

**Il Consiglio delle autonomie locali  
come strumento di raccordo  
fra Regione ed enti locali:  
un possibile modello?**

Relazione al Convegno di  
Alessandria dell'8 maggio 2009 su  
"Comuni e Province in Italia e in Francia"

di Matteo Cosulich\*

## **1. Introduzione.**

Se in generale gli organi di raccordo tra i differenti livelli di governo presenti nell'ordinamento giuridico italiano esprimono i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione<sup>1</sup>, nel Consiglio delle autonomie locali (*hinc inde* Cal) tali principi sembrano essere ipostatizzati in una loro particolare accezione, indubbiamente attenta – come si vedrà nel prosieguo – al versante locale (e, *more italico*, soprattutto comunale)<sup>2</sup> delle relazioni tra la Regione e gli enti locali<sup>3</sup>.

Del cammino evolutivo fin qui compiuto dagli organi di raccordo tra differenti livelli di governo, il Cal rappresenta la tappa finale, quantomeno sotto il profilo temporale e sotto quello della gerarchia delle fonti.

Cronologicamente, il Cal è l'ultimo nato, poiché viene introdotto nell'ordinamento giuridico italiano soltanto al 2001 (quando – com'è noto – l'art. 7 legge cost. n. 3 ne prevede la disciplina da parte degli Statuti regionali ordinari, aggiungendo un comma all'art. 123 Cost.), quasi vent'anni dopo l'istituzione del primo organo di raccordo, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (ellitticamente e abitualmente denominata Conferenza Stato-Regioni), istituita dal d.p.c.m. 12 ottobre 1983.

---

\* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Economia dell'Università degli studi di Trento.

<sup>1</sup> Vedi, con particolare riguardo al Cal, le considerazioni di G. U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2003, 243; *ex multis*, evidenzia i nessi tra principio di sussidiarietà e principio di leale collaborazione, analizzando la giurisprudenza costituzionale successiva alla legge cost. n. 3 del 2001, R. BIFULCO, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Dizionario di diritto pubblico a cura di S. Cassese*, IV, 2006, 3362.

<sup>2</sup> Sottolinea invece la "centralità" della Provincia, anche alla luce del vigente titolo V, introdotto dalla legge cost. n. 3 del 2001, G. C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia, Relazione al Convegno*, al sito internet [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).

<sup>3</sup> Definisce il Cal un meccanismo istituzionale di "«ingegnerizzazione» dei principi di sussidiarietà e cooperazione" R. BIN, *L'amministrazione coordinata e integrata*, in *le Regioni*, 2002, 1011.

Gerarchicamente, il Cal è l'unico organo di raccordo previsto da una fonte di grado costituzionale<sup>4</sup>. È ben vero che la stessa legge cost. n. 3 del 2001, all'art. 11, ne menziona un altro, vale a dire la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata da "rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali". Ma la disposizione costituzionale in oggetto rimette l'integrazione della Commissione per le questioni regionali – e dunque il suo porsi come organo di raccordo – ai regolamenti della Camera e del Senato, soltanto facoltizzati a procedere in tal senso; ora, i regolamenti parlamentari non hanno esercitato tale facoltà, né sembrano intenzionati ad avvalersene in un prossimo futuro<sup>5</sup>.

Proprio il suo porsi al vertice – nel significato qui sopra precisato – del sistema evolutivo degli organi di raccordo tra differenti livelli di governo, fa sì che il Cal, inquadrato nel sistema delle autonomie locali (par. 2), risulti particolarmente significativo quale indicatore dei caratteri di quest'ultimo, che il Cal stesso contribuisce da parte sua a delineare (par. 3). Il che anche nella prospettiva – conforme alle finalità di comparazione italo-francese proprie del presente Convegno – di una possibile esportazione oltralpe di un organo di raccordo assimilabile al Cal (par. 4); esportazione che sembrerebbe presupporre un sistema delle autonomie locali non troppo dissimile da quello dove il Cal si inserisce nel nostro paese.

## 2. Il Cal e il sistema regionale delle autonomie locali.

La novella costituzionale introdotta dalla legge cost. n. 3 del 2001 amplia il novero degli organi regionali costituzionalmente (e statutariamente)<sup>6</sup> necessari, affiancando alla tradizionale triade (presente nel testo originario dell'art. 121, 1° c. Cost., sopravvissuto alla

---

<sup>4</sup> L'affermazione ora proposta sarebbe suscettibile di una qualche attenuazione qualora si reputasse, come parrebbe plausibile, che nel novero degli organi di raccordo rientrasse la Rappresentanza unitaria dei Comuni della Provincia autonoma, disciplinata, sia per la Provincia di Trento, sia per quella di Bolzano, dall'art. 81, 2° c. Statuto trentino-altoatesino (fonte di grado costituzionale, appunto), sebbene la Rappresentanza unitaria, oltre ad essere prevista soltanto in Trentino-Alto Adige, sia statutariamente fornita di un'unica competenza: concordare con il Presidente della rispettiva Provincia autonoma gli "idonei mezzi finanziari" da corrispondere ai Comuni della Provincia, per adeguare le loro finanze "al raggiungimento delle finalità e all'esercizio delle funzioni stabilite dalla legge".

<sup>5</sup> Si noti come il disegno di legge costituzionale respinto dal corpo elettorale referendario nel giugno 2006 prevedesse, al novellando art. 118, 3° c. Cost., la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni (vedi G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni, Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, il Mulino, 2006, 191).

<sup>6</sup> In forza del vigente art. 123, 4° c. Cost., il Cal abbandona il contenuto eventuale dello Statuto regionale ordinario, per entrare a far parte del suo contenuto necessario (per tutti, L. CASTELLI, *La leale collaborazione fra Regione ed enti locali: il Consiglio delle autonomie locali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, 1293); risulterebbe peraltro arduo far valere nel giudizio di legittimità costituzionale dello Statuto la mancata disciplina statutaria del Cal, vale a dire un'omissione del legislatore statutario (così T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il consiglio delle autonomie locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 1070-1071), parendo eccessivo il rimedio dell'"annullamento dell'intero testo deliberato dal Consiglio" (ipotizzato da R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *le Regioni*, 2000, 537).

Letteralmente argomentando, può rilevarsi come l'art. 123, 4° c. Cost. ragioni di disciplina del Cal da parte dello Statuto regionale, non di mera previsione. Di conseguenza, lo Statuto, per adempiere al dettato costituzionale dovrà non solo prevedere, ma anche disciplinare, nei suoi tratti fondamentali, il Cal (come d'altra parte è avvenuto negli Statuti regionali ordinari finora adottati ex art. 123 Cost., testo vigente); sul punto, vedi G. FERRAIUOLO, *Il Consiglio delle autonomie locali nelle previsioni dei nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2006, 11-12.

legge cost. n. 1 del 1999) Consiglio-Giunta-Presidente della Giunta, il Cal, notoriamente definito dal vigente art. 123, 4° c. Cost. “organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali”<sup>7</sup>.

La definizione costituzionale del Cal ora riportata lo riconduce agevolmente al sistema delle autonomie locali; nel caso di specie, il sostantivo “sistema” può essere certamente qualificato dall’aggettivo “regionale”, come minimo in ragione della dimensione nella quale ciascun Cal è chiamato ad operare, che è appunto quella regionale, poiché esso raccorda ad ogni Regione l’insieme degli enti locali in quest’ultima territorialmente compresi. Può rilevarsi come gli “enti locali” di cui all’art. 123, 4° c. Cost. sembrano essere quelli “politici-rappresentativi”<sup>8</sup> o, detto altrimenti, quelli “dotati di autonomia costituzionale”<sup>9</sup>, cui l’art. 114, 1° c. Cost. riconosce “pari dignità”<sup>10</sup> rispetto alle Regioni e allo Stato; si tratterebbe dunque – soltanto<sup>11</sup> – dei Comuni, delle Province e, quando saranno istituite, delle Città

---

<sup>7</sup> Sulla natura di organo regionale del Cal vedi, fin dalla titolazione, T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale*, cit., 1057. Adde L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *le Regioni*, 2002, 1000. La questione non sembra peraltro così decisiva come potrebbe apparire *prima facie*, in quanto anche se, come qui si reputa, il Cal si affianca agli (altri) organi regionali di cui all’art. 121, 1° c. Cost., la sua disciplina statutaria non potrebbe comunque comprimere le funzioni costituzionalmente attribuite loro, *in primis* dai commi successivi dell’art. 121 (così, con riferimento all’inconciliabilità dell’art. 123, 4° c. Cost. con un Cal configurato come seconda camera regionale vedi T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, 8 ed., Milano, Giuffrè, 2008, 116 e L. VIOLINI, *Il Consiglio*, cit., 1003).

<sup>8</sup> Così R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, 595.

<sup>9</sup> Così G. ROLLA, *I rapporti tra Regione ed enti locali secondo lo Statuto della Regione Liguria*, in *Quaderni regionali*, 2005, 801.

<sup>10</sup> Vedi E. MALFATTI, in *Commentario della Costituzione*, sub *legge cost. n. 3 del 2001*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 2006, 278.

<sup>11</sup> La circostanza che l’art. 123, 4° c. Cost. sia l’unica disposizione del vigente titolo V della parte II della Costituzione ad utilizzare la generica locuzione “enti locali” anziché menzionare specificamente Comuni, Province e Città metropolitane, come avviene in tutte le altre disposizioni del titolo V, potrebbe indurre ad includere nel novero degli enti di cui al 4° c. dell’art. 123 Cost. anche le Comunità montane. Tanto più che il testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, adottato con d. lgs. n. 267 del 2000, all’art. 2, 1° c., definisce le Comunità montane “enti locali”, al pari dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, ma anche delle Comunità isolate e delle Unioni di Comuni (queste ultime mai incluse in un Consiglio delle autonomie locali con diritto di voto – senza diritto di voto si veda invece l’art. 2, 5° c., lett. *h* legge reg. Lazio n. 1 del 2007); con il che il richiamo al citato testo unico finisce forse per provare troppo. Va comunque rammentata l’ineliminabile fragilità dell’interpretazione di una disposizione costituzionale – l’art. 123, 4° c., laddove menziona gli “enti locali” – alla luce di una previgente disposizione legislativa, l’art. 2, 1° c. testo unico sull’ordinamento degli enti locali.

Secondo la lettera dell’art. 123, 4° c. Cost., sembra comunque da non escludersi *a priori* la possibilità per il legislatore statutario regionale di includere nel Cal rappresentanti delle Comunità montane, come infatti prevede lo Statuto pugliese all’art. 45, 2° c., attuato dalla legge reg. n. 29 del 2006 che peraltro all’art. 2, 1° c. include nel Cal un solo “rappresentante delle Comunità montane”. Nella legislazione regionale attuativa delle previsioni statutarie relative al Cal, l’inclusione di alcuni Presidenti di Comunità montana è prevista dall’art. 11, 1° c., lett. *h* legge reg. Calabria n. 1 del 2007, dall’art. 2, 3° c., lett. *b* legge reg. Lazio n. 1 del 2007, dall’art. 2, 1° c., lett. *g* legge reg. Liguria n. 13 del 2006, dall’art. 1, 1° c., lett. *d* legge reg. Marche n. 4 del 2007, dall’art. 2, 1° c., lett. *c*, legge reg. Piemonte n. 30 del 2006 e dall’art. 6, 3° c., lett. *e* legge reg. Umbria n. 20 del 2008. Occorrerebbe però evitare, che, grazie alle Comunità montane, alcuni Comuni fossero rappresentanti due volte in seno al Cal, *uti singuli* e *uti socii* (della Comunità montana).

Ad avviso dello scrivente, un’interpretazione talmente estensiva della locuzione “enti locali” ex art. 123, 4° c. Cost., da includervi i rappresentati delle autonomie funzionali è invece da escludersi (così R. BIN, *loc. ult. cit.*); al limite, potrebbe ipotizzarsi la possibilità che i rappresentanti di tali autonomie partecipino alle sedute del Cal, senza diritto di voto. Con tale indicazione l’art. 66, 4° c. St. Lazio facoltizza la legge regionale a prevedere la partecipazione alle sedute del Cal di “rappresentanti delle autonomie funzionali e, in particolare, delle Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura e delle Università laziali” (disposizione statutaria attuata

metropolitane, ancor oggi, com'è noto, *in mente Dei* (o, più prosaicamente, *legislatoris*)<sup>12</sup>. Secondo il modello ormai piuttosto consolidato nel nostro ordinamento relativamente alla rappresentanza degli enti negli organi di raccordo, tali "enti locali" vengono esclusivamente (o almeno prevalentemente)<sup>13</sup> rappresentati nel Consiglio delle autonomie locali dai vertici dei loto esecutivi<sup>14</sup>.

La locuzione "sistema regionale delle autonomie locali" può peraltro assumere nel nostro ordinamento giuridico differenti significati, a seconda se venga intesa in senso debole o in senso forte; l'accento viene qui posto sul carattere "regionale", del quale viene appunto valutata la forza/debolezza. Si è naturalmente consapevoli che la bipartizione ora proposta rappresenta una semplificazione della complessità istituzionale: il sistema regionale delle autonomie locali in senso forte e in senso debole e le rispettive strutturazioni delle relazioni

---

dall'art. 2, 5° c. legge reg. n. 1 del 2007), mentre nessuno Statuto prevede una partecipazione *pleno titolo* dei rappresentanti delle autonomie funzionali (così lo Statuto lombardo, all'art. 54, 8° c., prevede l'integrazione del Cal con una rappresentanza delle autonomie funzionali soltanto quanto quest'ultimo è chiamato a "esprimere parere sullo Statuto, sul programma regionale di sviluppo e i suoi aggiornamenti, sui piani e programmi relativi all'innovazione economica e tecnologica, all'internazionalizzazione e alla competitività"). Quanto alla legislazione regionale attuativa delle previsioni statutarie, può rammentarsi il solo art. 3 legge reg. Piemonte n. 30 del 2006, secondo cui i rappresentanti delle autonomie funzionali partecipino alle sedute del CAL "senza diritto di voto e su invito del suo Presidente, nei casi in cui siano all'esame del Consiglio stesso leggi e provvedimenti su materie di loro specifico interesse".

Sembra infine contrastare con la natura del Cal l'inclusione in esso di esponenti delle associazioni volontarie tra enti locali (*a fortiori* se viene loro riconosciuto il diritto di voto), poiché "a rigore 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" (G. U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali*, cit., 236). Suscita dunque perplessità la previsione dell'art. 54, 1° c. St. Lombardia, secondo la quale i componenti del Cal sono scelti con le modalità indicate dalla legge regionale "in rappresentanza degli enti locali e delle loro organizzazioni maggiormente rappresentative" (corsivo nostro). Alcune leggi attuative delle disposizioni statutarie concernenti il Cal contengono la meno problematica previsione di una partecipazione alle sue sedute dei Presidenti regionali delle associazioni volontarie degli enti locali, privi però del diritto di voto (art. 2, 4° c. legge reg. Abruzzo n. 41 del 2007 e art. 10, 1° c. legge reg. Calabria n. 1 del 2007; ); l'art. 2, 4° c. legge reg. Lazio n. 1 del 2007, l'art. 2, 1° c., lett. f legge reg. Liguria n. 13 del 2006 e l'art. 2, 1° c., lett. g legge reg. Piemonte n. 30 del 2006, includono invece tali Presidenti senza negare loro il diritto di voto.

<sup>12</sup> A quasi vent'anni dalla loro previsione nella legislazione ordinaria (legge n. 142 del 1990) e a nove anni dalla loro costituzionalizzazione (legge cost. n. 3 del 2001), il 30 luglio 2009 l'istituzione delle Città metropolitane risultava ancora all'esame, in sede referente, della I Commissione permanente della Camera dei deputati (vedi il sito *internet* [www.camera.it](http://www.camera.it)).

<sup>13</sup> Si noti come lo Statuto pugliese si distacchi da questo modello, prevedendo che i componenti del Cal siano scelti "in rappresentanza dei Consigli comunali, provinciali, della Città metropolitana e delle Comunità montane" (art. 45, 2° c.; si veda anche la successiva legislazione regionale attuativa, all'art. 2 legge reg. Puglia n. 29 del 2006). Meno radicali appaiono le soluzioni prescelte dallo Statuto umbro, laddove dispone che la legge regionale di disciplina del Cal preveda "oltre alla rappresentanza degli esecutivi, un'adeguata rappresentanza dei Consigli" (art. 28, 2° c.), e dallo Statuto campano, secondo cui i componenti elettivi del Cal "devono ricoprire la carica di sindaco, di consigliere provinciale o di consigliere comunale" (art. 22, 3° c.).

Quanto alla legislazione regionale attuativa delle previsioni statutarie concernenti il Cal, prevedono la presenza di consiglieri comunali: l'art. 3, 2° c. legge reg. Abruzzo n. 41 del 2007; l'art. 2, 1° c. lett. e e lett. f legge reg. Piemonte n. 30 del 2006; l'art. 6, 3° c., lett. a e lett. b legge reg. Umbria n. 20 del 2008. L'art. 2, 1° c., lett. h legge reg. Calabria n. 1 del 2007 prevede l'inclusione nel Cal di due Presidenti di Consigli comunali, mentre l'art. 2, 1° c. lett. b e lett. d legge reg. Liguria n. 13 del 2006 vi include i Presidenti dei Consigli provinciali e dei Consigli dei Comuni con più di 15.000 abitanti.

<sup>14</sup> Il modello in discorso può desumersi dalla composizione della Conferenza Stato-Regioni, della Conferenza Stato-città e autonomie locali, nonché delle Conferenze Regioni-autonomie locali istituite dal legislatore regionale anteriormente alla legge cost. n. 3 del 2001 (così M. COSULICH, *Le altre Conferenze. L'esperienza delle Conferenze permanenti Regione-autonomie locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, 73).

fra i differenti livelli di governo costituiscono tipi ideali in senso weberiano che, come tali, nella loro purezza concettuale, non si realizzano compiutamente nella realtà istituzionale,<sup>15</sup> dove tali idealtipi tendono piuttosto a coesistere, pur con la prevalenza, volta a volta, dell'uno o dell'altro. Occorre tuttavia richiamare la finalità euristica dei tipi ideali che, proprio in forza delle loro caratteristiche, consentono – per quel che qui interessa – di inquadrare il Cal nel sistema regionale delle autonomie locali, facendone, come vedremo, un indice della sua accezione debole.

Nell'idealtipo di sistema regionale delle autonomie locali in senso debole, le relazioni tra gli enti locali e lo Stato sono strutturate analogamente e parallelamente a quelle fra le Regioni e lo Stato: alla comunicazione diretta fra Regioni e Stato, realizzata nella Conferenza Stato-Regioni, corrisponde la parallela comunicazione diretta fra enti locali e Stato, espressa dalla Conferenza Stato-città e autonomie locali. Rispetto allo Stato, le Regioni e gli enti locali si trovano così nella stessa posizione istituzionale, icasticamente riassunta dalla struttura della Conferenza unificata, risultato della “pura somma” della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-città e autonomie locali<sup>16</sup> (art. 8, 1° c. d. lgs. n. 281 del 1997), alle quali viene implicitamente riconosciuta la medesima natura, in assenza della quale l'addizione risulterebbe aritmeticamente impossibile. I canali di comunicazione diretta fra lo Stato e gli enti locali sono presenti a livello non soltanto istituzionale – come ora si è visto – ma anche metaistituzionale, grazie alle relazioni che le associazioni volontarie degli enti locali (Upi, ma soprattutto Anci, la prima – com'è noto – espressione delle Province, la seconda dei Comuni) intrattengono a livello centrale. D'altra parte, proprio nella Conferenza Stato-città e autonomie locali si saldano i due livelli delle relazioni fra Stato ed enti locali, istituzionale e metaistituzionale: ai sensi dell' art. 8, 2° c. d. lgs. n. 281 del 1997, tutti i componenti della Conferenza chiamati a rappresentare gli enti locali sono designati dall'Upi (sei membri) o dall'Anci (quattordici membri), mentre della Conferenza fanno parte di diritto i Presidenti nazionali dell'Anci, dell'Upi e dell'Uncem<sup>17</sup> (quest'ultima associazione è notoriamente rappresentativa dei Comuni, delle Comunità e degli enti montani).

È agevole leggere la valorizzazione delle relazioni dirette fra enti locali e Stato come una conseguenza dell'attribuzione al secondo della competenza legislativa relativamente ai primi (riscontrabile sia nel testo originario della Costituzione, in forza del combinato disposto degli artt. 117 e 128, sia in quello introdotto dalla legge cost. n. 3 del 2001, quantomeno con riferimento ai profili più rilevanti della disciplina di Comuni, Province e Città metropolitane, ex art. 117, 2° c., lett. p), propria dell'idealtipo di sistema regionale delle autonomie locali in senso debole. A riguardo, va rilevato come la debolezza in discorso sia proprio la conseguenza della mancata competenza legislativa della Regione sul “suo” sistema di autonomie locali (e qui le virgolette sono d'obbligo, ad evitare che l'aggettivo possessivo suoni involontariamente ironico).

Poiché l'idealtipo del sistema regionale delle autonomie locali in senso forte è costruito dicotomicamente rispetto a quello in senso debole, non stupirà constatare che nel primo la competenza legislativa relativamente agli enti locali spetti invece alla Regione (come previsto in tutti gli Statuti regionali speciali, a partire dalle modificazioni introdotte dalla legge cost. n. 2 del 1993). La forza del sistema regionale in discorso discende dunque dalla possibilità per la Regione di modellare con la propria legislazione il suo sistema delle autonomie locali. Alla competenza regionale in materia di enti locali corrispondono relazioni “seriali”<sup>18</sup> fra questi

<sup>15</sup> Vedi M. WEBER, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen, Mohr, 1922, trad. it. a cura di P. Rossi, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, Einaudi, 1958, 108.

<sup>16</sup> F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *le Regioni*, 2000, 479.

<sup>17</sup> Vedi criticamente G. MOR, *Tra Stato-Regioni e Stato-città*, in *le Regioni*, 1997, 513-514.

<sup>18</sup> Così M. CAMMELLI, *La Conferenza Stato-città: partenze false e problemi veri*, in *le Regioni*, 1996, 421.

ultimi, la Regione e lo Stato: gli enti locali si pongono come “parti del sistema regionale”<sup>19</sup>, relazionandosi con la rispettiva Regione, mentre quest’ultima si relaziona con lo Stato.

Una volta delineate le caratteristiche del sistema regionale degli enti locali nelle sue accezioni debole e forte, occorre completare l’analisi relativamente alla loro presenza nella disciplina costituzionale e legislativa degli enti locali. Così l’accezione in senso debole del sistema regionale degli enti locali sembra essere quella accolta dal testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, adottato con d. lgs. n. 267 del 2000 – appunto atto legislativo statale che disciplina gli enti locali – dove pure, all’art. 4 (la cui rubrica è “sistema regionale delle autonomie locali”)<sup>20</sup>, 5° c. è prevista la disciplina, con legge regionale, di “strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti” fra la Regione e i corrispondenti enti locali. Si tratta di una disposizione testualmente già presente all’art. 3, 5° c. d. lgs. n. 112 del 1998, che a sua volta aveva ripreso e precisato la più generica previsione – contenuta nell’art. 3, 3° c. legge n. 142 del 1990 – che attribuiva alla legge regionale la disciplina delle relazioni fra gli enti locali e la Regione, “al fine di realizzare un più efficiente sistema delle autonomie locali”.

Nell’ambito della normativa ora brevemente richiamata, lo snodo fondamentale sembra dunque essere costituito dal d. lgs. n. 112 del 1998, rientrante nelle cosiddette riforme Bassanini<sup>21</sup>, che fanno appunto propria l’accezione debole del sistema regionale delle autonomie locali. Basti rammentare che il d. lgs. n. 112 del 1998 è stato adottato in forza della delega legislativa di cui all’art. 1, 1° c. legge n. 59 del 1997 (cosiddetta legge Bassanini I), così come sulla base di un’altra delega legislativa contenuta nella stessa legge, all’art. 9, 1° c., è stato adottato il già richiamato d. lgs. n. 281 del 1997 che, all’art. 8, 2° c., legifica la Conferenza Stato-città e autonomie locali (fino ad allora disciplinata soltanto dal d.p.c.m. 2 luglio 1996), equiparandola anche formalmente alla Conferenza Stato-Regioni, disciplinata legislativamente dall’art. 12 legge n. 400 del 1988. In tal modo diviene possibile quella somma delle due Conferenze nella Conferenza unificata (art. 8, 1° c. d. lgs. n. 281) che, come si è visto, esprime la pari posizione delle Regioni e degli enti locali rispetto allo Stato, conformemente ai dettami dell’accezione debole del sistema regionale delle autonomie locali.

A loro volta, le riforme legislative Bassanini - o, se si preferisce, il federalismo amministrativo a Costituzione invariata<sup>22</sup>, com’è stato definito, non senza una qualche enfasi - trovano copertura costituzionale nella legge cost. n. 3 del 2001 che esse in qualche misura anticipano<sup>23</sup>. Non a caso, per quel che qui interessa, la medesima accezione debole del sistema regionale delle autonomie locali riscontrabile nelle riforme Bassanini viene espressa dalla legge cost. n. 3 del 2001, in particolare dal novellato art. 117 Cost., laddove attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva in materia di “legislazione elettorale, organi di governo e

---

<sup>19</sup> L. VIOLINI, *Il Consiglio*, cit., 993.

<sup>20</sup> Una conferma letterale dell’accezione debole del sistema regionale delle autonomie locali accolta dal testo unico sembra essere fornita dal raffronto tra la rubrica e il testo dell’art. 4: mentre la prima fa riferimento al “sistema *regionale* delle autonomie locali” (corsivo nostro), il secondo – analogamente alle disposizioni del d. lgs. n. 112 del 1998 e della legge n. 142 del 1990 qui richiamate – ragiona invece di un “sistema delle autonomie locali”, senza aggettivi e dunque senza evidenziare il ruolo regionale (sul punto, vedi R. BALDUZZI, *Le autonomie locali dopo la revisione costituzionale del titolo V*, in G. F. FERRARI, G. PARODI (cur.), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, Cedam, 2003, 318).

<sup>21</sup> Dal cognome del ministro eponimo, Franco Bassanini, preposto al dicastero della Funzione pubblica e degli Affari regionali nel I governo Prodi (1996-1998).

<sup>22</sup> Vedi A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma del titolo V. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002, 130-131.

<sup>23</sup> Cfr. G. F. FERRARI, *Il regionalismo a Costituzione invariata: lo stato dell’arte all’entrata in vigore del nuovo titolo V*, in G. F. FERRARI, G. PARODI (cur.), *La revisione costituzionale*, cit., 11.

funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” (2° c., lett. p). Di conseguenza, nel vigente titolo V della parte II della Costituzione la legislazione delle Regioni ad autonomia ordinaria non disciplina né la struttura di Comuni, Province, Città metropolitane, né le loro funzioni fondamentali, ma soltanto gli ambiti residuali rispetto agli oggetti di competenza legislativa statale. La legislazione regionale riguarda così soprattutto le funzioni amministrative conferite con legge regionale a Comuni, Province, Città metropolitane, ex art. 118, 2° c. Cost. Nelle Regioni ordinarie, il sistema regionale delle autonomie locali può dunque definirsi debole, in quanto viene modellato in modo decisamente prevalente dalla legislazione statale.

Il sistema regionale delle autonomie locali inteso in senso forte si delinea invece nelle Regioni ad autonomia speciale, a seguito delle modificazioni dei loro Statuti introdotti dalla legge cost. n. 2 del 1993, che ha attribuito la potestà legislativa primaria in materia di “ordinamento degli enti locali” al Friuli-Venezia Giulia (art. 4, 1° c., n. 1-*bis* St.), alla Sardegna (art. 3, 1° c., lett. *b* St.), al Trentino-Alto Adige (art. 4, 1° c., n. 2 St.) e alla Valle d’Aosta (art. 2, 1° c., lett. *b* St), mentre la Regione siciliana disponeva fin dalla sua istituzione di analoga competenza legislativa (art. 14, 1° c., lett. *o* St.)<sup>24</sup>. La Regione ad autonomia differenziata è quindi in grado di modellare il proprio sistema delle autonomie locali, legiferando su di esso (naturalmente nel rispetto dei limiti tipici della legislazione regionale speciale primaria, tra i quali rileveranno soprattutto quello dei principi generali dell’ordinamento giuridico della Repubblica e quello delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali), nonché grazie all’esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, spettanti alle Regioni ad autonomia differenziata sulla base del principio del parallelismo delle funzioni. Detto principio è infatti tutt’ora presente negli Statuti delle Regioni speciali<sup>25</sup> e operante con riferimento alla materie espressamente attribuite a queste ultime dallo Statuto, come nel caso dell’“ordinamento degli enti locali”<sup>26</sup>.

### **3. Il Cal quale espressione di un sistema regionale delle autonomie locali in senso debole.**

Una volta delineate le caratteristiche dei tipi ideali del sistema regionale delle autonomie locali, rispettivamente inteso in senso forte e in senso debole, e la loro presenza nella disciplina costituzionale e legislative degli enti locali, occorre domandarsi a quale dei due idealtipi il Cal possa essere ricondotto. La circostanza che la previsione del Cal sia stata

---

<sup>24</sup> La disciplina statutaria siciliana ragiona di “regime degli enti locali” anziché di “ordinamento degli enti locali”, ma la differenza lessicale non sembra attenuare l’analogia di fondo, potendosi reputare di essere sempre in presenza di una competenza legislativa ordinamentale; altrimenti, il legislatore costituzionale del 1993, spinto dalla volontà di uniformare sul punto tutti gli Statuti speciali, avrebbe probabilmente modificato anche lo Statuto siciliano. A differenziare lo Statuto della Regione siciliana dalla disciplina costituzionale/statutaria delle altre Regioni ad autonomia differenziata non è soltanto la denominazione della materia, come si è ora visto, ma anche l’aggettivazione della relativa competenza legislativa, notoriamente definita “esclusiva” dallo Statuto siciliano. Il che peraltro non sembra implicare una maggiore autonomia legislativa della Regione siciliana in materia, in presenza della nota “tendenza all’omologazione” dell’autonomia speciale, secondo la quale le potestà legislative vanno ricondotte alle medesime tipologie (vedi A. RUGGERI, *L’autonomia legislativa della Regione siciliana, dal modello statutario alle prospettive di riforma*, in *le Regioni*, 1997, 543, nt. 10).

<sup>25</sup> Così art. 8 St. Friuli-Venezia Giulia, art. 6 St. Sardegna, art. 20, 1° c. St. Sicilia, art. 16, 1° c. St. Trentino-Alto Adige e art. 4, 1° c. St. Valle d’Aosta.

<sup>26</sup> Il principio del parallelismo delle funzioni non sembra potersi estendere alle potestà legislative attribuite alle Regioni ad autonomia differenziata ex art. 10 legge cost. n. 3 del 2001 (così A. D’ATENA, *Le Regioni speciali e i “loro” enti locali, dopo la riforma del titolo V*, in ID., *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, Giuffrè, 2005, 177).

introdotta dalla legge cost. n. 3 del 2001, vale a dire da quello stesso atto legislativo che attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva sui profili più significativi della disciplina degli enti locali (art. 117, 2° c., lett. *p* Cost.), può fornire – argomentando teleologicamente – una prima indicazione a favore della riconduzione del Cal a un sistema regionale delle autonomie locali in senso debole.

Così laddove il Cal viene obbligatoriamente<sup>27</sup> previsto – vale a dire nelle Regioni ordinarie, ai cui Statuti si applica l'art. 123, 4° c. Cost. – esso si inserisce in un sistema delle autonomie locali in senso debole. L'affermazione ora proposta sembra potersi confermare anche argomentando *a contrario*, in quanto laddove il sistema regionale delle autonomie locali viene inteso in senso forte – vale a dire nelle Regioni ad autonomia speciale, statutariamente dotate di competenza legislativa primaria in materia di “ordinamento degli enti locali” – non si riscontra alcun obbligo di istituire il Cal. Come ha infatti espressamente affermato il giudice costituzionale, sussiste “la impossibilità di ritenere applicabile alle Regioni ad autonomia differenziata e alle Province autonome l'ultimo comma dell'art. 123 Cost.” (sent. n. 370 del 2006)<sup>28</sup>; detto altrimenti, l'obbligo per le Regioni ordinarie di istituire e disciplinare il Cal, *ex art.* 123, 4° c. Cost., non si applica alle Regioni e alle Province ad autonomia differenziata, poiché la clausola di estensione automatica delle “forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”, prevista dall'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001, si rivolge alle sole Regioni e Province autonome, non al “complesso delle autonomie” in esse operanti<sup>29</sup>.

Ma appunto, secondo la giurisprudenza costituzionale ora richiamata, l'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001 non opera nei confronti dell'art. 123, 4° c. Cost. introdotto dalla stessa legge cost., proprio perché quest'ultimo garantisce maggior autonomia agli enti locali, non alla Regione<sup>30</sup>.

L'inserirsi del Cal nel sistema regionale delle autonomie locali inteso in senso debole può spiegarsi alla luce della considerazione che l'uno e l'altro esprimono il municipalismo proprio della tradizione italiana; significativamente, il Cal viene qualificato come “antidoto contro neocentralismi di stampo regionale”<sup>31</sup>. Con l'istituzione del Cal si manifesta la volontà di prevedere la partecipazione degli enti locali – soprattutto dei Comuni, i cui rappresentanti costituiscono sempre la maggioranza dei componenti del Cal – alla determinazione delle politiche regionali che li riguardano<sup>32</sup>. Tanto è vero che gli Statuti regionali, nel disciplinare il Cal, gli riconoscono una funzione consultiva nell'ambito del procedimento di formazione della legislazione regionale relativa agli enti locali, con particolare riferimento al conferimento di funzioni amministrative a questi ultimi (così, *ex multis*, art. 23, 1° c. lett. *b* St.

---

<sup>27</sup> Vedi però *supra* alla nt. 6 le considerazioni relative alle difficoltà a far valere detto obbligo.

<sup>28</sup> Vedi adesivamente sul punto V. TAMBURRINI, *In tema di istituzione del Consiglio delle autonomie locali nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, 3891 e D. CODUTI, *Il Consiglio delle autonomie locali e il necessario raccordo tra Regione ed enti locali sub-regionali nell'esperienza italiana*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 2008, 105.

<sup>29</sup> Così A. D'ATENA, *Le Regioni speciali*, cit., 175-176.

<sup>30</sup> Si è peraltro criticamente osservato che “altro è dire che la clausola di adeguamento non può operare «a danno» delle Regioni speciali, e altro è negare che gli enti locali di quelle realtà territoriali possano mai giovare delle norme del titolo V che definiscono l'autonomia di Comuni, Province e Città metropolitane” (A. AMBROSI, *I Consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione della fonte competente*, in *le Regioni*, 2007, 365).

<sup>31</sup> L. VIOLINI, *Il Consiglio*, cit., 1006.

<sup>32</sup> Così “l'inserimento di un nuovo comma nell'art. 123 Cost. pare volto, più che a introdurre elementi del modello improntato alla centralità della Regione, a prevedere una norma di favore per gli enti locali, dei quali la Regione è obbligata a tenere conto nei propri processi decisionali” (T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale*, cit., 1065).



Campania); vale a dire al più importante ambito dove, come si è visto al paragrafo precedente, la Regione ordinaria ha competenza a legiferare sugli enti locali. Gli Statuti spesso aggravano ulteriormente il procedimento legislativo grazie alla previsione secondo cui il parere negativo del Cal su tali deliberazioni legislative può essere superato soltanto con una nuova approvazione, espressa per di più dalla maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio regionale (così, ad esempio, art. 67, 2° c. St. Liguria)<sup>33</sup>.

Il Cal pare dunque essere un indice dell'«inedito «federalismo municipale»»<sup>34</sup> che caratterizza la nostra forma di Stato, come sembrano confermare sia la fonte che lo ha previsto, sia il suo ruolo di difensore degli enti locali, sia infine la sua struttura monista.

Così, anzitutto, è proprio la legge cost. n. 3 del 2001 a prevedere la disciplina del Cal da parte degli Statuti regionali; legge cost. n. 3 ispirata a un «modello che valorizza il ruolo storico delle (minori) Autonomie locali» e del Comune in particolare<sup>35</sup>, come emerge inequivocabilmente anche da altre sue disposizioni. Così, oltre il già citato rapporto privilegiato fra lo Stato e gli enti locali – grazie alla disciplina dei profili fondamentali dei secondi da parte del primo, *ex art. 117, 2° c., lett. p Cost.* – possono rammentarsi: il *favor* per i Comuni nella ripartizione delle funzioni amministrative secondo l'art. 118, 1° c. Cost.<sup>36</sup>; l'equiordinazione fra gli enti pubblici territoriali sancita dall'art. 114, 1° c. Cost.<sup>37</sup>; il medesimo ruolo riconosciuto alle Regioni e agli enti locali nell'eventuale integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali *ex art. 11, 1° c. legge cost. n. 3 del 2001*; l'analogia della posizione attribuita alle Regioni, da un lato, e, dall'altro, ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane, nella disciplina costituzionale del cosiddetto «federalismo fiscale» *ex art. 119 Cost.*

Quanto al ruolo del Cal quale difensore degli enti locali, esso si precisa con riferimento alla legislazione, statale o regionale, che illegittimamente leda le competenze di questi ultimi<sup>38</sup>. Con riferimento alla legislazione statale, l'art. 9, 2° c. legge n. 131 del 2003 (cosiddetta legge La Loggia) ha introdotto il nuovo 2° c. dell'art. 32 legge n. 87 del 1953, secondo cui il Cal può proporre alla Giunta regionale l'impugnazione, *ex art. 127, 2° c. Cost.*, di una legge o di un atto avente forze di legge dello Stato<sup>39</sup> «ritenuti lesivi delle competenze

<sup>33</sup> Analogamente dispongono: art. 72, 3° c. St. Abruzzo; art. 48, 7° c. St. Calabria, art. 23, 2° c. St. Campania; art. 23, 5° c. St. Emilia-Romagna; art. 67, 4° c. St. Lazio (che peraltro richiede l'adozione del parere da parte della maggioranza dei due terzi del Cal); art. 54, 4° c. St. Lombardia; art. 38, 2° c. St. Marche; art. 29, 2° c. St. Umbria. Lo Statuto toscano si limita invece a prevedere che il parere del Cal possa essere disatteso con motivazione espressa (art. 66, 4° c.). Sulle previsioni statutarie in discorso vedi V. DE SANTIS, *Il raccordo istituzionale tra Regione ed enti locali: il Consiglio delle autonomie locali*, in R. BIFULCO (cur.), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, Giappichelli, 2006, 344-345.

<sup>34</sup> Per riprendere la definizione proposta da R. BALDUZZI, *Le autonomie locali*, cit., 322.

<sup>35</sup> Si veda F. BIANCHI, *Autonomia locali e giurisdizione, Relazione al Convegno*.

<sup>36</sup> Sulla «scelta del nuovo titolo V di porre come fulcro delle attività amministrative l'ente comunale» vedi E. BALBONI, *Luci e ombre della «intergovernabilità»*, *Relazione al Convegno*.

<sup>37</sup> Si noti come si sia osservato che il Cal «rappresenta la proiezione istituzionale» del principio di «parità tra gli enti pubblici territoriali dotati di autonomia politica» (L. VIOLINI, *Il Consiglio*, cit., 989).

<sup>38</sup> Più in generale, può rammentarsi la definizione del Cal quale «organo antagonista» (M. CARLI, *I rapporti Regione-enti locali come problema di organizzazione e funzionamento della Regione*, in P. CARETTI (cur.), *Osservatorio sulle fonti 2005, I nuovi Statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2006, 178), cui spetta una «funzione «oppositiva»» (R. BIN, *Il Consiglio*, cit., 600).

<sup>39</sup> Si tratta di una previsione riprodotta negli Statuti regionali dell'Abruzzo (art. 71, 6° c.), della Calabria (art. 45, 1° c. e art. 48, 8° c.), dell'Emilia-Romagna (art. 23, 7° c.), del Lazio (art. 41, 4° c.), della Liguria (art. 66, 3° c.), della Lombardia (art. 54, 6° c.) e della Toscana (art. 66, 5° c.), che hanno peraltro esteso (tranne nella disciplina dettata dallo Statuto emiliano-romagnolo e dallo Statuto toscano) la proposta di impugnazione da parte del Cal alle leggi di altre Regioni, nell'eventualità – può presumersi – che esse ledano le competenze degli enti locali della Regione cui il Cal appartiene (eventualità di assai rara verifica e perciò probabilmente trascurata dalla legge n. 131).

degli enti locali” (per riprendere la formula utilizzata dal legislatore ordinario abruzzese, all’art. 11, 1° c., lett. g legge n. 41 del 2007). Per quanto riguarda invece la legislazione regionale, l’art. 31, 3° c. legge n. 87 del 1953, anch’esso introdotto dalla legge n. 131 del 2003, attribuisce alla Conferenza Stato-città e autonomie locali la facoltà di proporre al Governo l’impugnazione di leggi regionali; tuttavia secondo alcuni Statuti regionali il Cal può ricorrere alla Consulta statutaria (*scilicet* all’organo regionale di garanzia statutaria) affinché quest’ultima verifichi la compatibilità statutaria delle leggi regionali riguardanti gli enti locali (ad esempio art. 71, 5° c. St. Abruzzo)<sup>40</sup>. In tal modo il Cal sembra porsi come organo difensore degli enti locali anche nei confronti delle leggi della Regione cui appartiene, pur con le evidentissime differenze che notoriamente e condivisibilmente impediscono di assimilare i pareri delle Consulte statutarie ai giudizi della Corte costituzionale.

Per quanto riguarda infine la struttura del Cal, essa può essere definita di tipo monista,<sup>41</sup> in quanto del Cal stesso fanno parte *pleno titolo* esclusivamente i rappresentanti degli enti locali; negli infrequenti casi in cui è prevista l’eventuale partecipazione dei rappresentanti della Regione, essi sono comunque privi del diritto di voto<sup>42</sup>. Il raccordo fra Regione ed enti locali non si realizza così *nel* Cal, ma *tra* il Cal e gli (altri) organi regionali, conformemente a quel ruolo difensivo degli enti locali che – come abbiamo ora visto – gli è proprio. La struttura monista del Cal non ha peraltro impedito di includere fra i suoi componenti i vertici regionali delle associazioni nazionali rappresentative degli enti locali<sup>43</sup> che, come si è visto, evocano un’accezione debole del sistema regionale delle autonomie locali. Evocazione ulteriormente rafforzata, nello Statuto pugliese, dalla previsione che “le funzioni, i criteri di nomina e composizione, le modalità di elezione e gli strumenti di funzionamento” del Cal siano disciplinati con legge regionale, sentite tali associazioni (art. 45, 3° c.).

#### 4. Conclusioni: un modello esportabile?

Le finalità comparatistiche proprie del presente Convegno inducono conclusivamente a interrogarsi sulla possibilità di esportare il modello italiano del Cal, come finora ricostruito, in altri ordinamenti, con specifico riferimento a quello francese.

Ora, se, come si è qui sostenuto, il Cal corrisponde al sistema regionale delle autonomie locali inteso in senso debole e, in ultima istanza, alla tradizione municipalista italiana, allora non sembra da escludersene l’esportabilità in ordinamenti caratterizzati da un debole ruolo regionale, cui si accompagna un forte radicamento degli enti locali e soprattutto dei Comuni.

Alcuni Statuti hanno inoltre previsto la possibilità per il Cal di proporre alla Giunta regionale di sollevare un conflitto di attribuzione (art. 23, 7° c. St. Emilia-Romagna, peraltro soltanto nei riguardi dello Stato; art. 41, 4° c. St. Lazio; in tal senso può leggersi la generica formula contenuta nell’art. 66, 3° c. St. Liguria), mentre il solo Statuto laziale, all’art. 41, 4° c., prevede che il Cal possa proporre di ricorrere alla Corte di giustizia delle Comunità europee.

<sup>40</sup> Previsioni simili sono dettate dagli artt. 45, 2° c. e 57, 5° c. St. Calabria, dall’art. 68, 7° c. St. Lazio, dall’art. 60, 1° c., lett. d St. Lombardia, dall’art. 92, 1° c. St. Piemonte e dall’art. 57, 2° c. St. Toscana.

<sup>41</sup> Sulla distinzione tra “organo monista, a componente unica locale” e “organo dualista, a doppia componente, regionale e degli enti locali” vedi M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali: Conferenza o Consiglio?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 228.

<sup>42</sup> Così: art. 2, 4° c. legge reg. Abruzzo n. 41 del 2007; art. 10, 1° c. legge reg. Calabria n. 1 del 2007; art. 2, 5° c. legge reg. Lazio n. 1 del 2007; art. 2, 3° c. legge reg. Piemonte n. 30 del 2006.

<sup>43</sup> Criticamente, vedi *supra* nt. 11.

Le caratteristiche ora sommariamente accennate paiono proprie dell'ordinamento francese<sup>44</sup>, anche successivamente alla revisione costituzionale del 2003 (legge costituzionale n° 2003-276)<sup>45</sup> e *de iure condendo*. Le riforme istituzionali attualmente in discussione, infatti, se sembrano voler confermare un certo ruolo alle Regioni, lo inquadrano però in un accentuato municipalismo; si tratta di un dato che emerge inequivocabilmente dal *Rapport Balladur*<sup>46</sup> (5 marzo 2009), all'undicesima *Proposition*, secondo cui occorre "confirmer la clause de compétence générale au niveau communal (...) et spécialiser les compétences des Départements et des Régions"<sup>47</sup>. Si osservi che il municipalismo in discorso risulterebbe ulteriormente accentuato se il Dipartimento venisse soppresso, secondo la nota ipotesi formulata dalla Commissione Attali, peraltro rientrante nel novero delle poche proposte di tale Commissione respinte dal Presidente Sarkozy<sup>48</sup>.

Se dunque le analogie tra l'ordinamento francese delle autonomie locali e quello italiano sembrerebbero tali da consentire di ipotizzare una qualche forma di importazione nel primo del modello del Cal, uno spunto per istituire oltralpe organi che riprendano l'esperienza italiana dell'"organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali" potrebbe forse essere offerto dall'art. 72, 5° c. Cost. francese, nel testo introdotto dall'art. 5 legge cost. n° 2003-276, con riguardo alla nozione di ente *chef de file* "de plusieurs collectivités territoriales", che "la loi peut autoriser (...) à organiser les modalités de leur action commune"<sup>49</sup>; qualora naturalmente l'ente capofila fosse la Regione. A riguardo, può richiamarsi l'art. L. 1511-1 *Code général des collectivités territoriales* – introdotto dalla legge n. 809 del 2004, di attuazione dell'art. 72, 5° c. Cost. – secondo cui proprio la Regione "coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements"; coordinamento che potrebbe in qualche misura svolgersi anche avvalendosi di organi, simili al Cal, capaci di rappresentare gli enti locali e di raccordarli alla Regione stessa.

---

<sup>44</sup> Con riferimento al testo originario della Costituzione della V Repubblica francese, vedi P. LAVIGNE, *Article 72*, in F. LUCHAIRE, G. CONAC (sous la direction de), *La Constitution de la République française*, 2° éd., Paris, Economica, 1987, *passim*, spec. 1221.

<sup>45</sup> Così A. MASTROMARINO, *Decentrare «alla francese»: la legge di riforma costituzionale n. 2003-276*, in *Politica del diritto*, 2004, 350.

<sup>46</sup> Così, dal cognome del Presidente del *Comité pour la réforme des collectivités locales*, Édouard Balladur, viene abitualmente definito il *Rapport au Président de la République* intitolato «Il est temps de décider» (disponibile al sito internet [www.reformedescollectiviteslocales.fr](http://www.reformedescollectiviteslocales.fr)).

<sup>47</sup> La *Proposition n° 11* viene illustrata con accenti che valorizzano il ruolo del Comune: "il est proposé que les Département et les Régions ne puissent intervenir que dans les domaines de compétences que la loi leur attribue (...). En revanche, afin de garantir aux élus les plus proches des populations et de leur besoins la capacité de prendre des initiatives dans les cas non prévus par les textes législatifs et réglementaires, les Communes (...) exerceraient, outre leurs compétences d'attribution, une compétence générale".

<sup>48</sup> Si veda A. BOYER, *Faut-il supprimer les départements en France ?*, *Relazione al Convegno*.

<sup>49</sup> Vedi A. MASTROMARINO, *Decentrare «alla francese»*, cit., 363, nt. 23.