

La partecipazione del governo locale ai processi decisionali negli Stati decentralizzati

di Luis Medina Alcoz*

Sommario

1. *Premessa.* – 2. *Le tendenze condivise.* – 2.1. *La spinta municipalista.* – 2.2. *La spinta regionale e statale.* – 2.3. *La spinta europea.* – 3. *Le differenze strutturali.* – 3.1. *Le associazioni degli enti locali.* – 3.2. *Gli enti locali.* – 3.3. *La posizione costituzionale del governo locale e la garanzia costituzionale o statutaria dei meccanismi di collaborazione politico-istituzionale.* – 3.4. *Le dinamiche cooperative.* – 3.5. *La struttura territoriale dello Stato e il riparto di funzioni in materia di ordinamento degli enti locali.* – 4. *Relazioni sequenziali, "per saltum" e triangolari.* – 5. *La nuova ridistribuzione del potere.* – 5.1. *Ridistribuzione (parzialmente) centralizzatrice: Germania.* – 5.2. *Ridistribuzione (decisamente) decentralizzatrice: Regno Unito, Italia e Spagna.* – 5.2.1. *Decentralizzazione a livello regionale.* – 5.2.2. *Decentralizzazione nel livello locale.* – 6. *L'incidenza del nuovo assetto sulla collaborazione con il governo locale.* – 6.1. *In generale.* – 6.2. *Regno Unito.* – 6.2.1. *Elementi del modello di relazione triangolare.* – 6.2.2. *Elementi del modello di relazione sequenziale.* – 6.3. *Italia.* – 6.3.1. *Elementi del modello di rapporto triangolare.* – 6.3.2. *Elementi del modello di relazione sequenziale.* – 6.4. *Spagna.* – 6.4.1. *Elementi del modello di relazione triangolare.* – 6.4.2. *Elementi del modello di relazione sequenziale.* – 7. *Gli organi di rappresentanza locale nei nuovi statuti autonomici spagnoli. Confronto con i Consigli delle autonomie locali.*

1. Premessa

Questo scritto intende affrontare un aspetto concreto dell'ordinamento degli enti locali in quattro paesi (Germania, Italia, Regno Unito, Spagna): la partecipazione del governo

(*) Dottore di ricerca presso l'Università degli studi di Bologna e Professore di Diritto amministrativo presso l'Università Complutense di Madrid.

locale ai processi decisionali dell'Unione europea, dello Stato e della Regione (o per meglio dire *Land, Nation, Comunidad Autónoma, Regione*)⁽¹⁾.

Questo lavoro non contiene la descrizione minuziosa delle varie tecniche di partecipazione locale stabilite negli ordinamenti di riferimento⁽²⁾, ma si limita a: 1) sottolineare le tendenze condivise e le differenze strutturali esistenti in questi ordinamenti per quanto riguarda il coinvolgimento degli enti locali nelle decisioni normative prese dai livelli territoriali superiori; 2) spiegare, per quanto possibile, come si risolva, negli Stati decentralizzati poc'anzi citati, la questione di come si articola il dialogo politico degli enti locali con le istanze politiche superiori, stabilendo se il governo locale abbia la capacità di difendere se stesso o se, al contrario, gli enti regionali si ergano a portavoce degli interessi locali dinanzi allo Stato e all'Unione europea; 3) stabilire in che maniera stia incidendo sui rapporti di collaborazione politica con il governo locale la recente redistribuzione del potere politico prodottasi in una direzione decisamente *decentralizzatrice* nel Regno Unito (*devolution* nel 1998), in Italia (legge costituzionale 3/2001) e in Spagna (*Leyes Orgánicas* di riforma degli statuti di auto-

(1) Questo elaborato costituisce un adattamento per "Le istituzioni del federalismo" di un altro lavoro in procinto di essere pubblicato in Spagna nell'ambito di un progetto di ricerca dell'Institut d'Estudis Autonòmics della Comunità autonoma di Catalogna *Governi Locali negli Stati federali e decentralizzati*. Questo è il proseguimento di un lavoro più ampio (*La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, Madrid, INAP, 2009) realizzato in attuazione dei progetti I+D dello Stato SEJ2006-10322 e SEJ2007-64055 (*El papel de las Entidades locales ante las transformaciones del Estado: la reforma de los Estatutos de Autonomía y de la legislación básica de régimen local*) integrati nel gruppo di ricerca dell'Università Complutense di Madrid 931089 (*Las transformaciones del Estado y la autonomía local: organización institucional, servicios públicos y democracia participativa*). Ringrazio Claudia Tubertini per la lettura della bozza iniziale e per i suoi molteplici suggerimenti. La traduzione è a cura di Nicola Scotto di Vettimo.

(2) Per ragioni di spazio e di scioltezza dell'esposizione non si includono riferimenti specifici sulle molteplici e diverse discipline, per cui si rinvia a L. MEDINA ALCOZ, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, Madrid, INAP, 2009.

nomia, dal 2006); e di segno parzialmente *centralizzatore* in Germania (*Föderalismusreform* del 2006); e infine, 4) fare un confronto tra la disciplina dei nuovi organi di collaborazione e/o rappresentanza degli enti locali affermatasi nei nuovi statuti autonomici spagnoli e i Consigli delle autonomie locali italiani (CAL).

L'esposizione si basa, naturalmente, su dati giuridici, ma anche, per quanto possibile, su elementi empirici, tenendo conto del fatto che, trattando di questioni legate alla cooperazione, è necessario prendere in considerazione il loro funzionamento sul piano dei fatti. Al di sopra delle norme, infatti, troviamo la prassi istituzionale che configura in un modo o nell'altro i rapporti di cooperazione: "si possono regolare o vietare separazioni e divorzi, ma non si può per legge imporre ai coniugi di amarsi: allo stesso modo si possono disciplinare termini e procedure, ma che la cooperazione interistituzionale sia leale e funzioni bene è un risultato tanto auspicabile quanto impossibile da prescrivere utilmente" (3).

2. *Le tendenze condivise*

I quattro sistemi presi in considerazione dispongono di varie tecniche di partecipazione locale di carattere funzionale (audizioni degli enti locali e, soprattutto, delle loro associazioni) e strutturale (attraverso collegi e organi di diverso genere, incluse le c.d. seconde Camere, o Camere Alte) nei processi normativi dei livelli superiori di governo. L'istituzionalizzazione di procedure di concertazione con gli enti locali costituisce un fenomeno in crescita che occupa (od inizia ad occupare) una posizione di centralità negli ordinamenti dei governi locali dei diversi Stati. Sono varie le ragioni che possono spiegare il fenomeno.

(3) R. BIN, *Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in questa *Rivista*, 6/2007, pp. 703-704.

2.1. *La spinta municipalista*

Si tratta di un movimento in gran parte sviluppatosi grazie alle associazioni di enti locali in ciascun paese, che ambiscono in tal senso alla creazione di nuovi canali d'influenza in favore del governo locale o il perfezionamento di quelli già stabiliti. Prova ne è il fatto che vi è una coincidente rivendicazione per inserire all'interno della seconda Camera le rappresentanze locali⁽⁴⁾.

Le associazioni degli enti locali sono, per lo più, lo strumento abitualmente utilizzato per assicurare la collaborazione con il governo locale negli Stati precedentemente menzionati. Il livello locale è molto frammentato e per questo le associazioni rappresentano un riferimento visibile, un interlocutore possibile degli interessi locali dinanzi alle istanze politiche superiori: esse sono dunque deputate a garantire una partecipazione locale *mediata* che passa per procedure informali di dialogo o negoziazione o per vie strutturate. Rispetto a queste ultime, le associazioni hanno il compito di designare i rappresentanti locali in molteplici organi settoriali o collegi consultivi di carattere generale (soprattutto in Italia e Spagna) o di essere sentite durante audizioni presso lo Stato o la Regione nell'*iter* amministrativo o legislativo di norme d'interesse locale (essenzialmente in Germania e Regno Unito).

Per questo, il loro peso politico è cresciuto sempre di più fino ad arrivare ad accordi (Inghilterra e Scozia), regolamenti (Extremadura, Cantabria e Paesi Baschi) e leggi (nazionali e regionali sia in Italia sia in Spagna) che riconoscono alcune associazioni quali uniche interlocutrici valide, limitando così la possibilità di collaborare con altre o con quelle che, eventualmente, possano crearsi per entrare in competizione con le organizzazioni ufficializzate. In Spagna, in particolare, vi sono addirittura norme statutarie che prevedono organi di collabora-

(4) Per maggiori dettagli, vedi L. MEDINA ALCOZ, *La participación*, cit., pp. 46 ss.

zione non con gli enti locali, ma bensì con le loro associazioni, in generale (Aragona) o con una in particolare (Comunità Valenciana); o che attribuiscono lo status di interlocutore a una federazione in concreto (Castiglia e Leon).

Dunque, nei quattro sistemi presi in considerazione, le associazioni svolgono una funzione fondamentale, rendendo possibile un dialogo politico con un potere territoriale ampio e diffuso; e sono, in gran parte, il motore che spinge le istanze politiche superiori a predisporre sempre più meccanismi di partecipazione. Tali associazioni, però, finiscono con il convertirsi in organizzazioni che, in realtà, parlano per sé e non in stretta rappresentanza del mondo locale. Tant'è vero che, con ogni probabilità, l'interesse per una Camera Alta anche per gli enti locali costituisce non l'interesse dei Comuni tedeschi, italiani, britannici e spagnoli, ma quello delle loro associazioni, che, dunque, riuscirebbero ad assicurarsi nuove e più rilevanti quote di potere.

Per il resto, le associazioni tendono ad adottare posizioni unitarie, poco espressive della reale diversità degli interessi degli enti locali che rappresentano, anche laddove vi siano associazioni diverse per ciascuna tipologia di ente locale (Germania, Italia). In generale, le associazioni si mostrano diffidenti verso proposte favorevoli ad una distribuzione differenziata di funzioni e risorse, esigenza invece pressante per gli Stati che vogliano essere veramente efficaci nell'applicare correttamente il principio di sussidiarietà; si può dunque affermare che non stiano contribuendo, in particolare su questo punto, alla promozione di risposte articolate, limitandosi più spesso ad invocare l'idea astratta che il livello più vicino al cittadino è quello normalmente idoneo per la gestione degli affari pubblici⁽⁵⁾.

(5) Cfr. ancora sul punto, con riferimento all'esperienza italiana, R. BIN, *Le prassi*, cit., pp. 689-706.

2.2. *La spinta regionale e statale*

Gli stessi governi e legislatori nazionali o regionali si mostrano sempre più propensi ad instaurare canali di collaborazione politico-istituzionali con gli enti locali, per diverse ragioni. Assicurando una possibilità di influenza dei governi locali sui loro processi decisionali, infatti, possono riuscire a: incrementare la legittimità delle decisioni partecipate (democrazia partecipativa); facilitarne l'applicazione (efficacia); trovare elementi unificanti che combattano gli effetti di atomizzazione derivanti dalla decentralizzazione politica (lealtà istituzionale e collaborazione); ampliare l'ambito dell'azione locale, che già non si limita alle competenze proprie degli enti locali (autonomia locale).

In linea di principio, nei vari Stati la partecipazione del governo locale si è sviluppata in maniera simile a quella dei gruppi d'interesse.

La prima viene infatti indirizzata verso i meccanismi tradizionalmente previsti per la seconda (audizioni in Regno Unito e Germania; organi consultivi in Spagna e Italia). Forse la maggiore debolezza del potere locale nei confronti del potere regionale aiuta a spiegare il fenomeno. Le Regioni dispongono di un potere sempre maggiore, per effetto delle politiche di decentralizzazione e, di conseguenza, riescono a partecipare attraverso meccanismi molto più penetranti e complessi rispetto alla semplice formulazione di un parere consultivo o all'audizione preventiva all'approvazione della norma. Gli enti locali, invece, godono di quote di potere nettamente inferiori e prendono parte ai procedimenti normativi delle istanze superiori attraverso i meno sofisticati e più deboli meccanismi creati inizialmente per l'integrazione degli interessi privati; in un certo senso, la loro posizione nel processo normativo è più vicina a quella dei gruppi di pressione che a quella dei *Länder*, *Nations*, *Comunidades Autónomas* o Regioni.

Per il resto, non si può perdere di vista un altro elemento che accentua tale parallelismo. I gruppi sociali e gli enti locali, a

differenza delle Regioni, hanno bisogno normalmente di organizzazioni rappresentative (associazioni private) per canalizzare il proprio intervento nei processi normativi. Il “potere sociale” e il potere locale sono poteri frammentati che richiedono la presenza di *intermediari* per influire sull’elaborazione delle norme. Gli enti locali ad esse affiliati sono enti pubblici e i dirigenti di queste associazioni ricoprono incarichi politici, le federazioni, però, si comportano come autentiche *lobbies* e, pertanto, in maniera non diversa dai gruppi che rappresentano gli interessi economici o sociali; il rappresentante locale che elabora un parere o che discute una misura con il governo in seno ad un organo di collaborazione sembra essere vincolato ad un mandato più di carattere sindacale (di responsabilità dinanzi all’associazione) che di carattere territoriale (di responsabilità dinanzi all’ente formalmente rappresentato).

Nonostante ciò, l’impressionante rafforzamento dei meccanismi di collaborazione politico-istituzionale con il governo locale in alcuni Stati si può interpretare come un progressivo avvicinamento (basato sull’ideologia della decentralizzazione) alle tecniche ed ai modelli della partecipazione delle Regioni con il relativo allontanamento dalle tecniche e dai modelli di partecipazione dei gruppi (basati sulla logica della democrazia partecipativa).

Questo è il caso dell’Italia che, grazie alla sua penetrante riforma costituzionale (2001), ha previsto organi la cui composizione non è interamente devoluta alle federazioni degli enti locali e con una capacità (sia pure parziale) di veto, ispirata in un certo qual modo al *Bundesrat* tedesco. Così come attraverso quest’ultimo i *Länder* possono impedire l’approvazione di determinate leggi, gli enti locali di alcune Regioni italiane possono fare altrettanto se l’assemblea territoriale non raggiunge un ampio consenso (maggioranza qualificata) nell’approvazione di un testo in contrasto con il criterio espresso dal Consiglio delle autonomie locali. In Spagna, le riforme di segno decentralizzatore messe in moto dai nuovi statuti stanno potenziando ugualmente la partecipazione locale, però con un’intensità

notevolmente minore. Ad ogni modo, si osserva una tendenza, evidente nella recente dottrina spagnola, a percepire i nuovi consigli locali degli statuti come strumenti per realizzare una forte collaborazione, in maggiore consonanza con le tecniche di partecipazione regionale sulle materie statali piuttosto che con i meccanismi di partecipazione dei gruppi (e la dialettica della democrazia partecipativa)⁽⁶⁾.

Il rafforzamento della partecipazione locale, tuttavia, ubbidisce in certe occasioni a ragioni meno confessabili, dal momento che, in tempi recenti, in alcuni casi si sono introdotte nuove tecniche di partecipazione (per esempio, in Scozia, nel 2001, il regime di consultazione della c.d. *Partnership*, disattesa in relazione ad importanti leggi di interesse locale; in Spagna, la Conferenza delle Città, foro previsto legalmente nel 2003, ma nei fatti inesistente) il cui reale obiettivo è, a volte, generare l'impressione che si rafforzi l'autonomia locale e, con ciò, dissimulare la mancanza di volontà politica nell'adottare misure strutturali e finanziarie che veramente incrementerebbero tale autonomia. In tal senso, è da rimarcare in senso negativo la

(6) Sul tema di vedano gli scritti di T. FONT I LLOVET (*El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías*, in *Anuario del Gobierno Local 2004*, 2005, pp. 13-40; *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, in *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, CEP, 2006, pp. 11-39), che hanno senz'altro avuto una certa influenza nella decisione di molte comunità autonome spagnole di includere nei nuovi statuti regionali norme riguardanti la partecipazione locale. Sul "modello" della partecipazione locale italiana cfr. anche M. VILALTA REIXACH, *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los Entes Locales en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Iustel, 2007, dove l'autore abbraccia una impostazione fortemente regionalista, favorevole ad un'ampia partecipazione locale (sul punto v. anche, dello stesso autore, *Nuevas formas de participación de los Entes Locales: el Consejo de Gobiernos Locales*, in "REAF", 2/2006, pp. 225-264). Entrambi gli autori citati hanno elaborato insieme, a loro volta, un articolo (*Los diferentes modelos de participación local en los nuevos Estatutos de Autonomía*, in "REAF", n. 8, aprile 2009, pp. 192-225) nel quale ribadiscono l'idea del necessario rafforzamento della partecipazione locale con il correlativo avvicinamento alle tecniche di partecipazione regionale utilizzate nelle decisioni dello Stato. Sullo stesso tenore M. VILALTA REIXACH e F. TOSCANO GIL, *El Consejo Andaluz de Concertación Local: una oportunidad perdida para la autonomía local en Andalucía*, in "RAAP", 70/2008, pp. 97-130.

tendenza verso la creazione di molteplici fori, conferenze ed organi per il dialogo e la partecipazione che esistono solo sulla carta, e dunque privi di qualsiasi reale operatività.

2.3. *La spinta europea*

Anche le organizzazioni sovranazionali nell'ambito europeo (il Consiglio d'Europa e l'Unione europea) rappresentano un fattore propulsivo del fenomeno della partecipazione locale. La Carta europea delle autonomie locali, approvata dal Consiglio d'Europa il 15 ottobre del 1985 e ratificata dai quattro paesi presi in esame, induce gli Stati firmatari ad aprire i propri processi decisionali al mondo locale (art. 4). Da parte sua, all'interno del Consiglio d'Europa, il Congresso dei poteri locali e regionali (CPLR) ha insistito sull'importanza della partecipazione locale⁽⁷⁾, rimproverando nello specifico alla Spagna il suo scarso dinamismo nei rapporti tra gli enti locali e le Regioni⁽⁸⁾. Lo stesso ha fatto la Commissione dell'Unione europea (Libro Bianco sulla *Governance* europea del 27 luglio 2000). Il Comitato delle Regioni stesso è in particolar modo favorevole al fatto che gli Stati membri siano in grado di articolare meccanismi interni per la collaborazione con i governi locali⁽⁹⁾.

(7) Raccomandazione 1 (1994).

(8) Raccomandazione 121 (2002).

(9) Si veda ad esempio la Risoluzione del 14 novembre 2001 su "La preparazione del Consiglio europeo di Laeken e lo sviluppo dell'Unione europea nel quadro della prossima Conferenza intergovernativa del 2004". Gli enti locali di tutti gli Stati prescelti hanno una rappresentanza nel Comitato delle Regioni. Dei 24 integranti della delegazione tedesca, 3 sono *Gemeinden* eletti dalla *Kommunalen Spitzenverbände*; dei 24 della delegazione italiana, 5 sono rappresentanti provinciali proposti dall'*Unione delle Province italiane* ed altrettanti sono rappresentanti comunali presentati dall'Associazione nazionale dei Comuni italiani; dei 24 della delegazione britannica, 7 sono rappresentanti inglesi proposti dal *Local Government Association*, 2 rappresentanti scozzesi presentati dalla *Convention of Scottish Local Authorities*, 1 è rappresentante nordirlandese proposto dal *Northern Ireland Local Government*

In questo modo, dunque, le organizzazioni sovranazionali in ambito europeo ed in particolar modo le assemblee rappresentative degli enti locali istituite al loro interno dimostrano una certa preoccupazione per la promozione della partecipazione locale, non solo nell'elaborazione della legislazione e dei documenti europei, ma anche nei processi decisionali interni. Si tratta di una preoccupazione in parte giustificata, ma che deve essere contestualizzata adeguatamente: la rivendicazione di maggiori quote di partecipazione locale proviene dalle assemblee i cui membri locali "militano" nel movimento municipalistico guidato dalle associazioni degli enti locali. Se quest'ultime collocano la questione della partecipazione locale fra le loro priorità, ciò ha qualcosa a che fare con il fatto che la loro funzione fondamentale consiste nel creare strumenti per questa partecipazione: uno dei compiti principali delle associazioni è, giustamente, rappresentare gli enti locali direttamente nelle istanze politiche superiori o nella pletora di organi rappresentativo-locali costituiti non solo nell'ambito europeo, ma anche a livello centrale e regionale. Perciò, con ogni probabilità, i Comuni e le Province non riconoscono alla partecipazione locale l'importanza che invece le assegnano le loro associazioni, per le quali, in definitiva, maggiore partecipazione significa più potere.

In ogni caso, l'esistenza stessa del Congresso dei poteri locali e regionali e del Comitato delle Regioni costituisce un forte stimolo per la creazione di canali d'influenza che consentano ai governi locali di esprimere la propria posizione durante l'*iter* di norme regionali o statali che li riguardano. Risulterebbe paradossale il fatto che gli enti locali possano partecipare all'attività ed alle politiche del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea attraverso queste Camere e che, tuttavia, fossero privi di un meccanismo per farlo nelle politiche interne di carattere regionale o statale.

Association ed un altro è rappresentante gallese proposto dalla *Welsh Local Government Association*; e dei 21 membri della delegazione spagnola, 4 sono rappresentanti locali proposti dalla *Federación Española de Municipios y Provincias*.

Malgrado tutto ciò, bisogna prendere in considerazione il fatto che l'integrazione dei governanti locali nel Comitato delle Regioni si deve, più che ad una particolare sensibilità nei confronti del mondo locale, alla circostanza che non tutti gli Stati membri hanno strutture territoriali complesse né riconoscono l'autonomia politica delle loro Regioni. Le origini (preoccupazione dei *Länder* di assicurare il proprio intervento nelle politiche comunitarie) e la denominazione stessa dell'organo (Comitato *delle Regioni*) rende evidente fino a che punto, anche nell'Unione europea, è molto più forte la preoccupazione di stringere un dialogo politico con le Regioni piuttosto che con gli enti locali.

3. *Le differenze strutturali*

Un gioco di diversi fattori, dunque, ci spiega perché, attualmente, la collaborazione politico-istituzionale con il governo locale sia una preoccupazione condivisa in questi quattro sistemi. L'intensità, però, ed i meccanismi di tale collaborazione sono molto diversi. Il consolidamento e la varietà di associazioni differiscono al pari dei livelli e della consistenza delle amministrazioni locali, della loro posizione costituzionale e della struttura territoriale dello Stato.

3.1. *Le associazioni degli enti locali*

Non vi è una federazione che riunisca gli enti locali di tutto il Regno Unito; vi sono soltanto le associazioni di Inghilterra e Galles (*Local Government Association*, di cui fanno parte la *Welsh Local Government Association-Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru* con piena autonomia sulle questioni relative al Galles), Scozia (*Convention of Scottish Local Authorities*) e Irlanda del Nord (*Northen Ireland Local Government Association*). In Spagna, oltre alle associazioni di ambito territo-

riale, c'è la *Federación Española de Municipios y Provincias* (FEMP), che, ad ogni modo, è l'unica associazione di enti locali esistente in ambito nazionale, per cui difficilmente può esprimere la diversità e la ricchezza di interessi di un contesto così eterogeneo come quello locale. L'assenza di più adeguati canali di rappresentatività locale in Spagna è un problema strutturale che non si prospetta, almeno con la stessa intensità, in Germania ed in Italia. Questi due paesi, sia a livello regionale che statale, dispongono di una pluralità di associazioni che raggruppano gli enti locali a seconda della tipologia (Comune, Provincia, Comunità montana) o della popolazione (grandi città, piccoli comuni) e che prendono parte nelle attività normative delle diverse istanze politiche. Del resto, molte di queste associazioni hanno una lunga tradizione alle spalle, un forte consolidamento e discipline certamente sofisticate (nello specifico, l'ANCI, costituita agli inizi del XX secolo, ad oggi dispone di un'organizzazione complessa che sembra riflettere l'eterogeneità locale con raffinate tecniche di finanziamento e di funzionamento, oltre che una fitta rete di rapporti con le ANCI-regionali che ne fanno parte in regime di autonomia, ma con controlli intensi). Invece, la FEMP, oltre ad essere l'unica associazione in ambito nazionale ed a raggruppare enti di ogni tipologia (Comuni, Province, isole) e popolazione (partendo dalle città di più di due milioni di abitanti fino ad arrivare a piccoli paesini di meno di cento abitanti), è certamente giovane (si costituì meno di trent'anni fa grazie all'allora sindaco di Madrid Enrique Tierno Galván), dispone di una complessa organizzazione meno definita e non entra a far parte della struttura delle federazioni territoriali con le quali, tutt'al più, sottoscrive accordi di collaborazione.

3.2. *Gli enti locali*

La struttura locale degli Stati considerati è certamente diversa; e tanto più difficile risulta una collaborazione politico-

istituzionale *reale* con il governo locale quanto maggiore è il numero di enti locali e, dunque, maggiori sono le difficoltà per garantirne una adeguata rappresentanza.

Germania e soprattutto Regno Unito hanno realizzato penetranti politiche di fusione da cui è scaturito un numero più contenuto di enti locali con popolazioni equilibrate: gli oltre 82 milioni di abitanti della prima, infatti, si distribuiscono su un totale di 15.000 Comuni; e i 60,5 milioni del secondo si organizzano in circa 522 collettività locali. Invece, l'Italia e la Spagna dispongono di un ampissimo numero di Comuni, la maggior parte con popolazione di scarse dimensioni: più di 8.000 municipi per 60 e 46 milioni di abitanti (all'incirca) rispettivamente. Senza dubbio, ciò fa in modo che la partecipazione locale sia meno *reale ed effettiva*, il che è tanto più evidente quanto più risulta essere elevata l'istanza politica con la quale si articola il rapporto di collaborazione. In linea di principio, infatti, risulta più semplice assicurare una adeguata rappresentanza locale a livello regionale piuttosto che a livello statale, dove il numero e l'eterogeneità degli enti locali che si devono rappresentare è molto maggiore; e, perciò, è più fattibile stringere relazioni con soggetti *veramente* portatori di interessi locali a livello statale piuttosto che nell'ambito dell'Unione europea. Si può affermare, di conseguenza, che l'assenza di una reimpostazione dell'organizzazione dell'amministrazione locale in Spagna ed in Italia abbia prodotto effetti negativi anche in materia di collaborazione politica e istituzionale, e non solo in relazione al finanziamento ed alla prestazione dei servizi.

Malgrado ciò, il numero di Comuni italiani con meno di 500 abitanti è solo di 819, cioè il 10% di tutta l'organizzazione comunale. Inoltre, le molteplici associazioni italiane di enti locali e lo sforzo del legislatore nell'introdurre adeguati criteri di rappresentanza negli organi di collaborazione (Conferenza Stato-Regioni-Città e, soprattutto, i CAL), mitigano in parte la difficoltà nell'affrontare la rappresentatività di un panorama così frammentario. In Spagna, invece, quasi la metà dei *municipios* non raggiunge i 500 residenti; essa, inoltre, è priva sia di

tale pluralismo associativo sia di questi criteri rappresentativi, per cui si può legittimamente mettere in dubbio l' idoneità dei suoi canali di partecipazione locale indiretta (CNAL, CSAL, tra gli altri) ad esprimere realmente le *opinioni* (al plurale) del governo locale⁽¹⁰⁾.

3.3. *La posizione costituzionale del governo locale e la garanzia costituzionale o statutaria dei meccanismi di collaborazione politico-istituzionale*

La partecipazione locale tende ad essere percepita come un elemento che definisce l' autonomia locale garantita tanto dalla Costituzione quanto dalle fonti statutarie degli ordinamenti regionali (*Landesverfassung*, *Estatuto de Autonomía*, Statuto della Regione) in Germania, Spagna ed Italia.

Gli enti locali britannici, invece, sono privi di garanzie similari⁽¹¹⁾; data la singolarità politico-costituzionale del Regno Unito, non c'è una "garanzia costituzionale" per l' autonomia locale, senza che possano assimilarsi ad essa i limiti molto generici che derivano dalla dottrina dell' *ultra vires*. Le maggioran-

(10) Anche su questo punto il Regno Unito fornisce una esperienza utile: laddove lo Stato si relaziona in maniera separata con le associazioni di ciascuna nazione, a differenza del resto degli Stati considerati, dove si dialoga con federazioni di ambito statale rappresentative di enti locali di *tutto* il paese. Si tratta, essenzialmente, del criterio applicato a livello europeo: la nomina dei rappresentanti locali nel Comitato delle Regioni si assegna non ad unica associazione di ambito europeo ma ad una pluralità di federazioni di portata statale (o regionale, nel caso britannico) in conformità con i (diversi) sistemi disegnati da ciascuno Stato membro. Dinanzi alla necessità di arricchire in Spagna i rapporti tra i poteri centrali e locali si potrebbe adottare una misura simile che permetterebbe la partecipazione nelle materie statali di rilevanza locale, non solo alla FEMP, ma anche alle federazioni territoriali degli enti locali. Ad ogni modo, sarebbe auspicabile cercare di privilegiare gli strumenti di partecipazione locale *diretta*, e non oggetto della mediazione delle federazioni.

(11) Si riprendono le suddette considerazioni dal lavoro di F. VELASCO CABALLERO e S. DÍEZ SASTRE sul governo locale britannico, all' interno del volume collettivo *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados*, dir. F. Velasco Caballero, Instituto de Estudios Autonómicos, in via di pubblicazione.

ze parlamentari del momento alterano, di fatto, l'organizzazione dell'amministrazione locale e trasformano i livelli di governo locale senza essere assoggettate a nessun tipo di parametro superiore. Di conseguenza, non esistono in Gran Bretagna canali di collaborazione politica che godano di una garanzia costituzionale o statutaria come quella esaminata. La partecipazione locale, così, è priva di rilevanza costituzionale, sebbene questa sia prevista nella Carta europea dell'autonomia locale. Tuttavia, vi è una misura particolare nel *Government of Wales Act 2006* (stabilita inizialmente in quello omonimo del 1998), che obbliga l'Assemblea nazionale del Galles ad "appoggiare e promuovere il governo locale in Galles" e, in particolare, a consultare gli enti locali sulle iniziative legislative che li riguardano. Si tratta di quanto di più simile ci possa essere, nell'insieme del sistema britannico, ad una garanzia dell'autonomia locale, e spiega, in parte, gli intensi rapporti mantenutisi in questa nazione tra gli enti locali e l'ente regionale.

Nonostante ciò, la connessione tra l'autonomia locale garantita e la partecipazione locale non può esaurirsi su un piano puramente formale; bisogna, infatti, considerare l'intensità del potere *realmente* esercitato dagli enti locali, che non corrisponde necessariamente all'intensità dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta. Probabilmente, gli enti locali che dispongono di autonomia *reale* e risorse sufficienti hanno una maggiore capacità di influenza rispetto a quelli più deboli per la semplice ragione che l'esistenza di una negoziazione reale richiede un certo equilibrio di poteri fra gli interlocutori; se questo non esiste, l'istanza superiore sarà meno propensa al dialogo e quindi più orientata all'imposizione unilaterale. Perciò, in Spagna, la capacità d'influenza nelle politiche regionali delle Province (che non dispongono di canali specifici, o, se vi sono, sono scarsamente operativi) è, probabilmente, molto inferiore rispetto a quella delle isole (i *Consejos* delle Baleari e i *Cabildos* delle Canarie intervengono in commissioni parlamentari create a tale scopo); e, per la stessa ragione, nel seno di ciascuno degli Stati scelti, l'effettività e l'intensità della partecipazione

sarà maggiore nel caso delle grandi città e capitali rispetto alle località rurali e piccoli Comuni. Di conseguenza, al di sopra delle garanzie *formali* dell'autonomia locale e dei canali di comunicazione, le funzioni, le risorse e la forza reale degli enti locali incidono sull'intensità e sul grado di partecipazione.

3.4. *Le dinamiche cooperative*

Il grado di collaborazione *multilevel* è, sul piano dei fatti, molto disuguale. Germania ed Italia dispongono di un'inviadabile tradizione di cooperazione nell'ambito della quale si inseriscono i meccanismi di partecipazione locale. Invece, è evidente a tutti che la Spagna soffre un grave deficit da questo punto di vista, il che spiega, almeno in parte, la ragione per cui la maggior parte dei meccanismi di collaborazione con il governo locale esistano solo sulla carta. Vi sono dati che, in una certa misura, sono una prova di tale tendenza.

Solo tra il 2005 ed il 2006 la Conferenza unificata si è riunita in 31 occasioni ed ha prodotto 110 pareri, 39 accordi e 23 nomine. Invece l'organo tripartito di collaborazione presente in Spagna, La *Conferencia Sectorial para Asuntos Locales* (CSAL), ha celebrato nello stesso periodo soltanto 2 sessioni, oltre alle 3 della sua Commissione composta da direttori generali responsabili in materia di amministrazione locale, senza approvare alcun parere o accordo e discutendo principalmente di questioni di ordine interno.

Anche l'attività della *Comisión Nacional de Administración Local* (CNAL) si attesta su numeri molto lontani da quelli dell'organismo italiano: in questo lasso di tempo si è riunita in sessione plenaria 4 volte per approvare 2 relazioni; mentre le sottocommissioni hanno celebrato 7 sessioni adottando 4 pareri⁽¹²⁾.

(12) La relazione su sessioni e attività del CSAL e del CNAL si trova sulla pagina web del *Ministerio de Política Territorial*: <http://www.map.es>.

Le Regioni italiane, dal canto loro, stanno incominciando a collaborare politicamente con gli enti locali attraverso i nuovi CAL. È ancora presto per sapere se questa formula organizzativa sarà il vero canale ordinario della partecipazione locale, ma ci sono indizi sul fatto che lo sia già almeno in alcune Regioni. Nel periodo preso in esame, il CAL della Regione Toscana ha celebrato 15 sessioni per approvare 98 pareri (44 su testi legislativi e 33 su bozze di regolamento). In Spagna non vi sono dati che riguardino la maggior parte degli organi regionali che rappresentano le realtà locali, il che è sicuramente espressione della totale assenza d'attività. Solo la *Comisión de Gobierno Local* della Catalogna sembra raggiungere un livello di collaborazione maggiore rispetto alle omologhe statali, ma solo in parte si avvicina ai ritmi di lavoro dell'organo toscano: nello stesso lasso di tempo si è riunita in 18 occasioni, e risulta avere emesso 6 pareri su disposizioni legislative, discusso 49 bozze di regolamenti e 36 progetti di legge. Se prendiamo a riferimento l'annata 2007 ed estendiamo il paragone ad altri CAL, la distanza è ancor più grande: il CAL della Toscana ha celebrato 9 sessioni e approvato 56 pareri (25 su iniziative legislative e 10 su regolamenti), quello del Friuli-Venezia Giulia lo ha fatto 24 volte, pronunciandosi su un totale di 68 bozze normative (21 progetti di legge, 6 proposte di legge e 41 bozze di regolamento). Invece il numero delle sessioni (6) e dei pareri emessi (17) in questo stesso anno da parte della *Comisión de Gobierno Local* della Catalogna è molto minore⁽¹³⁾.

(13) I dati che si riferiscono alla *Comisión de Gobierno Local* si ritrovano nei rapporti annuali del *Departament de Governació i Relacions Institucionals* (o *Governació i Administracions Públiques*) della *Generalitat* fra il 2001 ed il 2008 (disponibili su <http://www.gencat.cat>). Vi si ritrova il numero di sessioni e degli argomenti discussi nelle medesime, ma non si indica se vi sono pareri. Solamente nei rapporti degli anni 2006 e 2007 vi è una cifra dei pareri emessi su "disposizioni normative" (6 e 17 rispettivamente). Il numero di sessioni e pareri del CAL della Toscana nell'anno 2005 si calcola a partire dall'informazione sull'attività fornita dalla pagina web ufficiale dell'organo: <http://www.consiglioautonomie.it>. Qui si trovano due eccellenti rapporti da cui estraggo i dati che si riferiscono al 2006 ed al 2007: *Rapporto annuale di attività 2006*, Firenze, Consiglio delle autonomie locali, 2007, e

Certamente, il numero di sessioni e di pareri prodotti sono degli indicatori imperfetti del grado di collaborazione materialmente raggiunto. Non ci dicono nulla sulla maggiore o minore disponibilità delle istanze superiori a ponderare e, nel loro caso, ad accogliere le raccomandazioni e i suggerimenti che gli enti locali (o più frequentemente le loro associazioni) sollevano alle istanze centrali o regionali. Credo, però, che la conclusione che ne risulta, quella di una partecipazione locale molto più intensa in Italia che in Spagna, sia abbastanza certa; e vi sono altri indizi che lo dimostrano⁽¹⁴⁾. Uno di questi, particolarmente significativo, è che in Italia gli stessi organi rappresentativi degli enti locali mostrano una forte preoccupazione nell'analisi dell'impatto delle proprie decisioni sulle funzioni normative del governo e del parlamento di cui non vi è traccia in Spagna. Sono interessanti gli studi realizzati in tal senso dai CAL friulano e toscano. Avvertono della difficoltà nel fare calcoli del genere, soprattutto per il carattere estremamente generico di molte delle raccomandazioni e perché i pareri vertono molte volte su iniziative legislative ancora in corso. Pur mantenendo queste cautele, arrivano alla conclusione che le condizioni e i suggerimenti, a volte contenuti nei pareri, sono soddisfatti in una serie di casi per nulla disprezzabile⁽¹⁵⁾.

Rapporto annuale di attività 2007, Firenze, Consiglio delle autonomie locali, 2008. Per quanto riguarda il CAL del Friuli-Venezia Giulia si utilizza un altro rapporto di eguale qualità: *Rapporto annuale di attività 2007*, Udine, Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali, Servizio Consiglio autonomie locali, 2008, disponibile su <http://consiglioautonomie.regione.fvg.it>.

(14) Ne fornisce numerose prove la monografia di M. ALMEIDA CERREDA, *Gli accordi tra pubbliche amministrazioni nell'ordinamento locale*, Bologna, Bononia University Press, 2004.

(15) Si veda ancora sul punto il Rapporto sull'attività svolta durante il 2007 del CAL del Friuli-Venezia Giulia e i Rapporti sull'attività degli anni 2007 e 2006 del CAL Toscana che si riferiscono al contenuto, al grado di consenso ed impatto dei pareri emessi.

3.5. *La struttura territoriale dello Stato e il riparto di funzioni in materia di ordinamento degli enti locali*

I paesi presi in considerazione dispongono di strutture territoriali assai diverse e attribuiscono agli enti regionali gradi non simili di responsabilità nel definire l'ordinamento degli enti locali. Il livello di decentralizzazione del potere è variabile, il che incide in maniera decisiva sui canali di partecipazione.

Nel sistema federale tedesco, gli enti locali si integrano nella struttura territoriale dei *Länder*, con i quali in prevalenza si relazionano. A loro volta, prima della *devolution*, non esistevano poteri regionali nel Regno Unito per cui gli enti locali si rapportavano unicamente con il governo britannico ed il parlamento di Westminster. I sistemi regionali degli ordinamenti italiano e spagnolo, rispettivamente, hanno dato priorità, storicamente, ai rapporti degli enti locali con lo Stato, dato il suo ruolo essenziale nella definizione dell'ordinamento locale; ma, al pari del Regno Unito e come conseguenza delle recenti tendenze decentralizzatrici, sono sempre più rilevanti i canali di partecipazione locale nell'ambito regionale. Di seguito si procede all'analisi di questi aspetti con maggiore attenzione.

4. *Relazioni sequenziali, "per saltum" e triangolari*

Negli Stati decentralizzati, la questione della partecipazione locale ci rimanda ad una domanda fondamentale, intimamente legata con la struttura territoriale dello Stato: chi deve parlare con chi? La questione è come debba articolarsi il dialogo degli enti locali con il resto delle istanze politiche; e se, in tale dialogo, gli enti locali abbiano la capacità di tutelare da soli i propri interessi o se, al contrario, tale difesa sia attribuita ad un ente politico intermediario che si erge a portavoce dinanzi a quello superiore. Possono delineararsi al riguardo tre diverse soluzioni al problema sollevato.

Vi è un modello di *relazione sequenziale*, che attribuisce

all'ente regionale la competenza a rappresentare nelle istanze statali gli interessi locali. Perciò questo modello pone l'accento sui canali di collaborazione dell'ente locale con l'autorità regionale, dunque è quest'ultima che deve conoscere e rappresentare gli interessi locali dinanzi allo Stato. In questo sistema, l'ente regionale dispone di amplissime competenze in materia di ordinamento degli enti locali, per cui ciò lo rende il livello che può incidere di più sugli interessi locali e, pertanto, quello che deve aprire di più i propri processi decisionali al mondo locale. Si tratta di un modello coerente con la teoria politica del federalismo, secondo la quale l'istanza politica inferiore contribuisce a formare la volontà dell'istanza politica superiore. Se gli enti federati devono partecipare alla formazione della volontà della federazione, gli enti locali devono partecipare alla formazione della volontà degli enti federati.

Il modello di relazioni sequenziali è quello prevalente in Germania, quantunque vi siano rilevanti meccanismi stabiliti per la partecipazione delle associazioni degli enti locali anche presso il governo ed il parlamento a livello federale⁽¹⁶⁾.

Vi è un modello di *relazione diretta* o *per saltum* che stabilisce un dialogo diretto degli enti locali con lo Stato senza la mediazione né la partecipazione di nessun tipo da parte dell'ente regionale. Perciò, questo modello promuove i rapporti bilaterali enti locali-Stato e Regioni-Stato. In questo sistema, lo Stato è l'istanza politica incaricata di definire il regime locale, interamente o, almeno, in molti dei suoi aspetti. Per questo è il potere centrale quello che può incidere di più sugli interessi locali e, pertanto, quello che può aprire di più i propri processi decisionali al mondo locale. Si tratta di un modello di segno *centralistico*, che assegna tutto o gran parte del potere politico ad un'unica istanza territoriale (Stato) a cui corrisponde la re-

(16) Cfr. S. DIEZ SASTRE, *La participación de los Entes Locales en los procedimientos de elaboración de normas en Alemania*, in *Anuario de Gobierno Local* 2005, 2006, pp. 189-219.

golazione (e la collaborazione) delle amministrazioni locali. Lo schema di relazioni *per saltum* è tipico del sistema britannico prima della *devolution*, laddove non esistendo enti regionali, il governo locale poteva solo relazionarsi con lo Stato. Questo è anche, con le dovute sfumature, il modello classico del sistema regionale spagnolo, anche se, secondo la giurisprudenza costituzionale, il *régimen local* è una competenza concorrente (lo Stato approva le *Bases* e le Regioni le norme di sviluppo). Ma per quanto concerne la partecipazione locale si è posto l'accento, attraverso la *Comisión Nacional de Administración Local* (CNAL), sui rapporti di collaborazione Stato-enti locali con l'esclusione delle *Comunidades Autónomas*.

Vi è, infine, un modello di *relazione triangolare* o *multilaterale*, che promuove i contatti simultanei e paralleli tra gli enti territoriali coinvolti e riconosce la capacità di ciascuno di essi nel difendere e rappresentare i propri interessi. In questo caso, la partecipazione locale nelle materie di competenza statale si realizza direttamente e con l'intervento degli enti regionali. Da ciò deriva il fatto che questo modello rafforzi non i canali di comunicazione bilaterali (enti locali-Stato; Regioni-Stato), ma i meccanismi multilaterali (enti locali-Regioni-Stato). In tal caso, lo Stato e la Regione condividono la responsabilità di definire il regime locale, per cui entrambe le istanze devono rapportarsi con gli enti locali. Si tratta di un modello che risponde parzialmente alla (ambigua e ampiamente indefinita) teoria del *multilevel government*, o di *governo relazionale*, secondo il quale l'esercizio del potere politico negli Stati *multilevel* si deve basare non su rapporti di separazione fra le diverse istanze territoriali (e con la società civile), ma su rapporti di cooperazione ed apertura dei processi decisionali da parte di un livello politico con i restanti (e con la cittadinanza). Il sistema di rapporti triangolari è una caratteristica dell'ordinamento italiano (Conferenza unificata).

Di seguito, partendo dalla tipologia proposta, si analizza la configurazione della collaborazione con il governo locale dopo i recenti processi di redistribuzione del potere, processi

nettamente di *decentralizzazione* nel Regno Unito (*devolution*), Italia (riforma del Titolo V della Costituzione) e Spagna (la terza ondata di riforma degli statuti); e parzialmente di centralizzazione in Germania (*Föderalismusreform*).

5. La nuova redistribuzione del potere

5.1. Ridistribuzione (parzialmente) centralizzatrice: Germania

La Germania ha realizzato una rilevante, estesa e complessa riforma che, solo in parte, risponde ad un obiettivo di *centralizzazione*. Mi riferisco alla cosiddetta “riforma del federalismo” (*Föderalismusreform*), approvata il 7 luglio 2006 con lo scopo di chiarire la distribuzione delle competenze *Bund-Länder* e rendere più agili le procedure legislative a livello federale. Si tratta di una legge di modifica costituzionale, nonostante la riforma nel suo complesso includa una legge di accompagnamento e dichiarazioni politiche coincidenti del Consiglio e del parlamento federale. Per il resto, con essa si è realizzata solo una prima fase, mentre attualmente si sta discutendo su una seconda che riguarda il finanziamento.

Tra le novità si dà risalto alla riduzione delle cosiddette “leggi di consenso” (*Zustimmungsgesetze*): leggi che il *Bund* può approvare soltanto con il consenso del *Bundesrat*. L’incremento progressivo di questo tipo di legislazione ha a che fare con una tendenza centralistica del *Bund*, che si è avvalso di determinati mezzi costituzionali (legislazione concorrente e leggi quadro) per ampliare le proprie competenze legislative. La percentuale di leggi di consenso, però, ha raggiunto cifre di un livello tale (oscillano tra il 53 ed il 60% secondo le fonti) che il procedimento legislativo federale ha finito con il convertirsi in un “groviglio politico” (*Politikverflechtung*) di negoziazioni alla ricerca del consenso. Ne conseguono dannose situazioni di paralisi o di blocco legislativo. La riforma costituzionale, dunque, attraverso la revisione di un insieme variegato di disposizioni,

ha diminuito la percentuale di queste leggi dal 53-60% al 35-40%⁽¹⁷⁾.

In questa maniera, si intende districare il processo legislativo, ma anche risolvere altri problemi. Così, tra questi, la tendenza del *Bund* a far valere la propria competenza in materia di organizzazione ex articolo 84.1 GG nel trasferire competenze ai Comuni, senza porre, allo stesso tempo, a loro disposizione le risorse con cui fronteggiarne l'esercizio, il che viene percepito come una delle cause della debolezza finanziaria del governo locale. In virtù della riforma, i parlamenti territoriali (disponendo adesso, con molte sfumature, della competenza per adottare misure organizzative e di procedimento necessarie per dare esecuzione al diritto del *Bund*) possono regolare il finanziamento delle competenze locali assegnate dalla legislazione federale; e ciò favorisce il governo locale per quanto tale legislazione dovrà adattarsi alle Costituzioni territoriali, che, a differenza del *Grundgesetz*, disciplinano i rapporti del *Land* con gli enti locali. L'inciso finale dell'articolo 84.1 va ben oltre, poiché stabilisce in modo esplicito che la legge federale non potrà trasferire funzioni ai Comuni. Solo la legislazione regionale, di conseguenza, potrà assegnare competenze ai Comuni, e su questo piano risulterà determinante il diritto costituzionale degli Stati federati, come si è detto. Coerentemente con tale disciplina, l'articolo 125 fissa un regime transitorio per la legislazione federale sui trasferimenti di competenza ai Comuni: il diritto federale su questo punto continua ad essere in vigore, ma gli Stati federati possono sostituirlo con la propria legislazione⁽¹⁸⁾.

(17) Cfr. G. ROBBERS, *La reforma del federalismo*, in http://www.pcb.ub.es/idp/cat/10_iccaa/2006/alemania.pdf, p. 4.

(18) Cfr. H.P. SCHNEIDER, *La reforma del federalismo en Alemania. Fines, negociaciones y resultados*, in "REAF", n. 8, aprile 2009; H. RISSE, *La reforma del federalismo, ¿en un callejón sin salida?*, in "CPP", luglio/settembre 2005, pp. 165-167; W. REUTTER, *Regieren nach der Foederalismusreform*, in "APuZ", n. 50, 2006. pp. 6-12.

5.2. *Ridistribuzione (decisamente) decentralizzatrice: Regno Unito, Italia e Spagna*

I sistemi britannico, italiano e spagnolo hanno promosso riforme di segno opposto, di carattere *decentralizzatore*, attraverso gli *Acts* del 1998 di *devolution* di competenze ed istituzioni a Scozia, Galles ed Irlanda del Nord; la legge costituzionale 3/2001, in Italia; gli *Estatutos de Autonomia* spagnoli adottati dal 2006. Si tratta di riforme complesse di segno e portata diversi. Nonostante ciò, si può affermare che, come loro diretta conseguenza, gli enti territoriali intermedi in questi paesi sono passati ad avere maggiori responsabilità nella definizione dell'ordinamento degli enti locali. Anche in Spagna e, soprattutto, in Italia, gli enti locali hanno visto aumentare le loro funzioni.

5.2.1. *Decentralizzazione a livello regionale*

Il governo locale è competenza del parlamento scozzese e di quello nordirlandese in base alla competenza generale/residuale prevista nello *Scotland Act* e nel *Northern Ireland Act* del 1998, anche se, in quest'ultimo caso, il loro reale esercizio è stato scarso per colpa delle varie sospensioni dell'autogoverno. Questa è anche una materia trasferita all'Assemblea nazionale del Galles, nonostante abbia un potere legislativo "delegato" e "transitorio", che richiede la ratifica del parlamento di Westminster (*Welsh Government Act* del 2006). Si fa notare, nei tre casi citati, che la legge è lo strumento che distribuisce il potere. Poiché il Regno Unito manca di una Costituzione scritta, il parlamento può in qualsiasi momento approvare norme con lo stesso rango sul governo locale e, in generale, su tutte le materie trasferite. È una peculiarità del sistema costituzionale britannico il poter dar luogo al completo svuotamento della capacità "nazionale" di autogoverno legalmente riconosciuta. Il potere centrale ha sottoscritto l'accordo "Sewel" impegnan-

dosi a non legiferare su materie trasferite, si tratta, però, di un semplice patto che, nei fatti, è stato disatteso già varie volte, in particolare per quanto riguarda la Scozia⁽¹⁹⁾.

In Italia, l'ordinamento degli enti locali era già, prima del 2001, competenza esclusiva delle Regioni a statuto speciale, salvo il rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica. La riforma costituzionale del Titolo V, successivamente, ha ampliato la competenza legislativa delle Regioni a statuto ordinario in materia, riducendo (almeno apparentemente) quella statale all'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, alla disciplina degli organi di governo ed al sistema elettorale. A sua volta, la clausola di adattamento regionale prevista nell'articolo 10 della legge 3/2001 ha allargato le già di per sé ampie competenze legislative delle Regioni a statuto speciale. La clausola consente di applicare a queste Regioni le nuove misure costituzionali nella parte in cui attribuiscono più poteri a quelle a statuto ordinario, se con ciò si incrementa la loro capacità di autogoverno⁽²⁰⁾.

In Spagna, infine, il processo di decentralizzazione, iniziato nel 2006, si è realizzato senza riforma costituzionale, non già perché non esista la Costituzione (come nel Regno Unito) ma perché quest'ultima (a differenza di quella italiana) non definisce le competenze degli enti regionali che si devono concretizzare negli *Estatutos de Autonomía*, nonostante la presenza di un quadro di penetranti limiti costituzionali di carattere materiale e formale. Si è iniziato, quindi, un controverso processo di riforme che ha dato luogo ai nuovi statuti nelle Comunità di Valencia, Catalogna, Isole Baleari, Andalusia, Aragona, Castiglia e Leon, e sono in attesa di approvazione quelli delle Canarie

(19) Questi dati e le relative considerazioni si trovano molto più sviluppati nello studio sui governi locali del Regno Unito di F. VELASCO CABALLERO e S. DíEZ SASTRE, *Gobiernos locales*, cit.

(20) S. PARISI, Il "posto" delle fonti locali nel sistema, in *La riforma della Regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, dir. O. Chessa e P. Pinna, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 123-124.

(proposta ritirata dalla Camera il 12 dicembre del 2007) e Castiglia-La Mancha. Questi testi portano ad una distribuzione del potere in vari modi, tra questi, quello maggiormente utilizzato è il “blindaggio delle competenze”: si allarga l’elenco delle competenze con la descrizione minuziosa dei contenuti delle materie che prima avveniva in maniera generica. La chiave è che il legislatore statutario parte dal fatto che, quando la Costituzione si riferisce a legislazione nazionale di *base* in una materia, sta attribuendo allo Stato la competenza per stabilire solo i “principi” (art. 111 statuto della Catalogna) e, non, come si era pensato fino a quel momento, discipline più o meno dettagliate a seconda delle maggiori o minori esigenze di uniformità imposte dall’interesse generale. Questa lettura è quella che consente allo statuto di individuare sub-materie che formavano parte non solo dell’elenco di competenze regionali, ma anche di quelle di “base” che veniva approvando lo Stato. Tutto ciò con l’obiettivo di ottenere la massima decentralizzazione possibile all’interno (o sfiorando i limiti) della Costituzione.

Questa è la tecnica utilizzata in materia di “regime locale”, dove i compiti di base corrispondono allo Stato, secondo la lettura data fino ad ora da parte della Corte costituzionale dell’articolo 149.1.18. In qualche caso (Catalogna), il legislatore statutario reinterpreta l’articolo 149.1.18, che prevede la competenza statale esclusiva in materia di “basi” di regime giuridico delle amministrazioni pubbliche. La nuova lettura è la seguente: questo titolo non dovrebbe consentire l’approvazione di leggi statali specifiche per ogni tipo di amministrazione né, pertanto, per le amministrazioni locali; e, in ogni caso, gli enti locali sono più che un’amministrazione: sono governo (locale). Sulla base di queste premesse, l’articolo 160 dello statuto catalano assegna la competenza esclusiva alla Comunità autonoma in materia di regime locale, dando vita ad un elenco di materie ed indicando che in tutte quelle non enumerate la competenza è concorrente. Per il resto, il regime locale di per sé riceve una disciplina nei nuovi statuti, ad intensità variabile, ma, in ogni caso, notevolmente maggiore rispetto a quella stabilita prima

del periodo di riforma. Con ciò si produce una sorta di regime locale “statutario” che presenta problemi nel sistema delle fonti: può una legge di un ambito territoriale circoscritto com’è lo statuto toccare questioni di *base* che la Costituzione affida allo Stato per garantire la vigenza di un regime uniforme in tutto il paese? ⁽²¹⁾

5.2.2. Decentralizzazione nel livello locale

La redistribuzione del potere in Italia non si è limitata ad incrementare le competenze della Regione, ma anche quelle del governo locale. Il nuovo Titolo V risponde ad una filosofia chiaramente favorevole ad una più ampia autonomia locale, della quale sono espressione: il considerare le diverse amministrazioni territoriali come livelli paritari vincolati da un rapporto di *equiordinazione*, differenziandosi unicamente in base alla specificità delle proprie funzioni; il riconoscimento del principio di sussidiarietà e la conseguente attribuzione (potenziale) di tutte le funzioni amministrative a Comuni, Province e città metropolitane. In Spagna, il processo di riforma degli statuti va parimenti su questa linea della riforma del Titolo V. Sebbene in minor grado rispetto al legislatore costituzionale italiano, i

(21) Su questa questione c’è attualmente un intenso dibattito nella dottrina spagnola: cfr. T. FONT I LLOVET, *La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los Estatutos*, in *Anuario del Gobierno Local* 2003, 2004, pp. 13-46; S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, t. III, *La organización territorial del Estado. Las Administraciones Públicas*, Madrid, Iuste, 2009, pp. 980-987; L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Reforma constitucional y reforma estatutaria*, Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2005; R. PARADA VÁZQUEZ, *La segunda descentralización: Del Estado autonómico al municipal*, in “RAP”, n. 177, gennaio/aprile 2007, pp. 9-77; M. REBOLLO PUIG, Prefazione al *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local*, dir. M. Rebollo Puig, coord. M. Izquierdo Carrasco, t. I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, pp. 9-15; F. VELASCO CABALLERO, *El Gobierno local en los Estatutos: Estatutos de Autonomía, Leyes básicas y Leyes autonómicas en el sistema de fuentes de Derecho local*, in *Anuario del Gobierno Local* 2005, 2006, pp. 121-152.

legislatori statutari hanno voluto anche erigersi, con maggiore o minore intensità, a garanti dell'autonomia locale.

Il risultato è che il sistema delle autonomie locali, sia quello italiano che lo spagnolo, si evolvono, nel loro complesso e con un diverso grado di intensità, verso un incremento dell'autonomia locale attraverso un modello territoriale di stampo federale, nonostante le rilevanti funzioni normative che mantiene lo Stato su alcuni aspetti ed i forti elementi di asimmetria favoriti dal rango costituzionale degli statuti speciali e la fissazione delle competenze regionali da parte degli *Estatutos*. Cosa diversa è che un sistema di stampo federale serva in questi paesi per rafforzare *de facto* la posizione degli enti locali.

6. *L'incidenza del nuovo assetto sulla collaborazione con il governo locale*

Com'è naturale, questa redistribuzione di potere ha riguardato i rapporti interamministrativi, anche se in maniera molto diversa: mentre le tendenze (parzialmente) orientate alla centralizzazione nella Repubblica federale di Germania non hanno inciso in modo rilevante sulla dinamica della partecipazione locale, quelle (decisamente) orientate alla decentralizzazione del Regno Unito, Italia e Spagna, la stanno radicalmente trasformando.

6.1. *In generale*

La riforma di stampo centralizzatore (con le dovute sfumature) della Costituzione tedesca non ha alterato sostanzialmente lo schema finora sviluppatosi nella collaborazione con il governo locale, che continua prevalentemente ad essere imperniato sul livello regionale. Nonostante ciò, vale la pena registrare il fatto che Berlino ha partecipato attivamente alla citata "riforma del federalismo" con un rappresentante nella commissione del *Bundestag* e del *Bundesrat* per la modernizzazione dell'ordina-

mento federale. Questa posizione di privilegio le ha permesso di pronunciarsi a favore dell'inclusione nella *Grundgesetz* di una clausola che consacra la sua condizione di capitale (*Hauptstadt Klausel*) con lo scopo, fra gli altri obiettivi⁽²²⁾, di ottenere un maggior riconoscimento all'interno della Federazione stessa. Questa proposta è stata parzialmente accolta nella legge di riforma della Costituzione, che riconosce Berlino come capitale della Repubblica federale di Germania nell'articolo 22 *Grundgesetz*.

La modifica, in effetti, è significativa nella misura in cui durante il processo stesso di riforma costituzionale e dopo, come conseguenza della garanzia dello status di capitale, si rafforzano i *rapporti diretti* del *Bund* con un ente locale, proprio quando gli altri sistemi, dove si realizzano riforme di segno (parzialmente) opposto e, precisamente, sotto l'influsso del modello tedesco, hanno incrementato i *rapporti bilaterali con l'ente regionale*.

Si tratta però, in realtà, di una circostanza aneddotica, svincolata dal fenomeno *centralizzatore* e che, in ogni caso, non è nient'altro che l'espressione della forza di Berlino all'interno delle istituzioni federali come *Land*, e non come ente locale. Di conseguenza, la "riforma del federalismo" non ha corretto il modello classico di rapporto sequenziale né ha implicato, pertanto, un rafforzamento dei contatti diretti fra il potere locale e federale.

Invece, per effetto delle riforme di decentralizzazione indicate, *Nations*, *Comunidades Autónomas* e Regioni, hanno

(22) Il Rapporto del governo di Berlino presentato dinanzi alla Commissione di riforma federale il 3 febbraio 2004, in cui si trovano queste rivendicazioni, è disponibile su internet al seguente indirizzo: <http://www.berlin.de/landespressestelle/archiv/2004/02/03/18158/index.htm>.

Sul tema v. anche L. MEDINA ALCOZ e S. DIEZ SASTRE, *La participación de la Villa de Madrid en los procedimientos normativos estatales, autonómicos y europeos, in Estudios sobre la Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid*, coords. L. Parejo Alfonso, J. Bravo Rivera, C. Prieto Romero, Madrid, Bosch, 2006, pp. 353-436.

assunto un maggior peso nello sviluppo dell'ordinamento degli enti locali, e una maggiore responsabilità dinanzi al governo locale. Con l'incremento delle competenze "nazionali", "regionali" o "autonomistiche" sul governo locale, è simultaneamente aumentata la capacità d'influenza degli enti locali nella definizione delle politiche dell'ente sub-statale; a più competenze dell'ente intermedio corrisponde una maggiore partecipazione locale nei processi decisionali.

Si può dire, così, che le riforme di indole decentralizzatrice stanno in un certo modo determinando il fatto che Regno Unito, Italia e Spagna avvicinino i loro sistemi di collaborazione al modello tedesco di relazioni sequenziali. Si tratta, tuttavia, di un avvicinamento parziale. Oltre alle rilevanti originalità con cui si è sviluppata la collaborazione in ciascun caso, bisogna notare che il rafforzamento dei rapporti enti locali-ente regionale non sono andati a danno dei rapporti triangolari o diretti con lo Stato. I processi di decentralizzazione non hanno implicato una riduzione della partecipazione locale nelle materie statali; al contrario, vi sono segnali chiari di un rafforzamento della stessa. In tal senso, è significativo che i tre paesi abbiano approfondito la collaborazione potere locale-potere regionale e al contempo abbiano conosciuto proposte d'integrazione dei rappresentanti locali nella seconda Camera.

Bisogna segnalare, inoltre, che il rafforzamento dei canali di collaborazione con il governo locale in Italia ed in Spagna è strettamente legato alla decentralizzazione a livello locale articolatasi (con gradi ed intensità diversi) nelle riforme costituzionali e statutarie. Difatti, le tecniche di partecipazione previste nella Costituzione italiana e nei vari statuti nuovi non possono già essere percepite come strumenti di stretta collaborazione; sono, piuttosto, meccanismi di redistribuzione del potere che incrementano l'ambito decisionale degli enti locali sia a livello statale (Commissione parlamentare per gli affari regionali) sia a livello regionale (i vari Consigli delle autonomie locali). Da ciò si capisce, probabilmente, perché la costituzione di questi organi sta (in parte) ritardando.

6.2. *Regno Unito*

Con il riconoscimento dell'autonomia di Scozia, Galles e Irlanda del Nord, e l'attribuzione a queste nazioni di competenze in materia di governo locale, sono sorti nuovi canali di comunicazione fra gli enti locali e le nuove realtà istituzionali. L'asse di questi rapporti di collaborazione passa, così, dal centro alla periferia. Ora, quindi, sono le nuove organizzazioni nazionali che assumono la responsabilità di disciplinare il regime locale e, pertanto, quelle che devono aprire di più i loro processi decisionali al mondo locale. Malgrado ciò, bisogna tenere presente, in primo luogo, che non per questo smette di esistere la preoccupazione di mantenere attivi i canali di comunicazione tra gli enti locali ed il potere centrale, il quale, tuttavia, si va situando su una posizione di vera supremazia (non vi sono ostacoli giuridici che gli impediscono di disciplinare il regime locale, non solo gallese, ma anche scozzese e nordirlandese); e, in secondo luogo, il fatto che questa nuova collaborazione si sviluppa in maniera diversa nel caso che ci si riferisca all'attività legislativa di Galles, Scozia, Irlanda del Nord o Inghilterra.

6.2.1. *Elementi del modello di relazione triangolare*

Vi è l'opinione che una rappresentanza locale nella Camera Alta potrebbe costituire un potente strumento per rafforzare l'influenza del mondo locale, rendendolo partecipe delle politiche nazionali e contrastando la tendenza storica a concepire gli enti locali come meri oggetti sui quali decide liberamente il governo centrale. Si formulano in tal senso varie proposte, come il riservare un 10% dei membri di una rinnovata *Upper House* a rappresentanti locali. Per questo, si ritiene necessario analizzare sistemi come quello sudafricano, dove dieci posti con diritto d'opinione, ma senza diritto di voto, vengono assegnati alla *South African Local Government Association* nel *National*

Council of Provinces. Vi è anche la possibilità, più modesta, di costituire un comitato con il compito di riesaminare la legislazione che preveda oneri eccessivi per le autorità locali o, in generale, qualsiasi riforma che interessi lo status degli enti locali e in cui il governo locale abbia diritto ad esprimere un parere.

All'interno del movimento municipalistico si ritiene che questo genere di meccanismi sia necessario tenendo conto del fatto che il governo locale nel Regno Unito è stato generalmente indebolito dalle forze centripete, il che è accaduto, in parte, per colpa dell'assenza di una voce forte del governo locale nella *House of Lords* ⁽²³⁾.

6.2.2. Elementi del modello di relazione sequenziale

Nonostante ciò, i progressi più significativi sono stati realizzati nel campo dei rapporti enti locali-nazioni, in particolare in Galles, dove i rapporti fra l'assemblea nazionale e le autorità locali sono stati descritti come amichevoli e orizzontali ⁽²⁴⁾. Sia l'assemblea che gli enti locali continuano a dipendere dal potere centrale, che trattiene a sé la competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali. Ciò ha fatto in modo che sia gli uni che gli altri siano interessati a raggiungere accordi per far fronte alle interferenze del governo centrale ⁽²⁵⁾. Si tratta di un argomento interessante dal punto di vista comparatistico. Il rafforzamento della partecipazione locale a livello territoriale è legato, in Italia ed in Spagna, al sostanziale aumento delle

(23) Tali critiche e proposte derivano da R. GOUG, *With a Little Help from our friends. International lessons for English Local Government*, London, Localis, 2009, pp. 16-21.

(24) R. RAWLINGS, *Delineating Wales*, University of Wales Press, 2003, p. 333, citato da N. BURROWS, C. CARTER, M. FLETCHER e A. SCOTT, *Local Government in Scotland and the European Governance Agenda*, in <http://www.cosla.gov.uk/index.asp?leftId=1000113A7-11001461&rightId=1000113A7-11000361>, p. 3.

(25) N. BURROWS, C. CARTER, M. FLETCHER e A. SCOTT, *Local Government*, cit., p. 4.

competenze legislative delle Regioni e delle *Comunidades Autónomas*; in Galles, però, esso si lega al fenomeno esattamente contrario: alla limitazione di tali competenze (più in Irlanda del Nord e Scozia) che ha generato una cultura cooperativa fra tutti gli enti sub-territoriali per far fronte al potere centrale⁽²⁶⁾.

A ciò hanno anche contribuito altri due fattori rilevanti: 1) le autorità locali hanno partecipato intensamente al processo di *devolution*, apportando alle nuove istituzioni della nazione gallese la loro esperienza di governo; 2) il *Government of Wales Act* 1998 e, successivamente, la omonima legge del 2006, stabiliscono quanto di più simile esiste nel diritto britannico ad una “garanzia di autonomia locale”. In effetti, queste leggi obbligano l’assemblea ad “appoggiare e promuovere il governo locale in Galles”.

Lo stretto rapporto fra i governi locali e l’assemblea gallese si canalizza in larga misura attraverso un’istituzione fondamentale, originariamente prevista nel *Government of Wales Act* 1998 e ad oggi inclusa nel testo del 2006; si tratta della *Partnership Council for Wales* o *Cyngor Partneriaeth Cymru*. Questa è composta dai membri dell’assemblea gallese e dagli enti locali della nazione. Offre il proprio parere all’assemblea nazionale su qualsiasi tema di sua competenza e a qualsiasi autorità implicata nel governo locale gallese e rappresenta gli enti locali dinanzi alle istituzioni regionali. In pratica la *Partnership Council* si è convertita nella sede in cui avviene il coordinamento dei compiti fra le autorità locali all’interno dell’ambito strategico nazionale.

Invece, lo *Scotland Act* 1998 è privo di una disposizione che obblighi il parlamento scozzese ad appoggiare e promuovere il governo locale. Il regime locale, inoltre, non è una materia riservata al potere centrale, riconoscendosi, di conseguenza, la competenza del parlamento scozzese a reimpostare il governo

(26) Cfr. F. VELASCO CABALLERO e S. DÍEZ SASTRE, *Estudio sobre el Gobierno Local en Reino Unido*, cit.

locale, ad imporre obblighi addizionali o modificare le funzioni locali in precedenza disciplinate dalle leggi di Westminster. Questi fattori hanno fatto in modo che i rapporti stabilitesi fra il nuovo parlamento scozzese e le autorità locali tendano ad essere percepiti come tesi e verticali⁽²⁷⁾.

Questi rapporti tendenzialmente gerarchici e meno cooperativi si sviluppano nel quadro della *Partnership Framework*, sottoscritta nel 2001. Si tratta di un accordo non vincolante relativo ai principi che devono ispirare il lavoro congiunto dell'esecutivo e degli enti locali scozzesi: principio di lealtà; principio di sussidiarietà; principio di differenziazione e complementarità delle funzioni dell'esecutivo (sviluppo delle politiche pubbliche nazionali e legislazione) e degli enti locali (soddisfazione delle necessità delle loro comunità, pianificazione, coordinamento e fornitura di servizi); l'impegno di lavorare nel quadro della Carta europea dell'autonomia locale.

Fra questi principi, si segnalano due impegni assunti dall'esecutivo scozzese: riunioni periodiche fra i ministri e la *Convention of Scottish Local Authorities* (COSLA); la partecipazione attiva del governo locale alla formazione ed esecuzione di misure che riguardino gli enti locali. Si stabilisce che, in particolare, il governo di Scozia interpellerà il COSLA ed individualmente gli enti locali, se ciò è appropriato, in relazione a "tutti i progetti che incidano o possano incidere sulla struttura, competenze e finanziamento del governo locale". Il parere si riferirà, in particolare, all'impatto finanziario delle proposte politiche e legislative sul governo locale. Si stabilisce, inoltre, un periodo minimo di dodici settimane per il parere, e l'esigenza che tale partecipazione si svolga apertamente e con trasparenza, salvo che non si manifestino ragioni per realizzarla in segreto. Il governo locale, a sua volta, si impegna a fornire una risposta motivata, coordinata e tempestiva sulle questioni oggetto d'esame.

(27) N. BURROWS, C. CARTER, M. FLETCHER e A. SCOTT, *Local Government*, cit., pp. 5-6.

Tali misure stabiliscono un dialogo *sistematico* fra l'esecutivo scozzese e le autorità locali. A quanto pare la *Partnership*, però, parte dal presupposto di un rapporto di gerarchia e controllo delle autorità nazionali nei confronti delle locali. Si è detto, in tal senso, che le istituzioni scozzesi, in pratica, stanno sviluppando una tendenza inequivocabilmente centralista. Difatti, nonostante la *Partnership*, vi sono molti casi in cui i ministri scozzesi hanno smesso di chiedere un parere al COSLA o agli enti locali sulle riforme chiave per il governo locale. Così, per esempio, è avvenuto per la riforma del sistema elettorale nell'ambito locale, ed altre iniziative tese a ridurre le competenze locali, in aperto contrasto con il principio di sussidiarietà, come l'istituzione dell'Autorità strategica per i trasporti in Scozia (*Scottish Strategic Transport Authority*). Per il resto, è stato oggetto di critica il fatto che la *Partnership* sia priva di meccanismi sufficienti per garantire l'*effettività* della partecipazione locale. Nulla viene detto sui criteri per la definizione delle misure che devono essere oggetto del parere; non si prevedono pareri nella fase cruciale di elaborazione delle proposte; non si danno dettagli sulla maniera in cui il processo di partecipazione deve riflettersi nelle decisioni che ne conseguono⁽²⁸⁾.

A differenza del Galles e della Scozia, L'Irlanda del Nord non ha ancora sviluppato uno schema sistematico di rapporti governi locali-parlamento, dunque non ha potuto nemmeno esercitare le competenze che le sono attribuite dal *Northern Ireland Act* del 1998. A causa delle varie sospensioni dell'autonomia nordirlandese, il parlamento di Stormont solo a partire dal maggio del 2007 ha dato inizio alle sue attività.

Tuttavia, in questa tappa iniziale, la *Northern Ireland Local Government Association* (NILGA), federazione che raggruppa i 26 *councils* del territorio, sta cercando di influire sul governo nordirlandese per costruire un governo locale *effettivo e forte*.

(28) Questi dati e considerazioni si trovano *ibidem*, pp. 5-7.

Nel suo *Manifesto for a Strong, Effective Local Government* pone infatti l'accento sui trasferimenti di funzioni, il loro finanziamento ed una collaborazione (*partnership*), disciplinata da una legge (non un semplice accordo), fra le autorità locali ed il governo nordirlandese⁽²⁹⁾.

Infine bisogna segnalare che l'Inghilterra è priva di associazioni proprie. Il suo governo e parlamento continuano ad essere il governo ed il parlamento centrale, di conseguenza, la *Central-Local Partnership* del 1997 continua ad incanalare i rapporti di collaborazione con il governo locale inglese.

6.3. Italia

Negli ultimi tempi l'Italia, più del Regno Unito, della Spagna e anche della Germania, è il paese che ha sviluppato e disciplinato i meccanismi di collaborazione con il governo locale. Al pari di Regno Unito e Spagna, le riforme di decentralizzazione prodottesi nel sistema italiano si sono tradotte in un rafforzamento dei rapporti enti locali-enti regionali. Nonostante ciò, in maniera ancor più chiara rispetto a questi due paesi, il rafforzamento della partecipazione locale a livello regionale non è andato a danno dei rapporti locali a livello statale; e ciò nonostante il fatto che, sotto l'influenza del sistema tedesco, vi sia stato un importante movimento favorevole in tal senso.

Sul finire degli anni Novanta, nacque un movimento politico e dottrinario favorevole alla sostituzione del modello stabilito di rapporto triangolare con un sistema federale di rapporto sequenziale⁽³⁰⁾. Queste proposte confluirono in alcune posizioni della Conferenza dei presidenti. L'organo propose l'istituzionalizzazione di un'autentica Camera regionale di rappresentanza locale, una specie di Senato territoriale dotato

(29) <http://www.nilga.org/UPLOADS/DOCS/Manifesto.pdf>.

(30) Cfr. M. CAMMELLI, *La conferenza Stato-Città: partenze false e problema veri*, in *Le Regioni*, giugno 1996, pp. 421 ss.

di piena competenza legislativa su materie d'interesse locale che si concretizzava in un potere di veto sulle proposte e sui disegni di legge, che poteva essere superato con la maggioranza assoluta dell'assemblea regionale. Si tratta di proposte che non si sono interamente realizzate. Nel periodo di riforme con cui si è aperto il XXI secolo si è arrivati ad adottare una soluzione di compromesso fra il modello originario di rapporto triangolare e le proposte d'ispirazione tedesca di rapporto sequenziale.

6.3.1. *Elementi del modello di rapporto triangolare*

La riforma costituzionale del 2001 non solo mantiene, ma anzi afferma con maggiore chiarezza la triplice strutturazione della Repubblica italiana nel nuovo testo dell'art. 114. Tale riforma, a sua volta, ha previsto l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti degli enti locali, connettendo a tale integrazione un rafforzamento del valore dei relativi pareri nel procedimento legislativo parlamentare. La Conferenza unificata, inoltre, ben lontana dall'estinguersi, è stata rafforzata dai seguenti atti: l'accordo 576/2002 del 20 giugno, che la configura come sede per la realizzazione dei patti interistituzionali fra lo Stato, le Regioni e gli enti locali per lo sviluppo della riforma del Titolo V della Costituzione, sull'organizzazione territoriale della Repubblica italiana e le leggi 131/2003 del 5 giugno e 11/2005 del 4 febbraio. Quest'ultima ha introdotto meccanismi di grande rilevanza per coinvolgere, attraverso le Conferenze, gli enti locali nella fase ascendente del diritto comunitario (realizzando ciò che, in Spagna, continua ad essere solo un *desideratum* previsto nella disposizione addizionale 13 della *Ley de Bases de Régimen Local*). Un ulteriore dato significativo in tal senso è che la proposta di ulteriore revisione costituzionale del 2005 (come noto, bocciata con referendum del 2006), prevedeva che ciascuna Regione (mediante il Consiglio delle autonomie locali) eleggesse un numero definito di rappresentanti locali

fra i sindaci ed i presidenti di Provincia, che avrebbero avuto diritto ad intervenire, ma non diritto di voto.

6.3.2. *Elementi del modello di relazione sequenziale*

Sulla base di quanto detto, le recenti riforme del diritto italiano, però, sviluppano anche elementi propri del modello di relazione sequenziale che, in perfetta linea con il sistema tedesco, rafforza i canali di comunicazione enti locali-Regioni. Ci si riferisce, in particolare, all'articolo 123 della Costituzione italiana dove si prevede che gli statuti regionali devono creare il *Consiglio delle autonomie locali* (CAL), in qualità di organo consultivo per la collaborazione fra gli enti locali e quelli regionali. I nuovi statuti e le leggi regionali hanno creato e disciplinato tali Consigli. Si adotta, in generale, un sistema che preferisce sviluppare i rapporti degli enti locali con l'Assemblea legislativa attraverso il CAL. Per quanto concerne la *composizione*, tutti gli statuti e le leggi regionali hanno consacrato il modello monista o di *consiglio*, abbandonando quello dualista o di *conferenza*, che aveva dominato il panorama organizzativo precedente alla legge 3/2001. Il CAL viene concepito, dunque, come un organo di rappresentanza degli enti locali, non come sede per il dialogo ed il confronto di due rappresentanze differenti, quella delle Regioni e quella degli enti locali. Per il resto, gli statuti e le leggi regionali disciplinano dei sistemi complessi, molto più sofisticati rispetto a quelli degli organi di collaborazione di altri paesi (Spagna). Così, per esempio, sono membri acquisiti i presidenti delle principali associazioni di Comuni della Regione e delle Province autonome (Bolzano e Trento); o, inoltre, i presidenti delle Province e i sindaci dei capoluoghi di Provincia (Campania, Sardegna, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Piemonte). A volte la condizione di membro acquisito si attribuisce anche a Comuni con certa popolazione (Emilia-Romagna, Liguria) o ai presidenti delle Comunità montane (Puglia e Campania). A sua volta, in molti

casi, la designazione dei membri non acquisiti si assegna non ad associazioni di Comuni, ma ad un'assemblea composta da consiglieri comunali e provinciali nella Regione (Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Trento).

In quanto all'*efficacia* dei pareri, il loro mancato rispetto in certe materie (in generale sull'attribuzione di funzioni o distribuzione di competenze) non impedisce l'adozione dell'atto, ma ne aggrava il procedimento, rendendo necessaria l'approvazione a maggioranza qualificata. In alcuni casi, il parere negativo del CAL produce tale effetto se è stato approvato da una maggioranza di 2/3 (Lazio) o se ha come oggetto leggi o materie su cui gli enti locali hanno un interesse diretto, come l'attribuzione di funzioni, il finanziamento o la composizione e le funzioni dell'organo stesso, con esclusione del bilancio e dei piani e programmi regionali (Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Umbria). In un solo caso (quello della Campania) il parere produce invece il menzionato effetto in relazione ad un ampio ventaglio di casi: proposte di riforma degli statuti, progetti di legge riferiti agli enti locali ed alla delega o assegnazione a quest'ultimi di competenze e risorse; così come regolamenti ed atti di carattere generale della *Giunta* e del *Consiglio* che riguardino gli enti locali. La previsione di un *quorum* speciale per l'approvazione di atti generali e regolamenti del governo regionale suscita non pochi dubbi. Alla luce di quanto già detto, bisogna ritenere che la regola si applica solo ai regolamenti che, secondo quanto disposto nello statuto, richiedono l'ulteriore approvazione in sede d'assemblea⁽³¹⁾. In ogni caso, la dottrina non valuta positivamente tale criterio, considerando che, da un lato, il regolamento richiede un procedimento di maggiore flessibilità, esente da questo tipo di formalità e, dall'altro, che in molti casi il CAL ha potuto condizionare *ex ante* il suo contenuto, indirettamente, nel momento in cui il regola-

(31) G. FERRAIUOLO, *Il Consiglio delle autonomie locali nelle previsioni dei nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, in *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, dir. S. Staiano, Napoli, Jovene, 2006, p. 198.

mento non sia nient'altro che lo sviluppo di una legge rispetto alla quale ha già emesso il proprio parere⁽³²⁾. Vi sono casi in cui l'effetto dell'adozione di proposte legislative contrarie al parere del CAL non è il rafforzamento del *quorum* di approvazione, ma il sorgere dell'obbligo per l'assemblea regionale di approvare un ordine del giorno e trasmetterlo all'organo di rappresentanza locale (Emilia-Romagna). Alcuni statuti e leggi regionali hanno disposto che, in caso di parere negativo (o positivo, ma condizionato alla modifica parziale dell'atto) gli organi regionali possono disattenderlo con una motivazione espressa (Toscana, Piemonte). Tale soluzione si pone in alcuni casi per quanto riguarda i soli atti dell'esecutivo regionale (Umbria).

Stando così le cose, il Consiglio delle autonomie locali non è una Camera di rappresentanza, ma vi assomiglia. Non dispone di poteri di veto *stricto sensu*, ma può complicare l'*iter* di certe leggi. Su questo punto, il diritto italiano ha apportato un nuovo ed interessante elemento alla teoria costituzionale europea, cioè quello di un organo che, senza configurarsi come un Senato, può ben essere qualificato come Camera *atrofizzata* di rappresentanza locale o Camera *in nuce* o *in fieri*⁽³³⁾. Certamente si tratta di una soluzione di grande portata che presenta il delicato problema di ridurre il potere di governo delle maggioranze regionali; ma, a quanto si dice, non è nient'altro che la conseguenza concreta della riforma costituzionale: se il senso della riforma era quello di propiziare l'abbandono di una cultura pubblico-giuridica *panregionalista* in favore di una rivalutazione dell'autonomia locale e di una nuova democrazia partecipativa, è logico attendersi il rispetto di tale obiettivo, richiedendo, quindi, una decisione molto chiara e precisa della Regione che marchi una netta separazione dal criterio manifestato dagli enti locali attraverso i pareri del CAL⁽³⁴⁾.

(32) *Ibidem*, pp. 198-199.

(33) M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali: Conferenza o Consiglio?*, in questa *Rivista*, 2001, p. 229.

(34) A. GENTILINI, *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, in *Dir. Pubbl.*, 2003, p. 954.

6.4. Spagna

Così come avviene nel sistema italiano, l'ordinamento spagnolo conosce un movimento favorevole ad *integrare* gli enti locali nel sistema regionale. Non si è arrivati a proporre apertamente la soppressione dei meccanismi ordinari di rapporto tra il potere centrale e quello locale né la conseguente istituzione di Senati territoriali; ma, sotto l'influenza di tale ordinamento (e del modello federale), si è proposta la configurazione degli enti locali come governi preferibilmente relazionati con la Regione, non con lo Stato; e la consacrazione statutaria di un *Consejo de Municipos* che permetta ai comuni di contribuire alla formazione della volontà regionale attraverso pareri atti ad ostacolare in qualche modo l'*iter* dei procedimenti normativi⁽³⁵⁾.

Tali impostazioni hanno avuto un riflesso parziale nei nuovi *Estatutos de Autonomía*, in particolare in quello approvato in Catalogna. Questo testo afferma la competenza esclusiva della Comunità autonoma catalana su vari aspetti del regime locale (art. 160) e dell'organizzazione territoriale (art. 151), creando il *Consejo de Gobiernos Locales* in qualità di "organo di rappresentanza di comuni e municipi nelle istituzioni della Regione" (art. 85). Gli enti locali sono concepiti, inoltre, come elementi appartenenti al sistema istituzionale della Comunità autonoma (art. 2), non essendo, però, chiara la conseguenza di questa integrazione.

Ad ogni modo, ciò è compatibile con il testo costituzionale se non si interpreta come una trasformazione dell'organizzazione territoriale dello Stato (art. 137 CE), e cioè affermandosi in termini simili a quelli di uno Stato federale. L'integrazione degli enti locali nel sistema territoriale regionale e l'affermazione di una maggiore intensità dei rapporti di questi con le

(35) T. FONT I LLOVET, *El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías*, in *Anuario del Gobierno Local* 2004, 2005, p. 32.

Regioni non possono voler dire che il potere dello Stato nel suo complesso venga distribuito solo su due livelli, quello regionale e quello statale in senso stretto. È certo che lo Stato centrale ha dato segnali favorevoli all'immedesimazione regionale del governo locale. Il più evidente è lo "snellimento" delle nuove "basi" del regime locale stabilite nel fallito disegno di *Ley de Gobierno y Administración Local* (BLGAL). Comunque, recenti leggi statali, e perfino il menzionato progetto, hanno inteso rafforzare la collaborazione tra i poteri centrale, regionale e locale. Sembra, così, essere in via di consolidamento un sistema di collaborazione in un certo modo assimilabile al modello di compromesso affermatosi nel diritto italiano, perché si creano canali di comunicazione del governo locale con le Regioni (seguendo la tendenza del regime federale tedesco e quella più moderna del diritto italiano e britannico); e al tempo stesso, si coinvolgono i poteri locali, insieme alle Regioni, nei compiti normativi statali (in linea con un governo fatto di rapporti triangolari ed in coerenza con la complessa struttura territoriale della Spagna ed al carattere bifronte dell'ordinamento degli enti locali).

Si tratta di un modello che si sta realizzando sul piano formale della legislazione, senza che, per il momento, ne abbiano guadagnato dinamicità le relazioni *multilevel* degli enti locali.

6.4.1. *Elementi del modello di relazione triangolare*

Allo stesso modo che in Italia, in Spagna il rafforzamento dei rapporti tra i poteri locali e regionali frutto delle riforme degli statuti non si realizza a danno dei contatti governo locale-Stato. Sembra esserci, di fatto, una tendenza a stabilire nuovi meccanismi volti a sviluppare un modello di relazione triangolare. In tal senso, il legislatore ordinario pose l'accento, nel 1985, sui rapporti bilaterali nel disciplinare il CNAL e prevedendo organi

di creazione legislativa per la collaborazione Stato-enti locali o Regioni-enti locali (art. 58.1 LBRL)⁽³⁶⁾.

Con la riforma della LBRL (legge 27/2003 del 16 dicembre, di *Bases del Régimen Local*), nel 2003, si è posto l'accento sui rapporti triangolari Stato-Regione-ente locale. Gli enti locali, così, sono chiamati a partecipare, insieme alle Regioni, nei nuovi organi tripartiti previsti da questa riforma: la *Conferencia Sectorial para Asuntos Locales* (CSAL) e la *Conferencia de Ciudades*, a cui bisogna aggiungere le (timide) proposte di "localizzazione" del Senato. La prima conferenza è la sede per il dialogo fra le amministrazioni dei tre livelli territoriali, tuttavia la legge non ne ha concretizzato le funzioni e, in pratica, si è riunita in pochissime occasioni. La Conferenza di Città, dal canto suo, è chiamata anche ad articolare rapporti triangolari, e ne fanno parte "l'amministrazione generale dello Stato, le Regioni e i sindaci dei Comuni compresi nell'ambito del Titolo X di questa legge", cioè i "municipios de gran población" secondo quanto stabilito dalla LBRL. Ancora una volta la legge non ne definisce, neanche minimamente, funzioni e regime giuridico; e, in pratica, non si è mai riunita⁽³⁷⁾. Vi è, infine, un movimento politico e solo fino ad un certo punto nella dottrina, favorevole all'integrazione dei rappresentanti locali nel Senato, abbastanza meno consolidato rispetto a quelli nati nel panorama comparato (soprattutto Italia) e come tale compare come obiettivo al primo posto nel decalogo di rivendicazioni della Carta di Vitoria approvata dalla FEMP il 25 novembre del 2004. Perfino il Consiglio di Stato, nel parere sulle modifiche della Costituzione spagnola presentata nel 2006 su istanza del governo, si è mostrato, non senza cautele, favorevole ad una

(36) Malgrado ciò, l'articolo 58.2 LBRL stabilisce che "sia l'amministrazione dello Stato sia le Regioni potranno partecipare nei rispettivi organi di collaborazione previsti per ciascuna di esse".

(37) Cfr. L. MEDINA ALCOZ, *La conferenza settoriale per gli affari local e la conferenza delle città: due nuovi meccanismi di collaborazione dell'ordinamento spagnolo*, in questa *Rivista*, 2005, pp. 953-978.

certa apertura del Senato al mondo locale. Comunque, di certo la questione, in dottrina, non sembra preoccupare troppo, forse per le difficoltà tecniche che comporta una proposta del genere, per la realtà di un clima politico che non sembra propizio per una riforma di tale genere ed anche per il maggior interesse a rafforzare i rapporti degli enti locali con le Regioni. Il fatto è che sono pochi gli autori che hanno difeso l'integrazione dei rappresentanti locali nel Senato in qualità di membri a tutti gli effetti ⁽³⁸⁾.

Così, nonostante si intraveda una certa volontà politica di promuovere i rapporti triangolari enti locali-Regioni-Stato, è chiaro che i meccanismi proposti sono molto discutibili e quelli in effetti previsti chiaramente insufficienti. D'altronde, un rafforzamento dei rapporti triangolari richiede un ripensamento degli strumenti di partecipazione nel loro complesso per evitare la duplicazione inutile di organi, pareri e relazioni.

6.4.2. *Elementi del modello di relazione sequenziale*

Quanto ai rapporti enti locali-Regioni, bisogna partire dalla considerevole quantità e varietà di tecniche di collaborazione politico-istituzionale con il governo locale istituite dalle Regioni dagli anni Ottanta in poi. La maggior parte di queste sono istituite per legge o decreto come organi di composizione mista, con rappresentanti regionali e locali, abbastanza simili alla *Comisión Nacional de Administración Pública*, quindi sono organi che si relazionano con l'esecutivo della Comunità autonoma, non con il parlamento territoriale, e, alcuni di questi, si pronunciano in maniera obbligatoria su regolamenti o bozze di legge specifiche o su tutto ciò che possa incidere sulle competenze degli enti locali. Vi è anche una commissione

(38) L'unico di cui ho conoscenza è P. GARCÍA MEXÍA, *Breves apuntes sobre el Senado y los Entes Locales, Teoría y realidad constitucional*, 17/2006, pp. 337-354.

parlamentare in cui è espressamente previsto l'intervento degli enti locali (Isole Canarie) e pochi casi in cui la collaborazione si incanala attraverso il diritto di audizione riconosciuto alle federazioni di enti locali d'ambito regionale (Catalogna, Isole Baleari, Isole Canarie e La Rioja). Vi sono anche molteplici meccanismi che garantiscono un canale privilegiato di dialogo a certi Comuni grazie al loro status di capoluogo (*Consejo de Capitalidad* delle Baleari, Canarie e Galizia) o per ridotte dimensioni della popolazione (*Consejo de Pequeños Municipios* in Catalogna e La Rioja). Tuttavia questo elenco molto vario di tecniche non sembra che sia servito a rendere più dinamici i rapporti tra enti locali e Regioni.

Da ciò deriva l'importanza che su questo sembrano assumere i nuovi statuti regionali. Tutti questi disciplinano o istituiscono direttamente tecniche concrete, alcune molto innovative, di partecipazione degli enti locali ai procedimenti normativi della loro Regione; tecniche in maggioranza di carattere strutturale, ma anche, in qualche caso, di natura funzionale o procedurale (es. diritto di audizione in favore di Barcellona e Palma durante l'*iter* delle iniziative che li riguardano e, in particolare, sulle riforme del loro regime speciale).

7. *Gli organi di rappresentanza locale nei nuovi statuti autonomici spagnoli. Confronto con i Consigli delle autonomie locali*

I nuovi consigli di rappresentanza locale sono organi che il legislatore statuario ha creato volutamente all'interno della struttura organizzativa per rendere più dinamiche le relazioni fra la Regione e gli enti locali nel suo ambito territoriale. Su questo punto si ha una differenza fondamentale fra i nuovi collegi ed i CAL previsti negli statuti regionali italiani; l'articolo 123, comma 4, della Costituzione italiana impone la *previsione* dell'organo e, inoltre, l'affermazione nello statuto di alcuni aspetti inerenti alla sua disciplina. Nel diritto spagnolo, invece, non si

pone il problema di definire un *quantum* nella regolazione che corrisponde alla massima fonte regionale.

In ogni caso, la legge autonoma deve rispettare gli aspetti del regime giuridico di questi organi che possono considerarsi “statutarizzati” in quanto prendono origine dal tenore letterale delle disposizioni contenute nello statuto o dall’applicazione di altri criteri ermeneutici. Vi è, dunque, un nucleo di cui il legislatore regionale ordinario non può disporre e da ciò prende origine una delle principali novità che, in materia di regime locale, ha portato al processo di riforme.

Ma in realtà questa garanzia di stabilità ha un valore ridotto negli statuti e nelle proposte di statuto presi in esame. La disciplina vera e propria dello statuto stabilisce pochi aspetti, lasciando nelle mani del legislatore ordinario il grosso del regime giuridico, che comprende composizione, organizzazione, funzionamento e funzioni dei collegi di partecipazione locale. Su questo punto ancora una volta risultano essere notevoli le differenze rispetto all’esperienza italiana. In Spagna, i nuovi Consigli locali sono oggetto di una disciplina da parte dello statuto molto scarna, ridotta ad un unico articolo che si aggira intorno ai tre paragrafi. La stesura di tali precetti è, a sua volta, simile in ciascun statuto, laddove si nota un’influenza evidente degli uni sugli altri. Ciononostante ogni statuto suole introdurre qualche particolarità determinata dal fatto che il nucleo di elementi in comune sia molto ridotto.

Tale nucleo comune di regole si riassume nella triplice caratterizzazione di queste strutture organizzative, che sono: 1) organo collegiale; 2) organo rappresentativo degli interessi locali; 3) organo consultivo che prende obbligatoriamente parte al processo di elaborazione di alcuni atti normativi, ma solamente nel caso in cui tocchino (in maniera più o meno intensa) gli interessi degli enti locali.

Su questa base, gli statuti sviluppano dei differenti sistemi di rappresentanza e collaborazione, registrandosi, inoltre, delle differenze nella configurazione degli statuti molto maggiori in Spagna che in Italia.

In quanto ai sistemi di rappresentazione locale, alcuni organi agiscono in nome e per conto, non degli enti locali, ma di tutte le associazioni, in generale (*Consejo Local* di Aragona) e di una in concreto (*Comisión Mixta* della Regione di Valencia). Nelle restanti circostanze rappresentano direttamente gli enti locali; in alcuni casi tutti quelli presenti nella Regione (*Consejo de Concertación* di Castiglia e Leon), in altri, invece, solamente Comuni, Province o Comprensori (*Consejo de Gobiernos Locales* della Catalogna o della Regione di Castiglia-La Mancha), e, infine, in altri casi ancora, una sola modalità di istituzione locale: i Comuni (organo misto dell'Andalusia e il *Consejo Municipal* nella proposta di statuto regionale delle Isole Canarie) o i Consigli insulari (*Comisión General de Consejos insulares* e *Conferencia de Presidentes*, entrambe di Isole Baleari).

A loro volta, gli statuti sviluppano o consentono lo sviluppo di sistemi di collaborazione con il governo locale ben diversi tra loro. Alcuni di questi si affidano al sistema classico della *commissione governativa* (*Consejo Local* di Aragona, *Consejo de Concertación Local* di Castiglia e Leon, *Conferencia de Presidentes* delle Baleari)⁽³⁹⁾. Altri si ispirano (parzialmente) al modello di *consiglio parlamentare* sviluppatosi nel diritto italiano (*Consejo de Gobiernos Locales* in Catalogna, *Consejo Municipal* delle Canarie). Infine altri ancora realizzano o, per meglio dire, consentono la realizzazione di modelli ibridi, alcuni dei quali di dubbia funzionalità, che cercano di combinare gli elementi in precedenza descritti: *commissione parlamentare* (*Comisión de Consejos Insulares* delle Baleari)⁽⁴⁰⁾, *consiglio governativo* (*Consejo de Gobiernos Locales* della Regione di Castiglia-La Mancha)⁽⁴¹⁾, e *commissione parlamentare-gover-*

(39) Organi di composizione mista che svolgono una partecipazione neutrale, che manca della capacità di creare ostacoli nella fase di elaborazione di bozze normative da parte del governo regionale.

(40) Commissione mista, composta da rappresentanti locali e consiglieri regionali, che prendono parte all'attività parlamentare.

(41) Consiglio monista, composto esclusivamente da rappresentanti locali, che si relazionano con il governo regionale.

nativa (Comisión Mixta della Regione di Valencia e l'organo misto dell'Andalusia)⁽⁴²⁾.

Lo statuto catalano è, dunque, l'unico tra quelli di nuova generazione che adotta un modello in un certo senso assimilabile al CAL⁽⁴³⁾ senza che, tuttavia, si possa affermare che lo statuto imponga al legislatore regionale il modello sviluppatosi nel diritto italiano (composizione monista, influente partecipazione); nonostante ciò, il legislatore ordinario, persino senza il sostegno dello statuto, potrebbe stabilire alcuni di questi elementi (composizione monista). Gli autori di proposte di riforma non hanno fatto altro che riprendere buona parte dei criteri adottati per i CAL⁽⁴⁴⁾. Ritengo, tuttavia, che vi siano elementi nel modello di consiglio che solamente lo statuto è autorizzato a dettare (influente partecipazione) senza che, pertanto, la legge autonoma possa sposare in pieno il modello italiano⁽⁴⁵⁾.

È evidente che i nuovi statuti, concretamente quello approvato in Catalogna, hanno aperto nuove prospettive; e che, attraverso i meccanismi previsti, si possa rivalutare l'autonomia locale, ma, ad ogni modo, questo cambio di prospettiva si intravede, per il momento, in maniera più chiara negli studi

(42) Commissione mista composta da rappresentanti locali e incaricati del governo regionale che si relazionano con il parlamento territoriale durante l'*iter* di iniziative legislative d'interesse locale.

(43) L'articolo 85 stabilisce: "Il Consiglio dei governi locali è l'organo di rappresentanza di comuni e *veguerías* nelle istituzioni della Catalogna. Il Consiglio deve essere ascoltato durante l'*iter* parlamentare delle iniziative legislative che riguardano in maniera specifica le amministrazioni locali, stessa cosa avviene per l'*iter* di piani e norme di regolamento. Una legge del parlamento disciplina la composizione, l'organizzazione e le funzioni del Consiglio dei governi locali".

(44) Cfr. T. FONT I LLOVET, *El gobierno local*, cit., p. 32; M. VILALTA REIXACH, *Nuevas formas de participación de los Entes Locales: el Consejo de Gobiernos Locales*, in "REAF", 2/2006, pp. 234 ss.; *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los Entes Locales en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Iustel, 2007; T. FONT I LLOVET e M. VILALTA REIXACH, *Los diferentes modelos de participación*, cit., pp. 192-225.

(45) Su tutte queste questioni si rimanda al mio lavoro, *La participación*, cit., dove si dedicano due capitoli ai Consigli locali negli statuti istituiti dalle Regioni italiane (cap. IV: pp. 223-248) e dalle *Comunidades Autónomas* spagnole (cap. V: pp. 249-322), rispettivamente.

della dottrina che negli sviluppi degli statuti approvati finora – Andalusia⁽⁴⁶⁾, Baleari⁽⁴⁷⁾ e Valencia⁽⁴⁸⁾ – o nelle esperienze pratiche nel campo della cooperazione viste sinora, che continuano ad essere quasi interamente oggetto di mediazione da parte delle federazioni di enti locali ed al margine dei consigli regionali rappresentativo-locali. Anzi, alcuni dei nuovi statuti (Aragona, Castiglia e Leon, Valencia) o le discipline ordinarie che ne regolano gli sviluppi in alcune Regioni (Andalusia, Valencia) esprimono una chiara tendenza a rafforzare ancor di più se possibile il ruolo delle federazioni di enti locali in qualità di mediatori necessari degli interessi di Comuni e Province.

Per il resto, sembrerebbe conveniente che, durante lo sviluppo di nuove disposizioni statutarie, si tenga conto dell'irresistibile tendenza verso una proliferazione dei collegi consultivi e della necessità di prendere sul serio il loro regime giuridico. C'è bisogno di razionalizzare la collaborazione politico-istituzionale per evitare il proliferare di organi, pareri e relazioni, e ritengo anche conveniente tenere sempre presente che tessere le lodi del consultare, partecipare, dialogare, negoziare e del ricercare il consenso, senza contemporaneamente promuovere soluzioni concrete significa "confondere il procedimento con la sostanza"⁽⁴⁹⁾. In tal senso può essere particolarmente indicativo il modello tedesco.

A livello statale, la *Föderalismusreform* ha ridotto notevolmente la capacità di veto del *Bundesrat*, così come si è visto

(46) Legge 20/2007 del 17 dicembre del Consiglio Andaluso di concertazione locale.

(47) La Conferenza di presidenti dei Consigli insulari (prevista nell'articolo 74 del nuovo statuto balearico) ha approvato già il proprio regolamento il 27 settembre 2007 (pubblicato sul Bollettino Ufficiale delle Isole Baleari il 25 dicembre 2007, n. 193).

(48) Decreto 81/2008 del 6 giugno del *Consell*, mediante il quale si istituisce la Commissione mista di cooperazione tra la Regione e la *Federación Valenciana de Municipios y Provincias*.

(49) F. SOSA WAGNER, *El Estado se desarma*, studio introduttivo incluso in Th. DARNSTÄDT, *La trampa del consenso*, trad. J. Martínez de Luco Zelmer e F. Sosa Wagner, Madrid, Trotta, 2005, pp. 12-13.

in precedenza. A livello regionale, la partecipazione degli enti locali nei procedimenti legislativi si è rafforzata, prima che in Italia ed in Spagna, ma si è completamente esclusa l'ipotesi d'istituire *Bundesräte* a livello territoriale. Ragion per cui, se non risulta per niente auspicabile che i meccanismi di partecipazione esistano solo sulla carta, non è nemmeno accettabile una soluzione in senso contrario: un rafforzamento degli strumenti di partecipazione politica può essere senza dubbio utile, ma non se è esagerato; può ostacolare, infatti, la delimitazione delle responsabilità, appesantendo in maniera non necessaria l'*iter* delle iniziative normative favorendo, così, l'adozione di politiche (ancor di più) incoerenti, frutto di compromessi di per sé ambigui e congiunturali. Inoltre un condizionamento incisivo dell'attività legislativa regionale o statale può, paradossalmente, indebolire la partecipazione locale.

Vi è il rischio che possa dissolversi la sua natura territoriale, convertendosi, perciò, in uno strumento completamente politicizzato al servizio della lotta tra partiti.

Documentazione
