

La leale collaborazione fra Regione ed enti locali: il Consiglio delle autonomie locali*

di Luca Castelli

Nell'aggiungere un ultimo comma all'art. 123 della Costituzione, già modificato dalla novella costituzionale del 1999, la legge cost. n. 3 del 2001 ha introdotto – tra le altre cose – un nuovo contenuto necessario per lo statuto regionale, impegnandolo a disciplinare anche il Consiglio delle autonomie locali “quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali”. Tutti gli statuti finora entrati in vigore hanno recepito più o meno analiticamente questa previsione, ma solo poche Regioni l'hanno poi attuata sul piano legislativo. A fronte della timidezza con cui l'istituto viene declinato a livello regionale, sembra possibile segnalare il tentativo del legislatore statale – apprezzabile, ma non del tutto soddisfacente – di valorizzarne le funzioni, emancipando il Consiglio dal vincolo della mera “consultazione” subregionale.

La Conferenza Regione-enti locali nelle leggi regionali di attuazione del d. lgs. n. 112/98

La presenza di organismi di raccordo tra Regioni ed enti locali non è una innovazione riconducibile alla riforma del Titolo V¹, ma rappresenta – a ben vedere – un dato noto da tempo nel nostro ordinamento, come minimo a partire dalla legge n. 142/90, che stabiliva che le Regioni prevedessero “forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della Regione” (art. 3, comma 6).

E' solo con il d. lgs. n. 112/98, tuttavia, che questa dinamica tende a consolidarsi e si assiste alla creazione di sedi di concertazione permanenti e non occasionali, a competenza tendenzialmente generale e non specializzata, volte in definitiva ad instaurare un sistema di relazioni interistituzionali durature e non sporadiche tra i diversi livelli di governo substatali.

Ai sensi dell'art. 3, comma 5, del d. lgs. n. 112, poi confluito nell'art. 4 del Tuel, le Regioni disciplinano infatti “strumenti e procedure di raccordo e concertazione, *anche permanenti* (corsivo nostro), 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”.

* Il presente saggio è destinato alla pubblicazione in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 12/2006.

¹ “Non nasce dal nulla” secondo M. Carli, *I rapporti Regione-enti locali come problema di organizzazione e funzionamento della Regione*, in *Osservatorio sulle fonti 2005 I nuovi statuti regionali*, a cura di P. Caretti, Giappichelli, 2006, p. 174.

Questi strumenti hanno visto la luce – per lo più² – nelle leggi regionali di attuazione del decreto 112³, in cui l’obiettivo di assicurare il concorso delle autonomie locali alle scelte legislative e programmatiche della Regione, si è saldato strettamente con l’ampia opera di decentramento di funzioni e compiti amministrativi avviata, come noto, per settori organici di intervento.

Dall’analisi di queste normative, gli organismi di concertazione sorti nelle varie Regioni si potrebbero classificare in tre diverse categorie⁴: un Consiglio di soli enti locali collocato presso il consiglio regionale, composto da rappresentanti locali e con poteri di elezione del presidente e di intervento nel procedimento legislativo⁵; una Conferenza di soli enti locali presso la giunta regionale, che svolge funzioni consultive, è composta da soli esponenti locali ed è in grado di eleggere il proprio presidente⁶; infine, una Conferenza mista Regione-enti locali incardinata presso la giunta, che è organo di consultazione dell’esecutivo regionale, ma è formata da rappresentanti regionali e locali e presieduta dal presidente della giunta stessa⁷.

In alcune realtà, invece, simili strutture di raccordo non sono state neppure predisposte⁸.

Se ne ricava – in prevalenza – il profilo di un organo ausiliario della giunta regionale; di derivazione sia regionale che locale; privo di carattere elettivo; incapace di esprimere un suo presidente ma presieduto da quello della giunta; sguarnito di garanzie sul piano giuridico in merito all’accoglimento delle proprie osservazioni e che dispone, in ultima analisi, di un grado di autonomia piuttosto basso⁹.

Da questo schema si discostava solo il “modello toscano”, fondato su una scelta che appariva, già dal nome, precorritrice della riforma del Titolo V, ma che sarebbe rimasta nondimeno del tutto isolata: la Regione istituiva infatti un “Consiglio delle autonomie locali” espressione dei soli enti locali e lo concepiva come organismo a carattere elettivo, con un’ampia autonomia organizzativa e

² In alcune Regioni infatti l’istituzione di tali organismi precede l’avvento del d. lgs. n. 112/98 e sembra riconducibile direttamente alle previsioni della legge n. 142: si tratta dell’Abruzzo (l. r. n. 21/96), della Basilicata (l. r. n. 17/96), della Campania (l. r. n. 26/96), della Liguria (l. r. n. 16/97), delle Marche (l. r. n. 46/92 e l. r. n. 20/95) In Veneto (l. r. n. 20/97) fa seguito alla legge n. 59/97.

³ L’adozione di questi strumenti deriva invece dall’attuazione regionale della riforma “Bassanini” nelle seguenti Regioni: Emilia-Romagna (l. r. n. 3/99), Lazio (l. r. n. 14/99), Lombardia (l. r. n. 1/00), Molise (l. r. n. 34/99), Piemonte (l. r. n. 34/98), Puglia (l. r. n. 22/00), Umbria (l. r. n. 34/98), Toscana (l. r. n. 22/98).

⁴ Per un’ampia panoramica sulle leggi regionali di disciplina di tali organismi prima della riforma del Titolo V cfr. *I Consigli delle autonomie locali e le Conferenze Regione-enti locali nel quadro della riforma federalista e della concreta attuazione del Titolo V della Costituzione*, Atti del convegno di Perugia del 25 marzo 2002, a cura di F. Galilei, Nocchioli Editore, p. 872 ss.

⁵ E’ il caso della Toscana. Sul modello toscano cfr. anche A. Chellini, *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell’esperienza della Regione Toscana*, in *Le Regioni*, 3, 2001, p. 587 ss.

⁶ E’ il caso di Lombardia, Umbria, Friuli-Venezia Giulia e Valle d’Aosta.

⁷ E’ il caso di Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Veneto, Sardegna, Sicilia.

⁸ In Calabria. Il Trentino-Alto Adige non ha competenza in materia, mentre le province autonome di Trento e Bolzano prevedevano un organismo di rappresentanza dei comuni solo in materia finanziaria.

⁹ In questo senso A. Chellini, *L’esperienza attuale dei Consigli delle autonomie locali e delle Conferenze Regione-enti locali nelle regioni italiane*, in *I Consigli delle autonomie locali e le Conferenze Regione-enti locali nel quadro della riforma federalista e della concreta attuazione del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 871.

soprattutto con una incisiva capacità di condizionare, attraverso le sue pronunce, i processi decisionali regionali¹⁰.

Veniva così in rilievo quel *cleavage*, prefigurato in dottrina¹¹, tra il modello “Conferenza”, sul tipo delle conferenze presenti a livello nazionale ed il modello “Consiglio”, concepito invece come una sorta di seconda camera regionale, che si sarebbe tuttavia rivelato assolutamente recessivo.

Ed in effetti a fronte della disponibilità del legislatore nazionale a consentire alle Regioni “l’individuazione di modelli diversificati di collaborazione con gli enti locali”¹², si deve al contrario registrare come la prassi applicativa sia andata – ancora una volta – nella direzione di una sostanziale uniformità delle scelte effettuate.

Il Consiglio delle autonomie locali dopo la riforma del Titolo V: la nuova cornice costituzionale...

L’approdo verso la creazione di un “sistema delle decisioni condivise”¹³ tra Regioni ed autonomie locali ha uno snodo fondamentale nella costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali, realizzata dall’art. 7 della legge cost. n. 3 del 2001.

La riforma del Titolo V, come noto, si colloca nel solco di un percorso già intrapreso dalle “leggi Bassanini” e mira innanzi tutto a metterlo “in sicurezza”, elevandone i principi al rango costituzionale: la sua portata, tuttavia, non può esaurirsi in un’opera di mero consolidamento sul piano normativo¹⁴, pena l’inevitabile svalutazione della *vis* innovativa sottesa al profondo processo di riassetto dell’architettura repubblicana in una chiave di maggiore sintonia con l’art. 5 Cost.

In una prospettiva che invece prenda il più possibile “sul serio” le nuove disposizioni costituzionali, anche quella sul Consiglio delle autonomie locali non dovrebbe sfuggire ad una lettura in un certo senso “evolutiva”, che cioè la porti ad essere interpretata come il punto di

¹⁰ Con largo anticipo rispetto alla legge cost. n. 3 del 2001, la Toscana aveva collocato in sede statutaria la disciplina del Consiglio delle autonomie locali in una riforma del proprio statuto deliberata dal Consiglio regionale l’11 novembre 1997 ma non approvata dal Parlamento.

¹¹ Cfr. tra gli altri F. Merloni, *Gli strumenti di raccordo fra Regioni ed enti locali*, in *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, a cura di Antonio Ferrara, Giuffrè, 2001, p. 47; nonché M. Cosulich, *La rappresentanza degli enti locali Conferenza o Consiglio*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2001, p. 228, che ha anche parlato a proposito della composizione dell’organo, di modello “monista” per il Consiglio e “dualista” per la Conferenza.

¹² Così G. Carpani, *Strumenti di collaborazione tra Regioni e autonomie locali nella legislazione regionale*, in *Quaderni regionali*, 4, 1997, p. 1185.

¹³ L’espressione è di A. Pajno, *Intervento al convegno internazionale “Le garanzie della sussidiarietà e dell’autonomia locale e regionale in Europa”*, Perugia, Villa Umbra di Pila, 6 ottobre 2006.

¹⁴ T. Groppi, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario Il consiglio delle autonomie locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6, 2001, p. 1059, ha parlato in proposito di “disposizioni bilancio, volte cioè a recepire a livello costituzionale riforme già realizzate in via legislativa”.

partenza di un nuovo modo di impostare le relazioni tra Regione ed enti locali, piuttosto che il punto d'arrivo di una dinamica istituzionale già tutta iscritta nella normativa precedente¹⁵.

Può allora rivelarsi particolarmente utile indagare sulle conseguenze che, ad avviso della dottrina, si potrebbero trarre dalla ricordata previsione costituzionale, per poi saggiare la tenuta di queste riflessioni scientifiche rispetto alle opzioni contenute nei nuovi statuti e così verificare se si sia determinata un'inversione di tendenza rispetto agli indirizzi finora emersi a livello (legislativo) regionale o se, viceversa prevalga, anche "a costituzione variata"¹⁶, una linea di continuità con il passato.

Si deve anzitutto rilevare come la copertura costituzionale dell'organo comporta che la sua regolamentazione sia diventata per le Regioni un preciso obbligo giuridico e non più una mera facoltà, con la conseguenza che uno statuto che non disciplinasse il Consiglio delle autonomie sarebbe impugnabile dal Governo davanti alla Corte costituzionale per violazione dell'art. 123, comma 4, della Costituzione.

Non solo: la presenza di una specifica disposizione sulla rappresentanza degli enti locali sembrerebbe far ritenere ormai superato – o comunque non più dirimente – il problema, che pure si era posto dopo la revisione del 1999, relativo alla riconduzione della materia *de qua* all'interno dei soli principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, ovvero anche della forma di governo regionale, con le diverse conseguenze che ne sarebbero derivate in termini di disciplina¹⁷.

Ciò premesso, tuttavia, le "cose certe" che si ricavano dall'ultimo comma dell'art. 123 sarebbero, secondo autorevole dottrina, solo tre: che ci sia un Consiglio delle autonomie locali in ogni Regione; che la sua disciplina sia contenuta nello statuto; che abbia una funzione consultiva¹⁸.

A parte questo, ogni ulteriore profilo – il che vale quanto dire la più parte della disciplina dell'organo – sembra invece esulare dall'area delle prescrizioni costituzionalmente certe, e dunque di sicuro imposte agli statuti, per transitare in quella delle possibilità più o meno conformi a Costituzione, in cui gli spazi di discrezionalità del legislatore statutario crescono notevolmente.

Ma quali altre indicazioni sarebbe ancora possibile trarre dal testo costituzionale? In primo luogo, l'uso del nomen juris "Consiglio delle autonomie locali" sembrerebbe deporre nel senso di un organo composto di soli rappresentanti degli enti locali, salvo ritenere ammissibili in sede

¹⁵ In questa medesima prospettiva sembra collocarsi L. Violini, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, 5, 2002, p. 1000, quando suggerisce soluzioni che "rispondono al disegno di potenziare la posizione complessiva del Consiglio delle Autonomie, valorizzandone le virtualità costituzionali".

¹⁶ Cfr. G. Tarantini (a cura di), *Il federalismo a Costituzione variata*, Giappichelli, 2002.

¹⁷ Esaminate da M. Cosulich, *La rappresentanza degli enti locali Conferenza o Consiglio*, cit., p. 217 ss.; cfr. anche L. Violini, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, cit., p. 994.

¹⁸ Così G. U. Rescigno, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2, 2003, p. 231.

statutaria anche rappresentanze di autonomie funzionali, di associazioni degli enti locali o (più problematicamente) della Regione.

Su questo stesso versante, andrebbe poi sciolto il nodo di quali siano questi “enti locali”, se solo quelli menzionati in Costituzione o anche altri e poi da chi vengano rappresentati ed in che modo.

Sempre dalla denominazione dell’organo se ne potrebbe perfino dedurre una sua equiparazione con il Consiglio regionale alla stregua di una seconda camera regionale, ma questa ricostruzione parrebbe preclusa sia dalla limitazione della sua attività alla sola “consultazione”, che osterebbe alla possibilità di conferirgli funzioni decisionali; sia soprattutto dal combinato disposto degli artt. 121, 123 e 126 che vieterebbero allo statuto di introdurre un bicameralismo perfetto¹⁹.

Il Consiglio delle autonomie rientrerebbe pertanto a pieno titolo nel novero degli “organi” regionali – la stessa Costituzione lo qualifica così – a carattere necessario, sebbene come organo consultivo e non di governo, anzi trattandosi dell’unico organo di rappresentanza degli enti locali costituzionalmente previsto, ci si potrebbe addirittura interrogare sulla perdurante costituzionalità degli altri organismi esistenti.

Proprio il riferimento alla “consultazione” lascerebbe infine aperte tutta una serie di questioni ulteriori, quali le modalità di esercizio della funzione consultiva, i suoi effetti, i soggetti destinatari: in particolare, da quest’ultimo angolo visuale, l’alternativa potrebbe essere fra una consultazione rivolta alla Giunta oppure al Consiglio regionale, con conseguente incardinamento dell’organo presso la prima ovvero presso il secondo, anche se l’uso del termine “Regione” dovrebbe rendere possibile – al di là di ogni collocazione – una finalizzazione unitaria della funzione consultiva nei confronti di ciascuno degli organi regionali di cui all’art. 121 Cost²⁰.

Segue: e le risposte delineate nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie

Se poi si passa dal versante delle disposizioni costituzionali a quello delle soluzioni di merito contenute nei singoli statuti, si può in primo luogo notare come il Consiglio delle autonomie sia disciplinato in modo variegato già a partire dalla *sedes materiae*: in alcune Regioni è collocato sotto il titolo relativo ai rapporti “Regione-enti locali” (Calabria, Umbria), in altre è inserito sotto quello relativo alle “Autonomie locali” (Emilia-Romagna, Liguria, Marche e Toscana).

In Abruzzo e nel Lazio la sede è quella degli strumenti di raccordo, in Piemonte quella degli istituti di partecipazione, in Puglia quella degli organi a rilevanza statutaria.

¹⁹ In questo senso M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, il Mulino, 2002, p.363.

²⁰ Cfr. R. Bin, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 4, 2004 p. 596.

Per quanto riguarda la qualificazione giuridica del Consiglio, prevale la configurazione di organo di consultazione e di rappresentanza istituzionale degli enti locali (Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Toscana, Umbria). In alcuni casi viene anche in rilievo come sede di partecipazione degli enti locali (Abruzzo, Puglia, Umbria), in altri solo come organo di consultazione (Puglia, Marche dove si precisa che tale consultazione è permanente).

In tutti gli statuti la consultazione riguarda la “Regione” da un lato, gli “enti locali” dall’altro: solo la Calabria parla di “organi” della Regione; Liguria, Piemonte e Toscana di “sistema delle autonomie locali”. Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia e Toscana precisano inoltre che il Consiglio delle autonomie ha sede presso il Consiglio regionale.

In tre statuti soltanto si rinvencono specifiche previsioni sulla durata in carica del Consiglio, che viene equiparata a quella della legislatura regionale (Lazio, Liguria, Piemonte).

La composizione dell’organo è variamente definita: si va dall’indicazione del numero di componenti direttamente in statuto (20 in Abruzzo, 30 nelle Marche, non oltre 35 in Calabria e 40 nel Lazio, non più di quelli dell’Assemblea in Emilia-Romagna e Puglia); al rinvio alla legge regionale per la concreta individuazione dei criteri di composizione (Liguria, Toscana); alla predisposizione di alcuni principi da parte degli statuti stessi come l’adeguata rappresentanza non dei soli esecutivi ma anche dei consigli (Umbria, Calabria); il pluralismo politico (Calabria, Lazio, Puglia); l’equilibrata rappresentanza territoriale (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Puglia); la rappresentanza dei piccoli comuni (Calabria); l’elezione da una base composta da eletti negli enti locali (Marche).

Vengono poi individuati membri di diritto nei presidenti delle province e nei sindaci dei comuni capoluogo (Lazio, Piemonte). Nel Lazio la legge regionale può prevedere la partecipazione, senza diritto di voto, di rappresentanti delle autonomie funzionali, mentre in Puglia il Consiglio delle autonomie locali è composto anche da rappresentanti delle comunità montane.

In quasi tutti gli statuti – fanno eccezione Liguria, Marche, Piemonte e Puglia – si prevede che il Consiglio adotti, a maggioranza assoluta, un proprio regolamento di organizzazione e funzionamento ed elegga tra i suoi componenti, di regola con lo stesso quorum, il proprio presidente. E’ invece generalmente rimessa alla legge regionale la determinazione delle dotazioni di mezzi e di personale necessari per il funzionamento dell’organo.

Sotto il profilo delle attribuzioni, le funzioni del Consiglio non sono limitate alla sola formulazione di pareri: viene generalmente riconosciuta la facoltà del Consiglio di esercitare l’iniziativa legislativa (senza ulteriori specificazioni in Liguria, a maggioranza assoluta in Calabria e nel Lazio), nonché di proporre l’impugnativa di leggi dello Stato e di altre Regioni ai sensi

dell'art. 127, comma 2, della Costituzione. Questa proposta è rivolta a giunta e consiglio in Abruzzo, alla sola giunta in Calabria, al presidente della giunta in Liguria e Toscana.

In Emilia-Romagna il Consiglio può segnalare all'assemblea e al presidente della Regione eventuali lesioni dell'autonomia locale da parte di leggi e provvedimenti statali, anche ai fini della promozione delle questioni di legittimità; in Puglia verifica, tra l'altro, l'attuazione del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni regionali.

In Abruzzo può altresì ricorrere al Collegio regionale per le garanzie statutarie per l'interpretazione dello statuto e la compatibilità con questo di leggi e provvedimenti riguardanti gli enti locali. Sono poi rimesse al Consiglio le nomine e le designazioni di rappresentanti del sistema degli enti locali previste da leggi regionali (Abruzzo, Toscana).

Nelle Marche il consiglio regionale può attivare la partecipazione del Consiglio delle autonomie locali nella valutazione degli effetti prodotti dalle politiche regionali di interesse degli enti locali. In Toscana consiglio regionale e Consiglio delle autonomie si riuniscono in seduta congiunta almeno una volta l'anno per l'esame di problemi di comune interesse.

Con specifico riferimento alla funzione consultiva, il Consiglio delle autonomie locali esprime pareri su una serie di rilevanti atti regionali quali, per lo più, bilanci ed altri documenti di programmazione economico-finanziaria; proposte di legge in materia di riparto delle competenze tra Regione ed enti locali e di conferimento di funzioni e di risorse agli enti locali; proposte di modifica dello statuto; atti di programmazione e pianificazione della Regione.

In Abruzzo i pareri sono espressi su richiesta del consiglio e della giunta. In Lazio, Liguria, Toscana ed Umbria i pareri sono espressamente qualificati come obbligatori. La definizione delle procedure per l'acquisizione del parere è di regola demandata alla legge regionale. L'attività del Consiglio poi non si limita solo all'espressione di pareri, ma può consistere anche nella formulazione di osservazioni e proposte.

Per quanto riguarda il regime di efficacia delle sue deliberazioni, il mancato adeguamento al parere espresso dal Consiglio delle autonomie in determinate materie – in genere relative al conferimento di funzioni o al riparto di competenze tra Regione ed enti locali – non preclude l'adozione dell'atto da parte del consiglio regionale, ma comporta un aggravamento procedurale, rendendone necessaria l'approvazione a maggioranza assoluta. Nel Lazio per far scattare il quorum aggravato, il parere negativo deve essere stato deliberato dal Consiglio delle autonomie a maggioranza dei due terzi.

In altri casi, l'adozione di progetti di legge in difformità del parere del Consiglio è accompagnata dall'approvazione di un ordine del giorno da trasmettere al Consiglio stesso (Emilia-

Romagna). In Umbria la giunta regionale, per gli atti di propria competenza, è tenuta a motivare il rigetto del parere, dandone comunicazione al consiglio regionale.

In Toscana, invece, in caso di parere contrario o condizionato all'accoglimento di modifiche, gli organi regionali possono semplicemente disattenderlo con motivazione espressa.

Se si volesse a questo punto provare a riepilogare queste diverse indicazioni nel tentativo di ricondurle ad unità, pur con tutte le cautele del caso e con la consapevolezza che si tratta di un numero ancora parziale di nuovi statuti, ne potrebbero forse emergere – in prima approssimazione – solo i tratti di un organo con una sfera di attribuzioni più accentuata che in passato.

La consultazione, che è il *proprium* dell'organo²¹, viene infatti esercitata nei confronti dei più importanti atti regionali, anche se produce effetti di un certo rilievo solo per alcuni di essi, allorché in particolare viene ad incidere sul procedimento legislativo, rendendo di regola più gravosa l'adozione dell'atto in difformità dal parere.

Spesso poi accanto alla consultazione sono previste altre significative funzioni, come l'esercizio dell'iniziativa legislativa ed il potere di impulso ai fini della promozione delle questioni di costituzionalità, sicché l'apparato competenziale del Consiglio sembra uscirne nel complesso rafforzato.

A ciò può aggiungersi il generalizzato riconoscimento di un'ampia autonomia organizzativa e regolamentare, ma anche il (definitivo?) superamento della configurazione del Consiglio delle autonomie come organo misto e la sua tendenziale consacrazione come organismo rappresentativo di soli enti locali, che peraltro farebbe il paio con la prevalente collocazione presso il Consiglio regionale.

Sembra tuttavia opportuno arrestarsi qui con considerazioni del genere, perché se ci si sposta su altri versanti, o si prova ad analizzare più a fondo quelli già traggurati, le risultanze statutarie paiono a volte talmente laconiche, da non consentire valutazioni appropriate almeno fino a quando non sarà stata adottata la necessaria legislazione integrativa, cui peraltro gli stessi statuti in larga misura rimandano²².

La disciplina del Consiglio nella più recente legislazione regionale

²¹ In una prospettiva di diritto comparato, sembra interessante segnalare che anche il recente Statuto della Catalogna all'art. 85 ha disciplinato il "Consiglio dei governi locali" prevedendo che debba essere sentito durante l'esame parlamentare delle iniziative legislative che riguardano le amministrazioni locali, nonché nell'esame dei piani e delle norme regolamentari. Lo statuto è reperibile sul sito www.associazionedeicostituzionalisti.it.

²² Sulle conseguenze del rinvio alle future scelte legislative cfr. G. C. De Martin, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, relazione al convegno ISSiRFA-CNR su "I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria", Roma, 4 luglio 2005, pubblicata sul sito internet dell'istituto; nonché M. Carli, *I rapporti Regione-enti locali come problema di organizzazione e funzionamento della Regione*, cit., p. 178.

E proprio a voler passare in rassegna le previsioni che emergono dalle leggi in materia di Consigli delle autonomie locali finora adottate dalle Regioni ordinarie, balza subito all'occhio un duplice dato: che solo due Regioni²³, nel momento in cui si scrive, hanno approvato la disciplina attuativa del dettato statutario e che sono – forse non casualmente – proprio tra quelle Regioni i cui statuti erano, sul punto, più sintetici e circoscritti.

Per quanto riguarda la conformazione legislativa dell'organo, queste prime normative sembrano ribadire, ed al tempo stesso ampliare, le definizioni già anticipate in sede statutaria: il Consiglio è infatti definito dalla legge ligure organo di consultazione, di confronto e di rappresentanza unitaria del sistema delle autonomie locali; da quella piemontese, organo di raccordo e consultazione permanente. In entrambe le Regioni, poi, è collocato presso il Consiglio regionale.

Sotto il profilo della composizione, si riscontrano poche soluzioni analoghe a fronte della prevalenza di opzioni alquanto differenziate, inevitabilmente legate ai diversi contesti politico-territoriali in cui si calano: le analogie si fermano all'inclusione fra i membri dell'organo dei presidenti di provincia, di comunità montana e dei presidenti regionali delle associazioni degli enti locali.

Per il resto, in Liguria fanno parte del Consiglio anche i presidenti dei consigli provinciali; i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti ed i presidenti dei rispettivi consigli comunali, nonché dodici sindaci dei rimanenti comuni. Viene quindi in rilievo – molto opportunamente ad avviso di chi scrive – una specifica attenzione alla rappresentanza delle assemblee elettive e non solo dei vertici degli esecutivi locali.

In Piemonte invece, sembra cogliersi una maggior favore per le aree montane: sono infatti membri del Consiglio anche tredici rappresentanti di comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, di cui almeno tre montani; venti rappresentanti di comuni con popolazione inferiore o uguale a 5.000 abitanti, di cui undici rappresentanti di comuni montani e nove rappresentanti di comuni non montani; due presidenti di comunità collinari ed i sindaci dei comuni capoluogo.

Questa composita rappresentanza comunale viene eletta all'interno di un collegio unico regionale sulla base di sezioni elettorali provinciali, con sistema proporzionale su liste uniche regionali, una per ciascuna categoria di ente. L'elettorato attivo spetta ai sindaci, ai consiglieri comunali e provinciali, ai presidenti delle comunità montane e collinari; quello passivo anche agli assessori.

²³ Si tratta delle Liguria, prima in assoluto, con la legge regionale n. 13 del 26 maggio 2006 recante “Disciplina del Consiglio delle autonomie locali”, seguita dal Piemonte con la legge regionale n. 30 del 7 agosto 2006 concernente “Istituzione del Consiglio delle autonomie locali (CAL) e modifiche alla legge regionale 20 novembre 1998, n. 34 (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi delle Regioni e degli enti locali)”.

Sempre la disciplina piemontese prevede poi che alle sedute del Consiglio partecipino, senza diritto di voto, tutta una serie di rappresentanti regionali: i presidenti di giunta e consiglio, l'assessore competente in materia di enti locali, gli assessori competenti nelle materie all'ordine del giorno della seduta, nonché i presidenti delle commissioni consiliari interessate. E' infine prevista la partecipazione, sempre senza diritto di voto, anche di rappresentanti delle autonomie funzionali, se invitati dal presidente. In Liguria invece il Consiglio può richiedere l'intervento dei dirigenti regionali e locali per acquisire informazioni utili allo svolgimento della propria attività.

Nella sua prima seduta l'organo elegge nel proprio seno il presidente e il vice presidente in Liguria; presidente e ufficio di presidenza in Piemonte. Per le ulteriori modalità di convocazione e funzionamento entrambe le leggi rimandano invece al regolamento interno approvato a maggioranza assoluta.

Altre previsioni comune ad ambedue le Regioni sono la nomina dei componenti del Consiglio e la convocazione della riunione di insediamento da parte del presidente del consiglio regionale; la durata in carica per l'intera legislatura regionale; la decadenza dei suoi membri nell'ipotesi di cessazione dal rispettivo mandato.

La Liguria accorda poi al Consiglio delle autonomie un'ampia attività consultiva, prevedendo che esprima pareri obbligatori sui progetti di modificazioni statutarie, limitatamente alle parti relative agli enti locali; sui progetti di legge concernenti il bilancio, l'articolazione territoriale del sistema delle autonomie locali, la determinazione delle loro competenze; sugli atti relativi al riparto delle funzioni tra la Regione e gli enti locali; sugli atti di programmazione generale.

Più ristretta, a prima vista, la funzione consultiva dell'omologo piemontese che ha una competenza diretta solo sui progetti di legge nelle materie di interesse degli enti locali, mentre si prevede che altre leggi di settore possano di volta in volta individuare ulteriori questioni da sottoporli.

Sia in Liguria che in Piemonte, peraltro, il Consiglio esprime il parere obbligatorio entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione e decorso tale termine senza che il Consiglio si sia espresso, il parere si intende comunque acquisito.

Alle ipotesi in cui il parere sia negativo o condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche, le due Regioni riconducono conseguenze diverse: il consiglio regionale della Liguria può comunque adottare l'atto a maggioranza assoluta, salvo che si tratti degli atti di programmazione generale e delle leggi di bilancio; il competente organo regionale piemontese può invece disattenderlo con motivazione espressa.

Al di fuori della funzione consultiva ai due Consigli è poi attribuita la facoltà di proporre al presidente della giunta il ricorso contro atti statali e regionali lesivi dell'autonomia locale, nonché di esprimere osservazioni sui progetti di legge regionali.

In Liguria il Consiglio esercita inoltre l'iniziativa legislativa nelle materie di competenza del sistema delle autonomie locali; in Piemonte invece può richiedere alla Commissione di garanzia di pronunciarsi sulla conformità delle leggi regionali allo statuto; designa un componente della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti; esprime parere sull'esercizio dei poteri sostitutivi ai sensi della legge "La Loggia"; si riunisce annualmente in seduta congiunta con il consiglio regionale per una valutazione dello stato del sistema delle autonomie locali.

Infine mentre la Liguria ha regolamentato il Consiglio delle autonomie locali provvedendo contestualmente ad abrogare la precedente legge istitutiva della Conferenza permanente Regione – autonomie locali, il Piemonte ha compiuto una scelta diversa, lasciando in vita la Conferenza, ma modificandone la fisionomia.

La Conferenza piemontese diventa infatti un organo di concertazione tra la Regione e le associazioni rappresentative degli enti locali, con conseguente mutamento sia della propria composizione comprensiva, oltre al presidente di giunta, delle sole associazioni regionali degli enti locali; che delle sue funzioni, ridotte in sostanza alla formulazione di pareri sugli atti amministrativi della giunta.

Come si vede, dunque, già questa pionieristica legislazione regionale sui Consigli delle autonomie sembra fornire risposte tutt'altro che univoche ad alcune delle questioni sopra ricordate, come quella della compatibilità col nuovo quadro costituzionale delle precedenti sedi di cooperazione tra Regioni ed enti locali.

Il Consiglio delle autonomie locali nelle Regioni speciali

Per completare l'analisi della legislazione regionale sui Consigli delle autonomie locali, non si può prescindere dal considerare anche quanto accaduto nelle Regioni ad autonomia speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano.

In queste realtà, la disciplina dei raccordi strutturali tra Regione ed enti locali ha costituito l'ennesimo capitolo di quella "rincorsa"²⁴ con cui le regioni speciali hanno cercato di adeguarsi alle innovazioni istituzionali nel frattempo introdotte nelle regioni ordinarie e che rappresenta, ormai, una costante della complessiva vicenda della specialità regionale nell'ordinamento italiano.

Sul terreno che qui più interessa, va subito precisato che tale rincorsa si è consumata tutta a livello di legislazione ordinaria, con una duplice conseguenza: che se, da una parte, in tutti gli

²⁴ In questo senso G. C. De Martin, *Regioni ed autonomie Se lo statuto è speciale*, in *Amministrazione civile*, gennaio 2004, p. 7.

ordinamenti differenziati, contrariamente a quanto accaduto nelle regioni ordinarie, sono state approvate leggi sui Consigli delle autonomie locali²⁵, dall'altra, questa opzione ha sollevato non pochi dubbi in ordine alla sua conformità con l'art. 123 della Costituzione.

Lasciando per il momento sullo sfondo i problemi di costituzionalità, sembra opportuno in primo luogo procedere all'esame delle normative adottate per verificare se, ed eventualmente in che misura, si discostino dalle scelte finora compiute nelle regioni ordinarie o se, al contrario, non sia possibile registrare alcuna differenza di rilievo tra regioni ordinarie e regioni speciali.

Pur in presenza di soluzioni che connotano tipicamente soltanto alcuni degli ordinamenti differenziati queste, complessivamente intese, non si rivelano comunque tali da impedire di giungere – in via di prima approssimazione – proprio a quest'ultima conclusione.

E così a voler ripercorrere alcuni dei profili scrutinati in precedenza, come quello della qualificazione giuridica dell'organo, si ritrovano definizioni già incontrate: ora quella di organo di consultazione e di raccordo (Bolzano, Friuli-Venezia Giulia); ora di organo di rappresentanza istituzionale (Sardegna); ora infine di organo che assicura la partecipazione degli enti locali alle scelte di carattere istituzionale della Provincia (Trento).

Sul versante della composizione altrettanti punti fermi, malgrado la varietà dei criteri adottati, sono individuabili nella presenza dei presidenti di provincia e dei sindaci dei comuni capoluogo (Friuli-Venezia Giulia e Sardegna), nonché di un numero variabile di sindaci in rappresentanza delle diverse classi di comuni di volta in volta individuate (Sardegna, Trento).

Simmetrie rispetto alla legislazione ordinaria si riscontrano ancora nel riconoscimento al Consiglio di autonomia organizzativa e regolamentare; nella sua generalizzata competenza a formulare pareri sui disegni di legge che interessino *latu sensu* le autonomie locali; nella facoltà di proporre alla Regione il ricorso alla Corte costituzionale contro le leggi lesive dell'autonomia locale; nella previsione di sedute congiunte fra Consiglio delle autonomie e gli organi di governo della Regione.

In riferimento al rapporto tra i nuovi Consigli delle autonomie e i vecchi organismi di raccordo con gli enti locali, anche le Regioni speciali – al pari di quelle ordinarie – sembrano muoversi in ordine sparso: il Friuli-Venezia Giulia, come la Liguria, dispone l'abrogazione della precedente legge regionale n. 15/01 che istituiva l'Assemblea delle autonomie locali; Trentino e

²⁵ Si tratta della legge provinciale Bolzano n. 10 dell'11 giugno 2003 "Disposizioni in materia di Consiglio dei comuni"; della legge regionale Sardegna n. 1 del 17 gennaio 2005 "Istituzione del Consiglio delle autonomie locali e della Conferenza permanente Regione-enti locali"; della legge provinciale Trento n. 7 del 15 giugno 2005 "Istituzione e disciplina del Consiglio delle autonomie locali", in parte modificata dalla successiva legge provinciale n. 3 del 16 giugno 2006 recante "Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino"; della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 9 gennaio 2006 concernente "Principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali del Friuli Venezia Giulia". La Valle d'Aosta aveva in precedenza dettato la disciplina dell'organo nella legge regionale n. 54 del 7 dicembre 1998 "Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta", in parte modificata dalla legge regionale n. 8 del 31 marzo 2003.

Sardegna, invece, accanto al Consiglio delle autonomie locali, provvedono contestualmente a dar vita alla Conferenza permanente per i rapporti con le autonomie locali, che si distingue dal primo sia per composizione, che per la diversa configurazione come sede privilegiata di definizione di intese ed accordi tra Regione ed enti locali.

Passando invece alle differenze che si possono evidenziare rispetto al regime “ordinario”, si può notare come soltanto la legge trentina disciplini espressamente l’ipotesi di parere negativo o condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche, peraltro non richiedendo più, come in origine, che l’organo regionale competente ad adottare l’atto lo approvi a maggioranza assoluta, ma rimettendo al regolamento interno del Consiglio provinciale le modalità per l’esame del provvedimento²⁶.

Poiché tutte le altre normative tacciono sul regime di efficacia dei pareri, da questo silenzio si dovrebbe inferire – criticamente – che nelle regioni speciali le conseguenze delle pronunce del Consiglio non siano assistite dalle necessarie garanzie procedurali.

Nella sola provincia di Trento, poi, il Consiglio può presentare proposte di referendum consultivi; solo in Friuli-Venezia Giulia il suo presidente partecipa alle sedute del consiglio regionale e della giunta; solo in Valle d’Aosta il Consiglio concorre alla determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse finanziarie assegnate dalla legge regionale; solo in Sardegna, infine, è previsto che duri in carica di tre anni, dunque meno della legislatura regionale.

Tornando ai profili di costituzionalità della normativa, il Governo ha impugnato la legge sarda e quella trentina lamentando la violazione dell’ultimo comma dell’art. 123 della Costituzione, che prevede che in ogni regione sia lo statuto a disciplinare il Consiglio delle autonomie locali²⁷.

Secondo la difesa erariale questa norma, pur riferita alle Regioni ordinarie, si dovrebbe applicare anche a quelle speciali, in forza della clausola di “maggior favore” contenuta nell’art. 10 della legge cost. n. 3/01 che, fino all’adeguamento dei rispettivi statuti, estende alle Regioni speciali e alle province autonome le innovazioni introdotte dalla riforma del Titolo V, limitatamente alle parti in cui prevedano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già accordate.

Ma i due ricorsi statali si segnalano – in particolare – per il fatto di precisare che “tali forme di maggiore autonomia sono, naturalmente, riferite anche agli enti locali”, con l’ulteriore conseguenza che anche le Regioni speciali sarebbero vincolate a istituire il Consiglio delle autonomie con fonte statutaria anziché con fonte legislativa ordinaria e che pertanto la regolamentazione apprestata sarebbe viziata da illegittimità costituzionale.

²⁶ Cfr. le modifiche da ultimo introdotte dalla legge provinciale n. 3/06.

²⁷ Il Consiglio dei Ministri ha deliberato l’impugnativa della legge sarda nella seduta dell’11 marzo 2005 e quella della legge trentina nella seduta del 29 luglio 2005.

Viene in tal modo accolta, al punto da essere formalmente recepita in un atto di promuovimento di un giudizio di costituzionalità, quella tesi dottrinale che propugnava un'interpretazione dell'art. 10 come disposizione applicabile non solo alle Regioni speciali, ma anche ai "loro" enti locali²⁸.

La Corte tuttavia, nel pronunciarsi sul ricorso contro la legge sarda²⁹, ha dichiarato inammissibile la questione, perché la difesa erariale non avrebbe sufficientemente argomentato le motivazioni che avrebbero dovuto indurre le Regioni speciali a preferire l'applicazione delle disposizioni del Titolo V rispetto a quelle dei rispettivi statuti, tale omissione precludendo in definitiva ogni ulteriore esame nel merito.

Di fronte a siffatta conclusione – apparentemente ineccepibile in punto di diritto – ci si può tutt'al più chiedere se la ragione della preferenza non fosse invece *in re ipsa*, cioè non derivasse, al di là di ogni necessaria tecnica argomentativa, dal fatto che una disciplina dettata in statuto sarebbe stata – per ciò solo – più favorevole alla luce del sistema delle fonti, perché ne avrebbe meglio garantito la tendenziale stabilità e reso più gravosa l'eventuale revoca in dubbio.

Ad ogni buon conto la Corte, forse, avrebbe potuto cogliere proprio questa occasione per provare a sciogliere il nodo della condizione degli enti locali nelle regioni speciali, che si conferma una delle principali questioni irrisolte nell'attuazione del Titolo V e che sembra destinata a rimanere tale anche in vista della decisione sull'impugnativa della legge trentina, rispetto alla quale non sarebbe lecito attendersi un esito molto diverso da quello fin qui descritto, stante la sostanziale omogeneità delle censure dedotte nei rispettivi ricorsi³⁰.

L'evoluzione del modello: verso un organo "patrocinatore" degli interessi del sistema delle autonomie locali?

Alcuni indirizzi più (e meno) recenti della legislazione nazionale sembrano muovere nella direzione, sopra auspicata, di una lettura "innovativa" della disposizione costituzionale sul Consiglio delle autonomie locali.

L'art. 9 della legge n. 131/03, c.d. "legge La Loggia", ha infatti modificato l'art. 32 della legge n. 87/53, relativo ai ricorsi regionali contro le leggi e gli atti aventi forza di legge dello Stato,

²⁸ Questa ipotesi ricostruttiva è stata ufficialmente avanzata nel convegno nazionale "Le Autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome", Cagliari, 20 marzo 2003, i cui atti sono in larga parte pubblicati nella collana dei "Quaderni del Formez", n. 20, 2004. Sostiene questa interpretazione, tra i primi, G. C. De Martin, *Regioni ed autonomie Se lo statuto è speciale*, op. cit.

²⁹ Si tratta della sentenza n. 175 del 2006.

³⁰ Va tuttavia ricordato che risulta pendente davanti alla Corte anche un ricorso contro la legge friulana recante "Principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali del Friuli Venezia Giulia" che provvede, tra le altre cose, ad istituire e regolamentare il Consiglio delle autonomie locali ed anche sotto questo profilo è stata impugnata dal Governo con deliberazione assunta dal Consiglio dei Ministri del 2 marzo 2006.

accordando al Consiglio delle autonomie il potere di proporre alla giunta regionale di sollevare la questione di legittimità costituzionale, specularmente a quanto riconosciuto alla conferenza Stato-città e autonomie locali nei confronti del governo per l'impugnativa delle leggi regionali.

Si tratta di una previsione che intende rispondere – seppur indirettamente – all'esigenza di assicurare una possibilità di accesso alla Corte costituzionale per quegli enti territoriali che, pur sforniti di potestà legislativa, possono nondimeno subire una lesione delle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite ad opera di leggi statali.

I pericoli di simili pregiudizi per l'autonomia locale, del resto, si sono fatti più concreti proprio in seguito alla riforma del Titolo V, che ha complessivamente rafforzato la posizione costituzionale degli enti locali preferendoli, tra l'altro, nell'attribuzione della generalità funzioni amministrative (art. 118, comma 1), nonché assicurando loro una riserva di potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento di queste funzioni (art. 117, comma 6).

Sotto questo profilo sono evidenti i limiti di un tale meccanismo, che non appare idoneo ad offrire le necessarie garanzie procedurali a difesa dell'autonomia locale, poiché al potere di impulso attribuito al Consiglio non corrisponde, in capo all'organo competente, alcun obbligo di sollevare la questione di costituzionalità, che resta dunque nella piena discrezionalità della giunta.

Nel segnalare le criticità di questo dispositivo, non può esserne tuttavia sottaciuto il merito di avere almeno in parte colmato una lacuna dell'ordinamento e di rappresentare in ogni caso un primo – e necessariamente intermedio – traguardo, in attesa di una modifica costituzionale che riconosca agli enti locali il potere di adire direttamente la Corte costituzionale.

Peraltro le innovazioni della “legge La Loggia” relative al Consiglio delle autonomie non si fermano a quella appena citata, ma coinvolgono anche altri versanti: così, ad esempio, gli enti locali – per il tramite del Consiglio – possono richiedere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti forme di collaborazione ulteriori ai fini della sana gestione finanziaria (art. 7, comma 8); al Consiglio è inoltre rimessa la designazione di uno dei due componenti con cui viene integrata la composizione delle sezioni regionali della Corte (art. 7, comma 9); il Consiglio deve essere infine consultato dal commissario che adotta provvedimenti sostitutivi nei confronti degli enti locali (art. 8, comma 3).

Traspare in controluce la tendenza del legislatore statale ad ampliare il catalogo delle competenze dell'organo ben al di là dell'originario disegno costituzionale, riconoscendogli una serie di poteri di proposta, di richiesta, di nomina che, a ben vedere, non sono stati neppure compiutamente recepiti in ogni Regione.

Più di recente, poi, questa tendenza si è potuta apprezzare anche sul piano della normazione costituzionale, in riferimento al progetto di legge costituzionale recante “Modifiche alla Parte II della Costituzione”³¹, che mirava ad introdurre per il Consiglio delle autonomie importanti novità: innanzitutto una modifica della funzione, non più limitata alla sola “consultazione”, ma estesa anche alla “concertazione” ed al “raccordo” tra Regione ed enti locali.

In secondo luogo, la previsione che potessero partecipare all’attività del Senato “federale”, senza diritto di voto, anche rappresentanti delle autonomie locali eletti in ogni Regione dal Consiglio ed ancora la facoltà accordata a ciascun Consiglio regionale, sentito il Consiglio delle autonomie, di esprimere un parere sui disegni di legge di competenza del Senato “federale”.

Proprio sul piano della revisione costituzionale, peraltro, il Consiglio delle autonomie locali potrebbe dare un contributo decisivo nella prospettiva, ormai ineludibile, dell’evoluzione del Senato in una seconda Camera rappresentativa di tutte le autonomie territoriali, poiché risolverebbe alla radice la *vexata questio* delle modalità di individuazione della rappresentanza locale, che ha costituito storicamente uno dei principali ostacoli all’introduzione di una seconda Camera territoriale.

Dove infatti, se non nel Consiglio delle autonomie, si dovrebbe oggi giorno rinvenire la sede naturalmente preordinata a selezionare questa composita rappresentanza ed in cui più agevolmente si potrebbero ricercare tutti quegli opportuni bilanciamenti, per assicurare un equilibrato dosaggio tra i diversi territori cui dare voce nel Parlamento nazionale?

Forte del più incisivo ruolo che gli deriva dalla legislazione statale, il Consiglio delle autonomie sembra così consacrarsi come luogo nel quale gli interessi, le esigenze, le pretese delle autonomie locali fanno “sistema”, trovano una sintesi che li riduce ad unità ed al tempo stesso li rafforza, proiettandoli all’esterno in modo che le scelte statali e regionali possano (auspicabilmente) tenerne conto.

E’ in questo senso che il Consiglio sembrerebbe progressivamente emanciparsi dal quel ruolo puramente consultivo che gli era stato inizialmente confezionato, per assumere una connotazione più ampia che lo porta a configurarsi come una sorta di “patrocinatore” del sistema degli enti locali, non nel senso tecnico di organo che svolge in loro favore un’attività di difesa in giudizio, quanto piuttosto di organo che consente di farne valere il punto di vista nei confronti dei livelli di governo superiori, de iure condito nei confronti della Regione, de iure condendo anche nei confronti dello Stato.

³¹ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005 ai fini della richiesta referendaria e successivamente non promulgato in seguito all’esito negativo del referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006.

Consentire *pro futuro* la partecipazione dei rappresentanti locali al Parlamento nazionale per il tramite del Consiglio delle autonomie risponderebbe, a ben vedere, alla stessa *ratio* sottesa – a diritto vigente – al potere di sollecitare l'intervento della giunta regionale.

In entrambi i casi, infatti, il ruolo del Consiglio sarebbe quello di filtrare la pluralità di interessi dei singoli enti locali in modo tale che ne prenda forma uno solo, cioè l'interesse complessivo del sistema locale alla tutela della sua autonomia costituzionalmente garantita, sia – a valle – quando questa fosse già stata lesa, sia – a monte – quando la partecipazione di rappresentanti locali al procedimento legislativo potrebbe impedirne del tutto la lesione.

A volere conclusivamente tirare le fila delle considerazioni fin qui espresse, non si sfugge ad una sensazione di complessiva cautela esibita dal legislatore regionale nella disciplina del Consiglio delle autonomie locali, a fronte del diverso atteggiamento del legislatore statale, che sembra aver saputo meglio valorizzare le funzioni dell'organo, mostrando di non ritenerle affatto ristrette al vincolo della mera consultazione subregionale.