

La Conferenza settoriale per gli affari locali e la Conferenza delle Città: due nuovi meccanismi di collaborazione dell'ordinamento spagnolo ⁽¹⁾

di Luis Medina Alcoz

Sommario

1. Introduzione. – **2.** Generalità. – **3.** La Conferenza settoriale per gli affari locali. – **4.** La Conferenza delle Città. – **4.1.** Impostazione. – **4.2.** La Conferenza delle Città integrata nella Conferenza settoriale per gli Affari Locali. – **5.** Il funzionamento ed il procedimento di adozione degli accordi. – **6.** Considerazioni finali.

1. Introduzione

Negli ultimi anni, gli enti locali spagnoli e, in modo particolare, i comuni più popolosi, hanno espresso l'esigenza di un intervento riformatore che li dotasse di maggiori competenze, maggiori risorse finanziarie, strutture adeguate alle loro peculiarità organizzative ed hanno rivendicato un ruolo attivo nell'azione del Governo e nei processi legislativi, quando questi coinvolgano interessi locali. In questo clima, si sono aperti in materia canali informali di dialogo tra lo Stato, le Regioni o Comunità Autonome – *Comunidades Autónomas* – e la principale associazione di enti locali spagnola – la *Federación Española de Municipios y Provincias* (FEMP) – conosciuti come *Pactos Locales*. Tali *Pactos Locales* hanno concorso a determinare l'adozione della legge 16 dicembre 2003, n. 57, di *Medidas para la Modernización del Gobierno Local* (LMMGL), la quale ha riformato significativamente il regime giuridico degli

(1) Questo lavoro è stato realizzato nella cornice del progetto di ricerca *Nuevas perspectivas del Gobierno local: el nuevo régimen jurídico de los municipios de gran población*, SEJ2004-01039/JUR1, del Ministerio de Educación y Ciencia spagnolo.

enti locali, disposto nella legge 2 aprile 1985, n. 785, di *Bases del Régimen Local* (LRBRL).

Nell'*Esposizione di Motivi* (EM) ed in altre disposizioni della parte normativa della LMMGL il legislatore spagnolo ha espresso la volontà di potenziare i meccanismi di cooperazione in materia di governo locale e, più concretamente, di favorire la creazione di organi per la collaborazione politica e amministrativa in questo ambito. L'EM afferma in questo senso che "la legge potenzia i meccanismi di cooperazione interamministrativi" e "favorisce la creazione di organi di cooperazione tra l'amministrazione generale dello Stato e l'amministrazione delle Comunità Autonome [...] in materia di governo locale". A sua volta, l'articolo 1, nell'introdurre nella LRBRL l'articolo 120, dispone che "lo Stato incoraggerà la collaborazione con le Comunità Autonome al fine di creare organi di cooperazione in materia di governo locale, sia sotto la forma giuridica di Conferenza Settoriale sia sotto forme di altra natura". L'articolo 58 LRBRL è ispirato dagli stessi principi e prevede che "le Leggi dello Stato o delle Comunità Autonome potranno creare, per il coordinamento amministrativo, organi di collaborazione tra amministrazioni corrispondenti e le entità locali".

Queste aspirazioni si concretano, almeno in parte, nella previsione stabilita nell'articolo 138 LRBRL ed introdotta dalla legge 57/2003 di costituire la *Conferencia Sectorial para Asuntos Locales* (Conferenza Settoriale per gli Affari Locali) e la *Conferencia de Ciudades* (Conferenza delle Città): "Nel seno della Conferenza Settoriale per gli Affari locali, esisterà una Conferenza delle città della quale faranno parte l'amministrazione generale dello Stato, le Comunità Autonome ed i sindaci dei comuni compresi nell'ambito del Titolo X di questa legge" ⁽²⁾.

(2) Tale previsione trae origine dalla Proposta del Partito Socialista (PSOE), dell'11 marzo 2003 (*Boletín Oficial del Estrado*, 18 marzo 2003) e, benché forse avrebbe dovuto essere ubicata, per il suo contenuto, nell'ambito del Capitolo II del Titolo V, dedicato alle *Relaciones interadministrativas* (artt. 55-62), o, meglio, nel Titolo IX, sulle *Organizaciones para la cooperación entre las Administraciones Públicas en materia de Administración Local* (artt. 117-120 bis), il legislatore l'ha inserita nel Capitolo IV del nuovo Titolo X, sul *Régimen de Organización de los Municipios de*

Il fine del presente contributo è quello di illustrare al lettore italiano le caratteristiche, le luci e le ombre dei due nuovi organi di collaborazione previsti dal citato articolo 138 e attraverso cui, almeno in linea di principio, si intende tutelare specificamente gli interessi locali ed allo stesso tempo stabilire ambiti di partecipazione comunale nel processo decisionale – sia statale sia regionale – quando esso è destinato ad incidere sulla realtà locale. L'argomento è di vivo interesse, soprattutto se si tiene conto che l'istituzione di questi organi è stata in parte ispirata dall'esperienza italiana ed in particolare dalla Conferenza Stato-Regioni-enti locali o Conferenza unificata.

2. Generalità

La previsione dell'articolo 138 esprime, in linea di principio, un'accentuata tendenza ad agevolare la collaborazione e la sinergia politico-amministrativa attraverso fori di discussione e dialogo che è tipica, in linea generale, degli Stati fortemente decentrati ⁽³⁾ ed è attualmente molto in auge in Spagna, come evidenzia il ruolo preponderante che hanno occupato nella politica del Governo i lavori preparatori (seduta del 13 settembre 2004) e la Costituzione (seduta del 28 ottobre dello stesso an-

Gran Población. L'inquadramento sistematico adottato è dovuto, come vedremo, al fatto che la partecipazione alla *Conferencia de Ciudades* è legalmente garantita ai comuni ad elevata popolazione, costituendo uno degli elementi che integrano il regime speciale di questi. Orbene, la *Conferencia Sectorial para Asuntos Locales* nella quale si innesta la Conferenza di Città costituisce un organo di collaborazione multilaterale chiamato a esprimersi sulle riforme del governo locale e, in generale, su qualunque tema che riguardi il mondo locale. Per questo motivo, sarebbe stato tecnicamente più corretto concentrare in un unico Titolo tutte le disposizioni che si riferiscono ai rapporti di collaborazione interamministrativi o, almeno, quelle relative agli organi di collaborazione in materia locale, ossia, gli organi previsti negli articoli 58, 120 bis, 117-119 e 138.

(3) Benché non sia tipica solo di essi: l'ordinamento francese, infatti, anche se non conosce livelli intermedi politicamente decentrati, ricorre pure alla Conferenza come meccanismo di coordinamento dell'azione delle diverse amministrazioni territoriali (le Conferenze Settoriali Regionali). Sul tema, F. MODERNE, *Problemas actuales de la coordinación administrativa en Francia*, in *Documentación Administrativa (DA)*, nn. 230-231/1992, pp. 155-172.

no) della *Conferencia de Presidentes*, che, così come la Conferenza Stato-Regioni dell'ordinamento italiano o la *Konferenz der Regierungschefs von Bund und Länder* del sistema tedesco ⁽⁴⁾, è composta dal Presidente del Governo e dai Capi dei Governi regionali ⁽⁵⁾.

La previsione in esame è strettamente legata alla sempre più frequente indizione di conferenze a cui prendono parte città, riunite attraverso i loro sindaci o altri rappresentanti, per esporre le loro esperienze di gestione e scambiare dati ed informazioni; per pattuire linee di attuazione tese alla realizzazione di valori comuni; o per esercitare pressione, a modo di *lobbies*, sulle sfere politiche sovra-locali. Ma, soprattutto, rappresenta il risultato delle dinamiche dei *Pactos Locales* e dell'atteggiamento assunto dagli enti locali, che rivendicano nuove risorse, competenze e meccanismi di partecipazione per fronteggiare le loro numerose necessità.

La LMMGL intende, in questo modo, fare un passo avanti verso la collaborazione, intesa come meccanismo che dota di coerenza l'azione amministrativa e come strumento di coesione istituzionale, in un contesto che – al contrario – tende alla frammentazione, dovuta non solo all'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle diverse entità territoriali, ma anche ad altri fattori, quali la crescente complessità degli interessi sociali la cui tutela è affidata alle organizzazioni pubbliche ⁽⁶⁾. Ma la legge intende, soprattutto, soddisfare le richieste del movimento municipalista, dimostrando, in linea di principio, di avere piena coscienza della necessità di affrontare le questioni che attengono al governo locale e della opportunità di potenziare il coordinamento dell'azione politica ed amministrativa in mate-

(4) W. RUDOLF, *Kooperation im Bundesstaat*, in AA.VV., *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, t. IV, *Finanzverfassung-Bundesstaatliche Ordnung*, dir. J. ISENSEE y P. KIRCHHOF, C.F. MÜLLER, Heidelberg, 1990, p. 1108.

(5) Sull'argomento, E. AJA, *Informe sobre la Conferencia de Presidentes (resultado del Seminario celebrado en Barcelona el 21 de julio de 2004)*, in www.pcb.ub.es.

(6) Un'enumerazione dei fattori di diversificazione, disgregazione, disintegrazione o atomizzazione in L. ORTEGA, *La coordinación de la Administración del Estado*, in *DA*, nn. 230-231/1992, pp. 30-34. Cfr. anche M. SÁNCHEZ MORÓN, *La coordinación como concepto jurídico*, *ibidem*, p. 14.

ria locale attraverso la figura della conferenza che, fino ad ora, ha fondamentalmente fatto da tramite tra l'amministrazione dello Stato e le amministrazioni autonome, senza prendere in specifica considerazione gli interessi locali coinvolti. In questo senso, bisogna sottolineare che le Conferenze settoriali, così come sono regolate dall'articolo 5 della legge n. 30 del 26 novembre 1992, sul *Régimen administrativo de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común* (LPA), sono composte unicamente da rappresentanti dei livelli statale e regionale ⁽⁷⁾.

In realtà si tratta, a ben vedere, di un progresso modesto, che esaurisce le sue potenzialità sul piano legislativo, laddove viene affermata, semplicemente ed a livello programmatico, l'ambizione che, attraverso le due Conferenze, le diverse amministrazioni uniscano gli sforzi e, attraverso il dialogo e l'esercizio ciascuna delle proprie competenze, raggiungano accordi o adattino la loro attuazione a criteri comuni per fare fronte ai problemi della realtà locale. Infatti, la legge non istituisce questi "fori di cooperazione" (per usare l'espressione che compare nell'esposizione dei motivi della LMMGL), né dettaglia il loro regime giuridico, limitandosi a segnalare che la loro costituzione deve essere conforme all'"articolo 5 della legge 30/1992" (art. 120 *bis* LRBRL), e che la Conferenza delle Città sarà composta "dall'amministrazione generale dello Stato, le Comunità Autonome ed i sindaci dei comuni compresi nell'ambito del Titolo X di questa legge" (art. 138 LRBRL).

Considerato che l'istituzione di Conferenze Settoriali e l'approvazione delle norme che regolano il loro funzionamento non richiede necessariamente un atto di rango legislativo (art. 5, commi 1 e 3 LAP), l'efficacia del precetto dell'articolo 138 è abbastanza limitata. Con esso la legge intende, infatti, solo sti-

(7) Ciononostante, già il legislatore del 1999 ha dimostrato una certa preoccupazione per gli interessi locali e la loro rappresentazione nelle Conferenze Settoriali. La legge 13 gennaio 1999, n. 4, di *Modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, nella nuova redazione data all'articolo 5 LAP, ha disposto che si potrà invitare l'associazione di enti locali maggiormente rappresentativa a livello nazionale quando la materia trattata coinvolga competenze delle entità locali.

molare la collaborazione politica ed amministrativa in materia locale attraverso la tecnica della Conferenza Settoriale, ma non istituisce i “fori” ai quali si riferisce, non concreta i loro compiti o il loro regime giuridico, né abbozza le norme fondamentali che devono reggere il loro funzionamento. Per questo motivo si ha l'impressione che questa previsione sia frutto non tanto della ricerca di un meccanismo amministrativo efficiente per il trattamento delle questioni infra-regionali ed il coordinamento dell'azione pubblica in materia locale, che si voglia profilare tecnicamente, dotandolo di funzioni concrete e di regole procedurali, quanto di una soluzione fondamentalmente politica per cercare di rispondere con immediatezza alle rivendicazioni delle autonomie locali.

Per il resto, la legge può tentare di incentivare la collaborazione e favorire il consenso sulle questioni locali, ma la collaborazione interamministrativa, in generale, e lo sviluppo dello strumento della Conferenza Settoriale, in modo particolare, dipendono in maggiore misura da altri fattori, come l'atteggiamento politico dei capi delle diverse amministrazioni ed il loro grado di comunicazione e fiducia reciproca ⁽⁸⁾. Inoltre, esiste già un organo permanente di collaborazione in materia locale al quale partecipano rappresentanti dell'amministrazione dello Stato e delle associazioni degli enti locali, benché non delle Comunità Autonome: la *Comisión Nacional de Administración Local*. Era allora opportuno prevedere la

(8) In questo senso, riferendosi agli strumenti giuridici di coordinamento in generale, M. SÁNCHEZ MORÓN, *La coordinación como concepto jurídico*, cit., p. 30. In una simile linea, commentando le previsioni della LAP intorno alle Conferenze Settoriali, G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Las Conferencias Sectoriales y los Consorcios en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, in AA.VV., *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, IEA, Barcelona, 1993, pp. 43-44, 48-49; J. TORNOS MAS, *Las Conferencias Sectoriales*, in DA, n. 240/1994, p. 77; J. GONZÁLEZ PÉREZ, J. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentario dell'articolo 5*, in *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, vol. I (3ª ed.), Civitas, Madrid, pp. 517-518; J. A. HERNÁNDEZ CORCHETE, *Comentario dell'articolo 5*, in AA.VV., *La reforma del procedimiento administrativo. Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero*, dir. J.L. PIÑAR MAÑAS, coord. S. FERNÁNDEZ POLANCO y J.A. HERNÁNDEZ CORCHETE, Dykinson, Madrid, 1999, p. 79.

creazione della Conferenza Settoriale degli Affari Locali e della Conferenza di Città? Non sarebbe stato preferibile piuttosto cercare di dare voce alle Comunità Autonome nella suddetta Commissione? L'opportunità della previsione dell'art. 138 è, dunque, dubbia non soltanto per la scarsa disciplina che contiene, ma anche per la sua utilità relativa, poiché da sola non garantisce un maggiore grado di cooperazione interamministrativa e perché l'ordinamento dispone già di altri organi di collaborazione in materia locale.

Ciò non di meno, il Governo ha mosso, come si illustra di seguito, i primi passi verso la costituzione delle Conferenze dell'articolo 138, attuando così, in parte, il desiderio del legislatore. Ma tali passi non sono stati formalizzati giuridicamente né sono sboccati in accordi di costituzione o norme di regime interno. Sono stati annunciati in dichiarazioni e audizioni ministeriali nonché in note di stampa della pagina *web* del Ministero delle Pubbliche Amministrazioni, con il risultato che gli strumenti con i quali abbiamo tentato di verificare che cosa sono ed in che cosa possono convertirsi queste Conferenze sono, fondamentalmente, dichiarazioni politiche e non, come sarebbe auspicabile, atti e disposizioni amministrative. A parte la scarsa dose di formalità con la quale si affronta l'avviamento di questi fori, è palese che la loro creazione non garantisce di per sé l'effettiva collaborazione politica, il coordinamento dell'azione pubblica in materia locale né la disponibilità dei suoi membri ad interagire per raggiungere obiettivi comuni. Solo se si attribuiscono loro funzioni concrete e rilevanti, si prevedono meccanismi che concilino la loro attuazione con quella degli organi di collaborazione già esistenti e i loro attori si mostrano inclini alla collaborazione multilaterale, i fori menzionati dall'articolo 138 costituiranno sedi per lo scambio adeguato di informazioni, la discussione e la definizione effettiva di linee comuni di attuazione e, dunque, un strumento utile che possa risolvere le necessità delle nostre amministrazioni "di prossimità" e, a sua volta, soddisfare le esigenze locali e realizzare il principio costituzionale di collaborazione (artt. 2 e 103.1 Costituzione spagnola).

3. La Conferenza settoriale per gli affari locali

L'articolo 138 LRBRL si occupa principalmente della Conferenza delle Città, citando la Conferenza Settoriale per gli Affari Locali in maniera incidentale, come conferenza cornice nella quale la prima si integra. Si ha la sensazione, per la maniera in cui è redatto il precetto, che il legislatore sottintenda l'esistenza della Conferenza Settoriale ed introduca la sola novità che, in questo foro, possa articolarsi un'altra Conferenza, quella delle Città, alla quale partecipino, oltre alle amministrazioni statali ed autonome, determinati comuni. Tuttavia, una Conferenza Settoriale per gli Affari Locali non esisteva prima dell'approvazione della legge, essendo sinora l'articolo 138 l'unica norma che fa riferimento ad essa, a parte l'articolo 4.1 del *Reale Decreto* (RD) 28 maggio 2004, n. 1320 ⁽⁹⁾. Perciò, la volontà del legislatore che si costituisca la Conferenza Settoriale anzidetta, implicita nell'articolo 138 LRBRL e nell'esposizione dei motivi della LMMGL, costituisce, in realtà, un'innovazione che assume la stessa astrattezza di quella più chiaramente affermata di favorire la costituzione di una sede permanente di partecipazione comunale diretta.

L'avvio della Conferenza Settoriale per gli Affari Locali costituisce uno dei principali obiettivi programmatici del Dipartimento delle pubbliche amministrazioni nella presente legislatura, come ha dichiarato il relativo Ministro nella sua prima comparizione davanti alla *Comisión de Administraciones Públicas del Senado* (16 giugno 2004) ⁽¹⁰⁾. Il 13 settembre 2004 ha avuto luogo un incontro, in parallelo alla riunione della *Conferencia de Presidentes*, destinato a preparare la seduta costitutiva, alla presenza dei Direttori Generali responsabili in materia di amministrazione locale di tutte le Comunità Autonome. In seguito si è annunciata la futura approvazione di una regolamentazione interna e la imminente costituzione della Conferenza, nel mese di ottobre ⁽¹¹⁾. Con vari mesi di ritardo rispetto la

(9) Su questa disposizione, vedi *infra*, par. 5.

(10) In *Diario de Sesiones del Senado* n. 50 (2004).

(11) Audizione del 27 settembre 2004 del Ministro delle Pubbliche Amministrazioni

data prevista, il 17 gennaio 2005, e senza che il regime interno della Conferenza fosse stato ancora adottato, si sono riuniti i componenti degli esecutivi di varie Comunità Autonome, rappresentanti della FEMP, ed il Ministro delle Pubbliche Amministrazioni. La riunione è stata qualificata dal Ministero in una nota di stampa come “seduta costitutiva” della Conferenza Settoriale degli Affari Locali ⁽¹²⁾, benché non esista un documento che dichiari formalmente l’istituzione dell’organo né un regime per il funzionamento e per l’adozione di accordi ⁽¹³⁾.

La LAP dispone che “il regime di ogni Conferenza è stabilito nel corrispondente accordo di istituzione e nel suo regolamento interno” (art. 5.3); e la legge 14 aprile 1997, n. 6, di *Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado* (LOFAGE) segnala che la creazione di un organo collegiale deve essere formale e presuppone l’assegnazione previa di funzioni e competenze nonché l’approvazione di regole di funzionamento (artt. 38-40). Perciò, a mio avviso, può mettersi in dubbio che la natura della riunione tenuta sia realmente di “seduta costitutiva”. Piuttosto che una sessione costitutiva di un organo collegiale, sembra invece un gruppo di lavoro, cioè, una riunione informale tra titolari di unità amministrative che, in questo caso, sono inseriti in pubbliche amministrazioni differenziate ⁽¹⁴⁾. Pare dunque che sia necessario attendere l’approvazione del regime interno e l’accordo di costituzione per parlare di una Conferenza Settoriale per gli Affari Locali formalmente insediata.

La Conferenza dovrebbe convertirsi, come ha detto il Mini-

davanti alla *Comisión de Entidades Locales del Congreso de los Diputados*, in *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones n. 43* (2004).

(12) Pubblicata lo stesso giorno della sua adozione nella pagina web ufficiale del Ministero delle Pubbliche Amministrazioni: www.map.es.

(13) Come ha dichiarato al giornale digitale Meliya.com (18 gennaio 2005, www.meliya.com) un componente dell’esecutivo della Città Autonoma di Melilla, il primo punto dell’ordine del giorno si riferiva alla votazione di un accordo istituzionale di costituzione della Conferenza Settoriale, ma non fu approvato perché si trattava di un documento non condiviso da tutti i soggetti partecipanti.

(14) Su questo argomento, dimostrando che la LOFAGE ha accolto la distinzione tra organi collegiali e gruppi di lavoro, E. CARBONELL PORRAS, *Los órganos Colegiados*, cit., pp. 30-35.

stero, “nel massimo organo collegiale di cooperazione tra l’amministrazione generale dello Stato, le Comunità Autonome e le associazioni degli enti locali, queste ultime rappresentate dalla *Federación Española de Municipios y Provincias*”⁽¹⁵⁾. Come si vede, esiste l’intenzione di integrare la FEMP nel nuovo organo, e ciò sembra corretto; ma, in realtà, non è strettamente obbligatorio: l’articolo 138 nulla dice al riguardo ed il regime giuridico delle Conferenze Settoriali (art. 5 LAP) attribuisce unicamente la qualità di membri alle amministrazioni statali ed autonome, limitandosi a disporre che le associazioni di enti locali di carattere nazionale di maggiore importanza potranno essere invitate con carattere permanente o secondo l’ordine del giorno, quando la materia sottoposta ad esame incida su competenze delle entità locali⁽¹⁶⁾.

Per quanto riguarda le funzioni, il Governo sembra avere l’intenzione di ricondurre alla Conferenza Settoriale degli Affari Locali i processi informali di dibattito e dialogo che, fino ad ora, sono stati intrapresi per approvare le ultime riforme dal governo locale. Così si deduce dalle dichiarazioni del Ministro (la Conferenza “darà un nuovo impulso ai patti locali autonomi” e “permetterà per la prima volta in Spagna l’istituzione di un foro permanente di dialogo e cooperazione tra lo Stato e le

(15) Nota di stampa del Ministero delle Pubbliche Amministrazioni emessa il 17 gennaio 2005 (www.map.es).

(16) Comunque, la *Comisión de Entidades Locales del Senado* considerava che la Conferenza doveva essere aperta “ai rappresentanti di associazioni locali di maggiore portata, come un gran foro istituzionale per il dibattito e la cooperazione nei temi che riguardano il Governo locale spagnolo (Giudizio sul *Informe sobre las grandes ciudades y las Areas de influencia Urbana*, Boletín Oficial de las Cortes Generales n. 628, 31 marzo 2003, p. 3). In questo senso, secondo T. FONT (*La reconstrucción jurídica de la autonomía local*, cit., pp. 38-39), se il tema oggetto di discussione in seno a questo tipo di organi incide in maniera rilevante sull’amministrazione locale di una Comunità Autonoma, per la sua struttura interna, per le competenze ad essa attribuite o per un “fatto differenziale locale” (cioè in presenza di circostanze economiche, culturali, linguistiche, etc. di quel territorio tali da giustificare un regime speciale di autonomia), la Federazione autonomistica di comuni e province corrispondente dovrebbe essere invitata ugualmente. Pone come esempio i problemi dell’immigrazione che riguardano in maniera particolare determinati territori; e la materia educativa, sulla quale alcune Comunità Autonome hanno decentrato agli enti locali importanti competenze.

Comunità Autonome in materia di governo locale”⁽¹⁷⁾); e, soprattutto, dall’osservazione dei temi che sono stati trattati nelle riunioni sinora svolte. Nell’ordine del giorno della cd. seduta costitutiva, era prevista la presentazione di un documento di riflessioni sulla riforma del finanziamento locale ed una bozza di Libro Bianco per l’elaborazione di una nuova legge sul Governo locale⁽¹⁸⁾. Tale bozza è frutto dei lavori di una Commissione *ad hoc* la cui costituzione (a differenza della Conferenza Settoriale per gli Affari Locali) è stata oggetto di un accordo costitutivo (*Orden* 27 luglio 2004, n. 2648, del Ministro delle Amministrazioni Pubbliche, edito nel *Boletín Oficial del Estado* di 4 agosto 2004). Nell’esposizione dei motivi dell’accordo si dice che il documento “sarà sottoposto ad un ampio processo di consultazione delle forze parlamentari, delle associazioni e delle federazioni di enti locali di ambito nazionale ed autonomo, delle Comunità Autonome del Consiglio d’Europa”. Sorprende il fatto che non si sia fatto riferimento specifico alla Conferenza Settoriale per gli Affari Locali (che, peraltro ha costituito il veicolo attraverso il quale si è reso pubblico il documento) tenuto conto che, già prima della creazione della Commissione redattrice, il Ministero delle Pubbliche Amministrazioni aveva dichiarato la propria intenzione di situare il nuovo organo di collaborazione al centro del dibattito sul governo locale.

Insieme alle funzioni di carattere fondamentalmente politico, sembra che la Conferenza possa essere ugualmente chiamata a ricercare un maggior livello di coordinamento dell’azione pubblica nell’esercizio delle competenze statali, regionali e locali che incidono sul mondo locale. Dunque, salvo che il regime interno della Conferenza o la dinamica del suo funzionamento circoscriva la sua attività al trattamento di temi concreti e l’esercizio di funzioni determinate, il nuovo organo si presenta

(17) Audizione del 16 giugno 2004, cit.

(18) Su parte della stampa digitale si è data eco alle critiche mosse da parte di alcuni dei partecipanti alla presentazione del libro bianco senza che ci fossero ancora norme di funzionamento della Conferenza ed all’assenza nel documento di proposte in materia di finanziamento locale. Si vedano le notizie pubblicate il 18 gennaio da *meliya.com* ed il 22 gennaio da *Europa Sur Digital* (www.europasur.com).

come un foro incentrato sulla multiforme varietà di questioni che coinvolgono l'ambito locale.

La Conferenza risponde, in un certo senso, ad un nuovo modello di Conferenza Settoriale poiché la legge, anziché stabilire i temi che devono essere vagliati e delimitare un settore specifico dell'azione pubblica (trasporti, turismo...), senza che rivestano specifica rilevanza gli attori che sono chiamati ad intervenire in essi, come fino ad ora è stato abituale nell'ordinamento spagnolo, focalizza l'attenzione su un'amministrazione territoriale – quella locale – e su tutte le attività che la riguardano, senza che vengano in rilievo le caratteristiche inerenti ad ognuna. Si vuole abilitare, quindi, un nuovo luogo di incontro dove affrontare tutti gli argomenti che hanno il denominatore comune di avere a che fare con l'ambito locale. Tale impostazione può essere un meccanismo utile, benché, forse, tecnicamente limitato per la potenziale eterogeneità delle materie sottoposte ad esame. Inoltre, l'avvio dell'attività di questo nuovo foro potrebbe determinare una non necessaria duplicazione di organi multilaterali di collaborazione. In questo senso, bisogna sottolineare che l'ordinamento spagnolo dispone già di una moltitudine di Conferenze Settoriali che, in maniera indiretta, trattano o possono trattare questioni locali. Così, quelle create da una disposizione legislativa per materie o settori concreti, come i trasporti (art. 9 legge 30 luglio 1987, n. 16), le acque (art. 17 legge 2 agosto 1985, n. 29), l'educazione (art. 28 legge Organica di 3 luglio 1985, n. 8), i temi taurini (art. 12 legge 4 aprile 1991, n. 10) o i temi relazionati con le Comunità europee (legge 13 marzo 1997, n. 2); o quelle costituite da accordi interni in questioni sociali, giustizia ed affari interni, droghe, infrastrutture e territorio, strade, abitazione, ecosistema, lavoro, industria, agricoltura, alimentazione e pesca, cultura, consumo, turismo. Insieme a queste, esistono altri organi di collaborazione che, come la Conferenza Settoriale per gli Affari Locali, sono esclusivamente centrati su questioni locali, come la già menzionata *Comisión Nacional de Administración Local* (art. 117-119 LRBRL) e le *Comisiones Provinciales del Estado de Colaboración con las Corporaciones Locales*, integrate da

rappresentanti delle amministrazioni statali e locali (RD 29 dicembre 2000, n. 3489); a questi si aggiungono gli organi di questo tipo che sono stati creati dalle Comunità Autonome (p. es. il *Consejo Andaluz de Municipios*, il *Consejo Local de Aragón* oppure la *Comisión Asturiana de Administración Local*). La coesistenza di questa varietà di fori e commissioni obbliga a cercare i meccanismi (sedute congiunte, divisione di compiti, scambio di informazioni, ecc.) che evitino che essi lavorino separatamente e raggiungano soluzioni diverse perché, altrimenti, si potrebbe arrivare al paradosso che agiscano in maniera non coordinata organi il cui senso istituzionale è, appunto, il coordinamento.

Il diritto comparato non offre soluzioni chiare a questi problemi perché le Conferenze focalizzate su temi locali sono sconosciute nella maggior parte degli ordinamenti giuridici dell'Europa continentale ⁽¹⁹⁾. In questo senso è molto significativo che in Germania, dove, per la tradizione di federalismo cooperativo, la tecnica della Conferenza Settoriale si è sviluppata in maggiore misura, non esistano fori di questo tipo ⁽²⁰⁾. La discussione dei temi di interesse locale si disgrega in ognuna delle *Fachministerkonferenzen* (Conferenze dei Ministri della Repubblica Federale e dei *Länder*, a cui partecipano anche, eventualmente ed in qualità di invitati, le associazioni nazionali degli enti locali: il *Deutscher Städtetag* ed il *Deutscher Städte- und Gemeindebund*) istituite per il coordinamento dell'attività

(19) Salvo la menzione delle Conferenze Settoriali regionali francesi, che riuniscono i Prefetti dipartimentali, il tesoriere-pagatore generale ed i capi dei servizi periferici dei Ministeri, non ci sono tracce di Conferenze Settoriali legate ad una concreta amministrazione territoriale né di fori esclusivamente centrati su temi locali nell'ampio studio di *Derecho comparado en la gestión de las grandes ciudades* dell'*Informe sobre las grandes ciudades y las áreas de influencia urbana*, Ministerio de Administraciones Públicas, 2003, che contempla, tra le altre, le esperienze francese, britannica, olandese, canadese, argentina e statunitense.

(20) Cfr. H. P. SCHNEIDER, *Die bundesstaatliche Ordnung im vereinigten Deutschland*, in NJW n. 39/1991, pp. 2448-2455. Su questa questione, E. ALBERTI ROVIRA, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, specialmente pp. 343-405, 459-485; M. J. MONTORO CHINER, *Convenios entre Federación y Estados miembros en la República Federal Alemana*, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 52-61.

amministrativa negli affari interni ed in questioni di trasporto, economia, agricoltura, lavoro e temi sociali, edilizia, temi europei, salute, pari opportunità, gioventù, giustizia, cultura, pianificazione regionale, sport ed ecosistema ⁽²¹⁾. Ma in Italia esistono due Conferenze che, come la Conferenza degli Affari Locali, si incentrano sui variabili problemi legati al mondo locale: la Conferenza Stato-Città e la Conferenza Unificata Stato-Regioni-Enti Locali. Nonostante ciò e come il lettore italiano sicuramente sa, si tratta di fori che, a differenza della Conferenza spagnola, sono legalmente dotati di funzioni molto concrete e di un insieme completo di regole di funzionamento e ciò, evidentemente, tempera, se non elimina del tutto, i pericoli annunciati.

I redattori dell'articolo 138 LRBRL, quando hanno voluto introdurre un meccanismo di collaborazione come la Conferenza Settoriale per gli Affari Locali, si sono forse ispirati nell'esperienza italiana delle Conferenze Stato-Città e Unificata. Ma è probabile che abbiano tenuto conto, più che degli ordinamenti dell'Europa continentale e dei rimedi tecnici che questi prevedono per garantire il coordinamento effettivo dell'azione pubblica nella sfera locale, le rivendicazioni municipaliste, offrendo agli enti locali, a mò di soluzione politica, un organo dedicato ai loro problemi che, tuttavia, non li risolve necessariamente, poiché, non esistendo regole concrete che delimitino le sue funzioni e disciplinino i suoi procedimenti, non può assicurarsi il buon funzionamento di un foro capace di aggregare temi di nature tanto diverse. Questo non compromette, naturalmente, le potenzialità che, in quanto allo scambio di informazioni, la discussione e la ricerca di formule di azione unitaria in materia locale, si aprono con la Conferenza, ma la loro attuazione dipenderà, come si è detto, dalla rilevanza e concretezza delle funzioni che le si attribuiranno, dalla modalità con cui si renderà compatibile la sua attività con quella degli altri organi di collaborazione e, soprattutto, dell'atteggiamento che espri-

(21) Cfr. W. RUDOLF, *Kooperation im Bundesstaat*, cit., p. 1107. Può consultarsi, inoltre, la pagina web ufficiale del Senato tedesco: www.bundesrat.de.

meranno i suoi partecipanti.

4. La Conferenza delle Città

4.1. Impostazione

L'articolo 138 prevede la creazione di una Conferenza di Città che, integrata in seno a quella degli Affari Locali, dia voce ai grandi comuni, che godono del regime speciale stabilito nel Titolo X LRBRL, introdotto dalla LMMGL. La denominazione usata ("Conferenza di Città"), ha già una certa tradizione nella sfera locale, dove si utilizza, soprattutto dagli anni novanta del secolo scorso, per fare riferimento a riunioni tra rappresentanti di città e autorità locali straniere e, a volte, con la presenza di amministratori regionali e statali, per affrontare questioni comuni ed concordare linee unitarie di attuazione. È, dunque, corretto distinguere la Conferenza delle Città prevista dall'articolo commentato dalle Conferenze di Città per la cooperazione transfrontaliera la cui proliferazione è connessa ai fenomeni di mondializzazione dei processi economici, sociali e comunicativi e di crescente importanza dei movimenti municipalisti ⁽²²⁾. Queste ultime normalmente si basano sugli schemi relazionali del diritto internazionale pubblico (le Conferenze di

(22) La LMMGL sembra riconoscere questo tipo di strumento poiché, riferendosi nella sua esposizione dei motivi ai consorzi transfrontalieri, la cui previsione costituisce una delle rilevanti novità introdotte nella LRBRL (art. 87.2) li inserisce nella cornice di un fenomeno "di crescente importanza come è la cooperazione transfrontaliera delle nostre entità locali", nel quale si situano, anche, le Conferenze internazionali di città. Sul tema, con particolare attenzione alla cooperazione transfrontaliera tra entità locali, C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *Cooperación transfronteriza en Europa: El convenio-marco europeo de cooperación transfronteriza. Experiencias de cooperación hispano-francesas y luso-hispanas*, in AA.VV., *Cooperación transfronteriza: Castilla y León y Portugal*, Tecnos, Madrid, pp. 35-81. Cfr. anche J. BORJA, M. CASTELLS, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 1997, p. 325 ss.; R. DROMI, *La vida local y los límites naturales de la globalización*, in *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, n. 291/2003, pp. 317-336; e F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *Autonomía local y Constitución. Razones para recuperar la causalidad perdida*, in *Anuario del Gobierno Local 2003*, cit., pp. 57-59.

Stati) e tendono alla promozione a livello locale di determinati valori (così, p. es. la Conferenza di Città del Patrimonio Mondiale⁽²³⁾, la Conferenza europea di Città e Paesi sostenibili⁽²⁴⁾ e la Conferenza europea di Città per i diritti umani⁽²⁵⁾ o per

(23) Costituisce un foro di dialogo e discussione nel quale si riuniscono le città dotate di un importante valore culturale o naturale iscritte nella Lista del Patrimonio Mondiale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO), a richiesta degli Stati firmatari della Convenzione adottata dalla Conferenza intergovernativa delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura, del 16 novembre 1972. Dal suo primo incontro (Quebec 1991), celebrato su iniziativa del comune di Quebec e dell'UNESCO con la collaborazione dell'amministrazione dello Stato del Quebec e del Governo del Canada e concluso con l'approvazione di un documento di costituzione della Rete di Città del Patrimonio Mondiale (la cd. "dichiarazione del Quebec"), si sono celebrate altre sei sedute nelle quali si sono poste questioni di diversa indole: la costituzione dell'Organizzazione delle Città del Patrimonio Mondiale (Fez 1993) e la revisione delle sue strutture (Rodas 2003), la comunicazione intercomunale (Bergen 1995), il turismo (Evora 1997), l'innovazione nella gestione (Santiago di Compostela 1999) e le misure di precauzione e protezione delle città (Puebla 2001). Per ulteriori informazioni si rinvia alla pagina web dell'Organizzazione delle Città del Patrimonio Mondiale: www.ovpm.org.

(24) Si tratta di un foro aperto a tutte le città europee la cui massima aspirazione è che le autorità locali adottino le misure che, basate sulla capacità di sostentamento dell'ecosistema, assicurino la soddisfazione delle necessità municipali senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie. Ha la sua origine nell'appello dell'Agenda 21, promossa dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ecosistema e Sviluppo (Rio de Janeiro 1992), indirizzato a tutte le città del mondo affinché elaborino un propria Agenda 21-locale. Nella sua prima seduta (Aalborg 1997), si istituzionalizzò la Conferenza ed i delegati delle città rappresentate sottoscrissero la cd. "Carta di Aalborg", per la quale si impegnarono a partecipare al processo dell'Agenda 21 locale il cui fine è elaborare ed attuare un piano di azione locale per la sostenibilità. Altri Comuni hanno aderito a questo movimento, sottoscrivendo la Carta e partecipando a nuove riunioni, nelle quali si sono adottati il "Piano di Azione Lisbona: dalla Lettera all'Azione" (Lisbona 1996), "l'appello di Hannover" (Hannover 2000), ed i "compromessi di Aalborg" (Aalborg 2004). Altre informazioni e i testi della Carta e delle dichiarazioni menzionate si trovano in www.iespana.es e www.miliarium.com. Sull'ultimo incontro, con riassunti delle diverse relazioni ed il testo della dichiarazione conclusiva, si veda www.aalborgplus10.dk.

(25) Costituisce un luogo di incontro tra rappresentanti di più di duecento Comuni di ventuno Paesi europei, oltre ad organizzazioni non governative, associazioni di studenti ed esperti in materia locale e diritti umani. Si riunì per la prima volta (Barcellona 1998) in occasione del cinquantesimo anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti umani, per discutere il suo contenuto ed il grado della sua realizzabilità nell'ambito locale, approvando il cd. "Compromesso di Barcellona". La Conferenza successiva (Saint Denis 2000) si concluse con la firma della "Carta Europea di Salvaguardia dei Diritti umani nella Città". Si tratta di un interessante documento che, ratificato dalle città firmatarie attraverso la norma di maggiore rango nel rispettivo si-

condividere esperienze e concordare posizioni comuni per incidere sui processi decisionali di altre istanze politiche (così, la Conferenza di Città dell'arco atlantico ⁽²⁶⁾). La Conferenza di Città prevista nella LRBRL potrebbe avvantaggiarsi del bagaglio acquisito dai rappresentanti locali e da altre autorità amministrative attraverso la loro partecipazione a questi fori che, in realtà, condividono una struttura simile, quanto agli individui

stema delle fonti, aspira ad erigersi come prima disciplina del governo locale, nonché a dotare di maggiore effettività i testi esistenti di dichiarazione e riconoscimento dei diritti umani (al riguardo, si veda lo studio di L. PAREJO, *La vigencia, fuerza y eficacia de la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos como norma local y los mecanismos de control y garantía de su cumplimiento*, in www.creb.it/conferenzadiritti/rel/parejo.pdf. Si tratta di una pagina web ufficiale del Comune di Venezia. In essa si trovano le relazioni dei rappresentanti locali ed esperti partecipanti alla Conferenza di Venezia del 2002, nonché il testo della dichiarazione finale ed altri documenti). Per discutere i passi che si stanno muovendo in questa direzione e giungere la firma della Carta da parte di nuovi Comuni, si sono convocate altre sedute (Venezia, 2002 e Norimberga 2004).

(26) Costituisce un "tavolo" intorno al quale si riuniscono rappresentanti di città europee atlantiche per mettere in comune esperienze, concordare progetti, sviluppare programmi di cooperazione intercomunale ed individuare posizioni comuni davanti a problemi condivisi per creare un spazio di solidarietà e tentare di deviare parzialmente l'attenzione dell'Unione europea, principalmente centrata nell'Est e nel Mediterraneo, verso le località atlantiche. Dopo la sua prima seduta (Rennes 2000), celebrata su iniziativa del sindaco di Rennes, la Conferenza si è riunita diverse volte (Porto 2001, Cardiff 2002, Siviglia, 2003, Nantes 2004), perfezionando notevolmente le strutture della sua organizzazione ed incrementando considerevolmente il numero dei suoi compiti (la Conferenza dispone di una propria pagina web: www.arcato.org). Possono assimilarsi a questa Conferenza altri fori che, attraverso riunioni più o meno stabili, reclamano dagli Stati, dell'Unione europea e dalle altre sedi politiche maggiore sensibilità rispetto ai problemi locali. Tra questi: la Summit Europea di Città e Regioni (Amsterdam 1997), che riunì 450 Presidenti di regioni e sindaci di importanti città europee, oltre a membri del Comitato delle Regioni e rappresentanti delle principali associazioni europee di autorità locali e regionali con un concreto obiettivo, chiedere al Consiglio europeo di avere presente l'importanza delle città e le regioni nella revisione del Trattato dell'Unione europea; Il Summit Mondiale di Città e Regioni (Saragozza 2002), che convocò autorità locali e regionali, come esperti tra personalità politiche, professori universitari, urbanisti ed economisti, per analizzare problemi globali e cercare soluzioni comuni (maggiori informazioni in www.aragondigital.es); e il Summit Mondiale di Città e Poteri Locali sulla Società dell'Informazione (Lyon 2003), al quale accorsero sindaci ed eletti locali dei cinque continenti, nonché rappresentanti delle forze economiche, finanziarie, associative e della stampa, implicati nella vita locale, per mettere a punto una piattaforma di proposte, la "Dichiarazione di Lyon", in vista del Summit Mondiale dei Capi di Governo e di Stato sulla Società dell'Informazione.

partecipanti, e simili fini, quanto alla collaborazione interamministrativa su temi locali.

4.2. *La Conferenza delle Città integrata nella Conferenza Settoriale per gli Affari Locali*

L'articolo 138 LRBRL non chiarisce come la Conferenza delle Città debba integrarsi in seno alla Conferenza Settoriale per gli Affari Locali ⁽²⁷⁾. Questo problema, così come la determinazione degli attori che sono chiamati a partecipare in qualità di membri (permanenti) o di invitati (eventuali), le concrete funzioni ed i contenuti che devono essere oggetto di discussione, dipenderanno, in buona parte, dalla regolazione annunciata che, nella misura in cui si dedicherà alla Conferenza per gli Affari Locali, è da sperare che tratti anche gli aspetti fondamentali di quella delle Città.

Comunque, si può affermare che, a differenza della Conferenza cornice nella quale si integra, esistono motivazioni concrete che rendono opportuna la maggiore definizione della Conferenza delle Città. Come si deduce dalla lettura dell'articolo 138, questo foro di cooperazione è destinato a dar voce a determinati comuni, quelli denominati "di gran popolazione" (ai quali si applica il regime speciale stabilito nel nuovo Titolo X LRBRL, introdotto dalla LMMGL), quando siano trattate questioni concrete che li riguardino. Si tratta, in linea di principio, di un luogo adeguato per scambiare informazioni e coordinare l'azione amministrativa in relazione ai compiti che hanno riguardo ai più importanti nuclei di popolazione, attraverso accordi, protocolli di attuazione e progetti comuni. Essa potrebbe forse anche permettere ai rappresentanti delle grandi città di intervenire, attraverso l'emanazione di proposte e pareri, nell'azione del Governo ed in quella delle Comunità Autonome nonché nei processi di produzione legislativa, quando si riferi-

(27) Solleva questi dubbi M. ALMEIDA CERRADA, *Las organizaciones para la cooperación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y determinados Entes Locales: la Conferencia de Ciudades*, in corso di pubblicazione, al cui originale ho avuto accesso grazie alla gentilezza dell'autore.

scono al governo locale o a materie assegnate agli enti locali⁽²⁸⁾.

L'impostazione iniziale di questa Conferenza, secondo i lavori parlamentari che sono sboccati nella LMMGL, benché eccessivamente imprecisa, rispondeva, in un certo modo, a questa filosofia. Così, il giudizio della *Comisión de Entidades Locales del Senado* formulato in un parere sulle Grandi Città e le Aree di Influenza Urbana segnalava che è essenzialmente necessaria la creazione di una Conferenza Settoriale dedicata a temi locali in seno al Ministero delle Pubbliche Amministrazioni, il cui funzionamento "sarà determinante per dare soluzione alle domande dei cittadini delle grandi città"⁽²⁹⁾. Approvata la legge, i piani del Governo per la Conferenza sembrano seguire la stessa direzione. Come ha dichiarato il Ministro delle Pubbliche Amministrazioni, la Conferenza delle Città prevista nell'articolo 138 LRBRL costituirà una "Conferenza specifica" per le grandi città, un foro che, con la partecipazione dell'amministrazione generale dello Stato, le Comunità Autonome ed i Sindaci, affronterà "le problematiche speciali" di quei comuni⁽³⁰⁾.

Ciò nonostante, non sono poche le difficoltà che presenta la configurazione della Conferenza delle Città come un foro riservato "alle grandi città" per il trattamento delle loro "problematiche speciali". I criteri infine adottati dalla LRBRL, nel suo Ti-

(28) La funzione consultiva della Conferenza in relazione all'attività normativa dello Stato e delle Comunità Autonome che tocca gli interessi comunali ha avuto riflesso negli emendamenti presentati dai Gruppi parlamentari *Socialista* e *Entesa Catalana de Progrés* davanti al Congresso (emendamento n. 247, BOCG n. 157-9, 18 settembre 2003) ed il Senato (emendamento n. 119, BOCG nn. 166 (d), 12 novembre 2003), rispettivamente. Nei suoi emendamenti, proponevano anche di attribuire alla Conferenza il dibattito sulla relazione annuale dell'*Observatorio Urbano* la cui creazione, "con la finalità di conoscere ed analizzare l'evoluzione della qualità di vita nei comuni regolati nel Titolo X di questa legge", è stata definitivamente prevista dalla LMMGL (Disposizione addizionale 9 LRBRL). Benché il testo della legge non abbia esplicitato questa funzione, l'importanza che assumono i dati ed informazioni nei dibattiti delle Conferenze Settoriali fanno della Relazione uno strumento utile che, a mio avviso, dovrebbe sottoporsi a discussione nella Conferenza di Città. Anche in questo senso, M. ALMEIDA CERRADA, *Las organizaciones para la cooperación*, cit.

(29) BOCG n. 628, 31 marzo 2003, pp. 2-3.

(30) Audizione nella *Comisión de Administraciones Públicas del Senado* del 16 giugno 2004, in *Diario de Sesiones del Senado. Comisiones* n. 50 (2004).

tole X - che stabiliscono in quali casi un comune possa rientrare nel regime speciale e partecipare direttamente, come membro, nella Conferenza delle Città – sono molto eterogenei (il numero di abitanti; il fatto che si tratti di capoluoghi di Provincia o Regione; l'esistenza di istituzioni autonome; il concorso di circostanze speciali di carattere economico, sociale, storico o culturale) ⁽³¹⁾. Alcuni di questi criteri non hanno niente a che vedere con le caratteristiche o qualità comunali ⁽³²⁾, col risultato che località con necessità molto diverse, grandi, medie e, perfino piccole, sono sottoposte al sistema del Titolo X e, di conseguenza, possono partecipare alla Conferenza delle Città, condizionando i temi che debbono trattarsi ⁽³³⁾. I problemi comuni che debbono essere oggetto di dibattiti ed accordi, possono non essere, dunque, quelli specifici delle grandi città, bensì altri, molto più generali, cioè, quelli condivisi dalla varietà di enti locali che possono avvantaggiarsi, secondo il testo della legge, del regime speciale. In questo modo, potrebbe decadere quella che, come sembra, costituiva la ragion d'essere della creazione di una Conferenza delle Città, a prescindere dall'utilità che, per la trattazione di quegli aspetti generali, possa avere il suo avvio ⁽³⁴⁾. Per il resto, il fatto che possano partecipare alla Conferenza

(31) Così ha messo in rilievo A. GALÁN GALÁN, *El régimen especial de los municipios de gran población*, in *Anuario del Gobierno Local* 2003, cit., p. 149-150. Di questo autore si veda pure *Ámbito de aplicación del régimen especial de los municipios de gran población*, in *Revista General de Derecho Administrativo* n. 5/2004, www.iustel.com.

(32) *Ibidem*, p. 150.

(33) Il sistema è stato ampiamente criticato da altri autori: F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *Autonomía local y Constitución*, cit., pp. 59-68; L. M. COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo*, t. I (15ª ed.), Civitas, Madrid, 2004, p. 262; T. FONT I LLOVET, *La reconstrucción jurídica de la autonomía local*, cit., pp. 18-21; R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Política y administración en la reforma del gobierno local. Un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los municipios de gran población*, in *Anuario del Gobierno Local* 2003, cit., pp. 71-106; F. VELASCO CABALLERO, *El nuevo régimen jurídico de las grandes ciudades*, presentata il 14 luglio 2004 nel corso di estate dell'Università di Oviedo *El futuro de las administraciones locales y las comunidades autónomas*, nella pagina web del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma (www.idluam.org).

(34) Nonostante ciò, niente ostacola, in linea di principio, che, in conformità all'articolo 5.6 LAP, l'insieme di grandi città lavori coi rappresentanti statali ed autonomi in commissioni separate; né, perfino che, in qualche ipotesi, si invitino de-

un numero tanto ampio di comuni può rallentarne i lavori ed ostacolare enormemente i processi decisionali.

Per di più, il tenore letterale dell'articolo 138 porta alla conseguenza inspiegabile che il comune di Barcellona rimane escluso dalla Conferenza. La norma non dice che ad essa parteciperanno le grandi città o i comuni di gran popolazione, bensì i "i comuni compresi nell'ambito del Titolo X di questa legge" e tale Titolo non è applicabile a Barcellona – che ha un sistema ad uopo – a tenore della norma stabilita dalla disposizione transitoria 4 LMMGL. Evidentemente, tale conclusione non è difendibile e necessita di un'interpretazione teleologica, non limitata alla lettera del precetto.

Come accade con la Conferenza Settoriale per gli Affari Locali, benché in minore misura, la Conferenza delle Città rappresenta un strumento di coordinamento certamente originale nel panorama europeo. In questo senso, è rivelatore che in Germania non esista un organo equivalente né sia prevista una partecipazione municipale diretta presso le Conferenze Settoriali esistenti, benché la legge non impedisca che si invitino determinate autorità locali quando abbiano interesse ai temi trattati ⁽³⁵⁾. Nonostante ciò, il diritto italiano conosce una Conferenza simile, la precitata Conferenza Stato-Regioni-Città ed Autonomie Locali, la cui nascita è connessa anche col crescente "protagonismo istituzionale" delle entità locali e delle loro esigenze politiche, e con la volontà di stabilire un canale di connessione diretta con lo Stato che non sia interamente dominato dalle Regioni, che vengono accusate dal mondo locale di tendenze neo-centralistiche ⁽³⁶⁾.

terminati sindaci di paesi e città di regime comune o federazioni di comuni e province che più efficacemente li rappresentino affinché, riuniti con comuni di regime speciale (membri in senso stretto) come si deduce dall'articolo 138 LRBRL, discutano i temi di comune incidenza. Della disciplina di queste questioni nel regolamento annunciato dipenderà che le associazioni municipaliste e le entità locali del regime comune debbano o possano essere invitate in determinate ipotesi.

(35) O. SEEWALD, *Kommunalrecht*, in AA.VV., *Besonderes Verwaltungsrecht* (12^a ed. rev.), dir. E. SCHMIDT-ABMANN, De Gruyter Recht, Berlin, 2003, p. 45.

(36) G. DI COSIMO, *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza Unificata (passando per la Stato-Città)*, in questa *Rivista*, n. 1/1998, pp. 19-20.

5. Il funzionamento e il procedimento di adozione degli accordi

Il RD 28 maggio 2004, n. 1320, sulla struttura organica basilare del Ministero delle Pubbliche Amministrazioni, dà alcune (poche) indicazioni sulle regole che devono reggere il funzionamento della Conferenza Settoriale per Affari Locali e la Conferenza delle Città. Dispone che la *Dirección General de Cooperación Local* preparerà i temi e l'esecuzione degli accordi di entrambi i fori e svolgerà le funzioni proprie di segreteria ed ausilio (art. 4.1 d.) ⁽³⁷⁾. La Presidenza e, di conseguenza, la convocazione spettano al Ministro delle Pubbliche Amministrazioni, perché tale soluzione concorda con la norma del RD e con l'articolo 5.3 LAP. Comunque, questo aspetto nonché la periodicità delle sedute ed il procedimento decisionale dovrebbero essere meglio precisati nel futuro regolamento interno. Cercare di prevedere quale sarà il contenuto di questa regolazione può essere, naturalmente, compito sterile, appartenente più alla fantascienza che alla Scienza giuridica. Ciò non di meno, potrebbero essere opportune alcune riflessioni su una questione vitale: le modalità secondo le quali le Conferenze riferite formeranno la loro volontà.

Il regime interno atteso dovrebbe optare per uno o vari sistemi di adozione di accordi tra i molti che offre l'ordinamento giuridico, come il consenso o l'unanimità. In questo senso, niente osta a che si introduca il principio di maggioranza, senza che questo implichi una diminuzione del sistema costituzionale e statutario di assegnazione di competenze, quando lo Stato sia titolare della potestà di coordinamento o della competenza sulla

(37) Così veniva stabilito nella redazione alternativa proposta in via di emendamento dal Gruppo parlamentare *Socialista* ed il Gruppo *Entesa Catalana de Progrés*. Per il resto, la cd. "seduta costitutiva", di 17 gennaio 2005, della Conferenza Settoriale per Affari Locali fu convocata e presieduta dal Ministro di Pubbliche Amministrazioni. In questo punto, si tenga conto della dottrina del *Tribunal Constitucional* quanto al fatto che la presidenza di una Conferenza Settoriale ed il potere di convocazione non attribuisce necessariamente la condizione di superiore gerarchico al suo titolare (cfr. sentenza 5 agosto 1983, n. 76).

materia coinvolta ⁽³⁸⁾. Il principio di maggioranza può entrare in gioco, inoltre, quando la discussione, benché verta su materie nelle quali lo Stato non sia esclusivamente competente o non abbia poteri di coordinamento, si diriga all'approvazione di documenti che non condizionino l'esercizio delle attribuzioni di cui ogni entità rappresentata è titolare: l'elaborazione di pareri, giudizi, comunicati o progetti di natura strettamente politica o programmatica (*soft law*), sotto forma di dichiarazione, compromesso, appello, lettera, piano, patto, etc., non compromette il contenuto delle decisioni che, in concreto, possano adottare le Comunità Autonome e le entità locali ⁽³⁹⁾. Perciò, la loro adozione, per adeguarsi all'ordine delle competenze stabilito, non richiede necessariamente l'unanimità dei membri integrati nelle Conferenze ⁽⁴⁰⁾. Quindi, il criterio della maggioranza può avere un ampio gioco; benché in determinati casi tale criterio potrebbe accelerare e agevolare i lavori delle Conferenze, ci sono tuttavia altri sistemi (come quello stabilito dall'ordinamento italiano per l'adozione di pareri da parte della Conferenza Stato-Regioni-Città ed Autonomie Locali) che eviterebbero le diffidenze con le quali le minoranze discrepanti potrebbero guardare le decisioni adottate. In questo ordine di idee, la Conferenza italiana delibera generalmente all'unanimità, ma quando non raggiunge questo *quorum*, può deliberare a maggioranza delle rispettive componenti rappresentate.

(38) Su questo punto, per quanto riguarda il regime giuridico generale delle Conferenze Settoriali nel Diritto spagnolo, si veda J. TORNOS MAS, *Las Conferencias Sectoriales*, cit., pp. 78-79, 82-84.

(39) In questa linea, riferendosi al regime di adozione degli accordi nelle Conferenze Settoriali, J. TAJADURA TEJADA, *El principio de cooperación en el Estado Autonomico* (2ª ed.), Comares, Granada, 2000, pp. 122-125.

(40) Nella pratica, quando non esiste una completa regolamentazione interna di funzionamento, normalmente si ricorre al regime giuridico degli organi collegiali (cfr. F. SANZ GANDASEGUI, *Comentario all'articolo 5*, in AA.Vv., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo* (2ª ed. rev.), Aranzadi, Cizur Menor, 2002); e nei cd. *Acuerdos autonómicos* del 28 febbraio 1992 ed in molti degli atti successivi di istituzione di Conferenze Settoriali, si prevede la regola della maggioranza quando non si raggiunge l'unanimità (così, p. es., l'art. 14 del Regolamento della Conferenza Settoriale del Gioco, approvato dalla Risoluzione della Segreteria Generale Tecnica del Ministero dell'interno del 24 di giugno 1999).

6. Conclusioni

Il lettore avrà osservato la moltitudine di analogie esistenti tra le Conferenze prese in esame e la Conferenza Stato-Regioni-Città ed Autonomie Locali o Conferenza Unificata. Tutte rappresentano fori dedicati alla discussione politica intorno al governo locale e alla cooperazione interamministrativa in temi locali nei quali hanno rappresentanza, oltre allo Stato e le Autonomie regionali, autorità locali che partecipano direttamente (nella *Conferencia de Ciudades* e nella Conferenza Unificata) o indirettamente attraverso le associazioni comunali di maggiore portata (nella *Conferencia Sectorial para Asuntos Locales*). La loro istituzione è connessa in entrambi i casi alla crescente preoccupazione che le grandi città abbiano voce nei processi decisionali regionali o statali che li riguardano. Tale preoccupazione costituisce il fondamento stesso della previsione che si costituisca la *Conferencia de Ciudades*, poiché, come abbiamo visto, in quella sede possono partecipare, oltre allo Stato e le Comunità Autonome, i comuni di gran popolazione; e, a sua volta, ispira il sistema di rappresentanza degli enti locali adottato per la Conferenza Unificata italiana. In effetti, qui sono stati presi in considerazione in particolare gli interessi delle grandi città, stabilendo che possano partecipare alle sedute quattordici sindaci designati dall'ANCI, di cui cinque devono rappresentare le città metropolitane. Sembra palese, dunque, che l'esperienza italiana ha esercitato una certa influenza sulla previsione dell'articolo 138 LRBRL.

Orbene, ci sono vistose divergenze che mettono in dubbio che questi nuovi fori possano arrivare a compiere le funzioni che svolge la Conferenza Unificata. In Italia, la Conferenza è stata formalmente costituita attraverso una norma con rango di legge (d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281), che stabilisce, inoltre, una regolazione particolareggiata delle sue competenze e dei relativi procedimenti. In Spagna, la legge si è limitata a prevederne l'istituzione e, finora, il Ministro delle Pubbliche Amministrazioni si è limitato a convocare due sedute informali della Conferenza Settoriale per gli Affari Locali, senza che esistano un

regime interno ed un accordo di costituzione. Di fronte all'indefinitezza normativa che caratterizza in questo punto il sistema spagnolo, il d.lgs. 281/1997 individua concrete funzioni (come l'emissione di pareri sulle linee generali della politica del personale ed i processi di riorganizzazione e mobilità degli impiegati pubblici legati al trasferimento di competenze alle Regioni e agli enti Locali; il disegno di legge finanziaria e i disegni collegati o il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria) che dotano la Conferenza Unificata di uno *status* politico di singolare rilevanza. Inoltre, stabilisce la periodicità quindicinale delle riunioni che contrasta con l'annualità proposta in via di emendamento per la Conferenza delle Città; e facilita il processo decisionale, dando ingresso al principio di maggioranza quando si discute l'adozione di dichiarazioni che esprimono la posizione della Conferenza davanti a questioni che incidono sugli interessi locali e regionali ⁽⁴¹⁾.

Evidentemente, neanche l'istituzione della Conferenza Unificata nel diritto italiano è priva di problemi. In questo senso, anche l'avviamento della Conferenza ha suscitato critiche da parte della dottrina giuspubblicistica. Si è detto che le autonomie locali fanno parte del sistema regionale, non del sistema statale, e che, dunque, gli sforzi avrebbero dovuto indirizzarsi verso la costituzione di centri di dialogo e cooperazione in ogni Regione ⁽⁴²⁾; e che i dibattiti di natura politico-istituzionale dovrebbero avere luogo nel Senato, quale Camera di rappresentanza territoriale, limitandosi l'attività della Conferenza a questioni tecnico-amministrative ⁽⁴³⁾. Si è messo anche in rilievo

(41) La regola maggioritaria è tuttavia attenuata dalla previsione secondo la quale per le deliberazioni della Conferenza Unificata occorre sempre l'assenso del Governo ed il consenso distinto dei membri che compongono, rispettivamente, la rappresentanza regionale e quella degli enti locali. L'assenso è espresso, di regola, all'unanimità dei membri dei predetti gruppi. Solo ove questa non sia raggiunta, l'assenso è espresso dalla maggioranza dei rappresentanti di ciascuno dei due gruppi (art. 9, comma 4, d.lgs. 281/1997).

(42) M. COSULICH, *Le altre Conferenze. L'esperienza delle Conferenze permanenti Regione-autonomie locali*, in questa Rivista, 1998, pp. 67-68. Sulla stessa linea M. CAMMELLI, *La conferenza Stato-Città: partenze false e problema veri*, in *Le Regioni*, 1996, p. 421 ss.

(43) W. ANELLO, G. CAPRIO, *I difficili rapporti tra centro e periferia. Conferenza Sta-*

che un considerevole numero di “città piccole” non sono adeguatamente rappresentate: quelle che non sono rappresentate da associazioni che, come la Lega delle Autonomie Locali, non sono state considerate dal legislatore ⁽⁴⁴⁾. Sono stati denunciati, a loro volta, alcuni problemi di funzionamento, come la frequente disorganizzazione nella preparazione dei lavori e nella definizione degli scopi o la reiterata assenza dei rappresentanti locali ⁽⁴⁵⁾.

Nonostante ciò, sembra che la Conferenza si sia trasformata già in un elemento chiave del sistema territoriale italiano, come evidenzia il fatto che il legislatore, con la legge 5 giugno 2003, n. 131, per l’Adeguamento dell’Ordinamento della Repubblica alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, l’abbia configurata come sede per la celebrazione di accordi e patti e per l’elaborazione di pareri in determinate ipotesi (artt. 2.3 e 5; artt. 7.2 e 8.6), rinforzando così l’“autonomismo cooperativo” del sistema italiano ⁽⁴⁶⁾. Perciò, la Conferenza Unificata rappresenta, per la sua regolazione e funzionamento, un modello molto più completo di quello spagnolo quanto alla collaborazione organica in materia locale che, proprio per questo motivo, dovrebbe essere tenuto in conto in Spagna dai redattori del preannunciato regolamento interno della Conferenza delle Città.

to-Regioni, Conferenza Stato-Città-Autonomie locali e Conferenza Unificata, in questa Rivista, 1998, p. 58.

(44) *Ibidem*, pp. 52-55. Questo dato, insieme al fatto che le grandi città “governano in realtà l’ANCI”, rivela la volontà velata del legislatore di trasformare il foro in sede per il dialogo delle grandi città tra loro e con le istanze regionali e statali (*ibidem*, p. 53).

(45) *Ibidem*, p. 55.

(46) L. VANDELLI, *Las autonomías locales todavía entre el difícil desarrollo de la reforma constitucional y nuevas propuestas* (trad. A. GALÁN GALÁN), in *Anuario del Gobierno Local 2003*, cit., p. 350.