolgono con maggiore frequenza e che richiedono una flessibilità organizzativa diversa da quella propria dell'ordinaria attività consultiva.

Su questi profili di carattere organizzativo vi sono margini perché si eserciti l'autonomia regolamentare dei CAL, generalmente riconosciuta dagli statuti e dalle leggi regionali e v'è spazio

Conferenza dal rappresentante della Regione e dal Presidente del CAL, su deliberazione sostenuta dal sessanta per cento dei componenti del CAL.” (comma 2) “La Conferenza esprime le intese previste dalle leggi regionali, entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto approvato dalla Giunta regionale/ La Giunta regionale può procedere all'approvazione definitiva dell'atto solo a seguito dell'avvenuta intesa” (commi 5 e 6). Come si vede, quindi, nella prassi si sono sviluppate soluzioni in cui il CAL partecipa alla concertazione quale interlocutore della Regione ed altre in cui gli interlocutori tornano ad essere le associazioni degli enti locali.

⁴⁴ M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle Autonomie Locali*, cit., 77.

⁴⁵ Nonostante qualche discussione iniziale, propria dei primissimi commenti all'art. 123, comma 4, Cost., una tale composizione non parrebbe conforme alla previsione costituzionale.

⁴⁶ Come nel caso del Tavolo istituzionale della Regione Toscana.

per una proficua collaborazione con le stesse associazioni degli enti locali che, senza sostituirsi al CAL, possono offrire un supporto di assoluto rilievo e per molti versi indispensabile.

In questo modo la duplicazione dei CAL - Conferenze o tavoli di concertazione comunque denominati può essere veramente superata, evitando la spiacevole percezione della moltiplicazione delle sedi, senza tuttavia confondere ruoli e funzioni di organismi diversi tra di loro.

Se tale superamento può essere assunto quale obiettivo da perseguire, va detto, tuttavia, che le scelte del legislatore regionale non sempre paiono orientate verso tale finalità, ma in alcuni casi vanno esattamente in senso opposto.

Un esempio è costituito dalla recente legge regionale della Sardegna, 4 febbraio 2016, n. 2, contenente il “riordino del sistema delle autonomie locali”. L’originaria legge regionale 17 gennaio 2005, n. 1, istitutiva sia del CAL, che della Conferenza permanente Regione - Enti locali, prevedeva che alla Conferenza partecipassero “dieci componenti del Consiglio delle autonomie locali, eletti dal Consiglio in modo tale da garantire la presenza di due rappresentanti per ciascuna delle categorie elencate al comma 1 dell’articolo 3” (art. 12, comma 3, lett. , ovvero “a) i presidenti delle province; b) un sindaco di comune capoluogo di provincia per ciascuna provincia, c) quattro sindaci di comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti non appartenenti tutti alla stessa provincia; d) un sindaco di comune con popolazione compresa fra 3.001 e 10.000 abitanti per ciascuna provincia; e) due sindaci di comuni con popolazione pari o inferiore a 3.000 abitanti per ciascuna provincia”. Spettava, quindi, al CAL nominare i rappresentanti degli enti locali all’interno della Conferenza, sulla base dei criteri di rappresentatività appena indicati. La legge prevedeva poi la partecipazione alla Conferenza dei “Presidenti regionali dell’ANCI, dell’UPS, dell’UNCEM, dell’AICCRE, della Lega delle autonomie e dell’ASEL, costituenti il coordinamento delle associazioni degli enti locali della Sardegna” (art. 12, comma 3, lett. b).

La nuova legge regionale ha sostituito interamente il comma 3, art. 12, della vecchia legge del 2005, stabilendo che “in rappresentanza degli enti locali partecipano alla Conferenza quattro rappresentanti del coordinamento delle associazioni degli enti locali della Sardegna, oltre il presidente dell’ANCI e il rappresentante dell’associazione degli enti di area vasta” (art. 44, comma 1, l.r. n. 2/2016). Come si vede, siamo in presenza di un cospicuo ridimensionamento dei rappresentanti degli enti locali nella Conferenza e dall’originaria nomina tramite il CAL si è passati alla designazione da parte delle associazioni.

Tali soluzioni deprimono il CAL. Le ragioni di simili spinte sono molteplici, ma non c’è dubbio che solo un rafforzamento ed una chiarificazione del ruolo e del profilo dei Consigli delle Autonomie potranno determinare un’inversione di tendenza.

4. Altre brevi proposte e considerazioni per il futuro.

Si è già detto che una riflessione più approfondita in ordine ai CAL dovrà farsi all’esito della riforma costituzionale. Un intero capitolo da scrivere è quello, ad esempio, dei possibili rapporti tra i tali organi ed il nuovo Senato, che costituisce espressione anche delle autonomie locali, indipendentemente dal fatto che si sia transitati o meno dal CAL per l’elezione dei suoi componenti.

Un altro argomento che occorrerà affrontare è quello di un raccordo, su scala nazionale, dell'operare dei CAL nelle diverse regioni. L'istituzione del Coordinamento Nazionale muoveva dall'esigenza di individuare un centro cui potessero quanto meno affluire le informazioni in ordine alle singole esperienze territoriali⁴⁷. All'iniziativa, maturata su base esclusivamente volontaria, pur con i suoi limiti e le difficoltà, va ascritto quanto meno il merito di questa discussione.

Sembra opportuno chiedersi se, nel momento in cui dovrà ripetersi il ruolo dei CAL, una sua proiezione nazionale non debba essere rafforzata. Si è già visto che l'ipotesi di una forma di stato puramente federale, in cui gli enti locali si relazionano soltanto con i livelli regionali di governo, non appartiene né all'attuale sistema costituzionale, né a quello che si delinea con la riforma. La storia delle municipalità in Italia, pur foriera di innumerevoli problemi che attendono di essere risolti, non sembra consentire tale approdo ed appare difficile negare l'esigenza di una "rappresentanza" degli enti locali anche al di fuori dell'ordinamento regionale.

Tale rappresentanza, tuttavia, necessita di strutture attraverso le quali possa essere veicolata ed i CAL costituiscono un'occasione irripetibile. Ove questi fossero a loro volta stabilmente "federati"⁴⁸, perseguendo quella strada che il Coordinamento Nazionale ha intrapreso, il dialogo potrebbe direttamente aprirsi con gli organi costituzionali dello Stato. Tutto ciò senza nulla togliere a quel 'sistema regionale delle autonomie locali', che costituisce una formula plastica per descrivere un delicato equilibrio di poteri e di funzioni che, nei nuovi assetti costituzionali, se la riforma verrà confermata con il *referendum*, occorrerà puntualizzare. Come questo potrà essere realizzato è un altro capitolo da scrivere.

⁴⁷ M. FILIPPESCHI - G. SCARAFIOCCA, *Coordinare i CAL delle Regioni*, cit.

⁴⁸ Il termine è volutamente utilizzato in senso atecnico, poiché le stesse definizioni sono legate alla forma giuridica che tale disegno potrebbe assumere. Occorrerà ad esempio capire se una tale forma di coordinamento dovrà conservare una caratteristica esclusivamente volontaria, o se potrà invece trovare una sua base in un qualche atto normativo. Ciò che appare estremamente difficile, ma forse non impossibile, nell'attuale sistema delle fonti che contraddistingue la disciplina dei CAL.