

LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

**Bimestrale di studi giuridici e politici
della Regione Emilia-Romagna**

4

**2009 – ANNO XXX
Supplemento**

**Il Consiglio delle autonomie locali
in Emilia-Romagna (l.r. 13/2009).
Modelli italiani e europei a confronto**

CONTRIBUTI

- 7** Il Consiglio delle autonomie locali in Emilia-Romagna / *Francesco Giangrandi*
- 11** Istituzione e disciplina del CAL in Emilia-Romagna. Modelli a confronto / *Boris Vitiello*
- 43** La partecipazione del governo locale ai processi decisionali negli Stati decentralizzati / *Luis Medina Alcoz*

DOCUMENTAZIONE

- 95** Legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13 “Istituzione del Consiglio delle autonomie locali”

Contributi

Il Consiglio delle autonomie locali in Emilia-Romagna

di *Francesco Giangrandi**

Con l'approvazione della l.r. 13/2009 si è istituito il Consiglio delle autonomie locali dell'Emilia-Romagna. Con essa si dà definitivamente attuazione alla norma costituzionale che, all'art. 123, ultimo comma, dispone la costituzione "quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali" dei Consigli delle autonomie affidando alle fonti statutarie regionali la prerogativa di individuare le forme più efficaci di coinvolgimento dell'organo nell'*iter* legislativo e nei processi decisionali regionali.

Si supera, così come previsto dalla l.r. 6/2004, la Conferenza Regione-autonomie locali (CRAL) istituita con l.r. 3/1999 che, per oltre dieci anni, è stata funzionale ai processi di consultazione ed anche di concertazione sviluppati tra Giunta regionale ed enti locali della Regione. Si chiude una fase importante, iniziata con l'implementazione di un primo organo dedicato, in senso lato, alle forme di co-decisione ed ispirato al rapporto sulle politiche di governo tra esecutivi.

In questi dieci anni si è assistito a tre fasi dell'attività della Conferenza Regione-autonomie locali che è utile richiamare, se pur schematicamente, ai fini delle considerazioni successive.

La *prima fase*, durata circa tre anni, è quella classica di un organo o istituzione allo stato nascente nella quale si registrano: alta considerazione degli attori coinvolti per le azioni da svolgere, in questo caso sindaci, presidenti di Provincia ed assessori regionali; grande attenzione per le regole che vincolano le azioni degli attori in campo; disponibilità a ricondurre ad un'unica sede i processi di consultazione e concertazione.

(*) Presidente del Consiglio delle autonomie locali dell'Emilia-Romagna.

La *seconda fase* è stata quella nella quale si è assistito ad un forte dispiegamento delle forme di *governance* regionale ovvero: moltiplicazione di sedi di consultazione-concertazione di carattere settoriale articolate per settori regionali che hanno investito gli enti locali e le loro associazioni di rappresentanza e che quindi hanno fatto venire oggettivamente meno il ruolo di “presidio” della CRAL.

La *terza fase*, nella quale si è preso atto della CRAL come organo che aveva subito una *diminutio* delle sue prerogative e la cui attività era finalizzata ad un esclusivo sostegno formale, seppure importante, delle scelte della Giunta regionale.

L’istituzione del Consiglio delle autonomie locali viene a collocarsi quindi in un quadro radicalmente nuovo rispetto a quello di circa dieci anni fa. Gli elementi di novità sono costituiti dall’esistenza di una ricca ed articolata *governance* regionale per quanto attiene la dimensione delle politiche di governo; da una nuova dinamica che, alla luce delle disposizioni dello statuto regionale e del regolamento applicativo dell’Assemblea legislativa, si va via via asseverando tra gli organi regionali e che vede aumentare la capacità di controllo dell’Assemblea; da una necessità di definire una prassi virtuosa, e quindi una capacità di governo, dei processi decisionali in senso lato ovvero, i processi decisionali costituiti dalla somma delle prassi decisorie ed *iter* legislativi.

In effetti l’istituzione del CAL si viene ad inserire attivamente nel pieno di queste novità. Esso è organo di “rappresentanza, consultazione e coordinamento tra la Regione e gli enti locali” (art. 23, comma 1, dello statuto), “partecipa ai processi decisionali della Regione riguardanti il sistema delle autonomie locali, mediante proposte e pareri nei modi e nelle forme previsti dallo statuto e dalle leggi” (art. 23, comma 2). A tal fine viene investito, per l’espressione di pareri, sia dall’Assemblea legislativa che dalla Giunta regionale nelle forme disciplinate dal regolamento dell’Assemblea legislativa. Si rapporta quindi agli altri organi regionali per specifiche funzioni che ne riconoscono l’autonomia (nomina, per esempio, due membri per la

Consulta di garanzia statutaria), ma, cosa ancora più rilevante in riferimento alla propria autonomia, può ricorrere alla stessa per “conflitti di competenza tra gli organi” previsti dallo statuto “anche in relazione all’obbligo istituzionale di tenere comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione” (art. 69, comma 1, lett. *d*) dello statuto).

Il CAL ha un consistente potere di iniziativa che si concretizza in relazione agli altri organi regionali ed ai singoli componenti dell’Assemblea legislativa, ma anche in relazione a soggetti presenti nel territorio regionale quali organizzazioni di rappresentanza, di categoria. Gode quindi di un potere di iniziativa codificato dalle fonti che forniscono la potestà di agire al CAL e un potere di iniziativa-negoziazione non codificato dalle fonti normative.

Il CAL interviene nel processo legislativo regionale, ne è parte ed allo stesso tempo può intervenire nei processi decisionali che a titolo vario costituiscono la *governance* della Regione Emilia-Romagna.

Il quadro che ne emerge rende chiaro il superamento della fase che dava un senso alla Conferenza Regione-autonomie locali. Ci troviamo di fronte, oggi, ad un nuovo organo che non può essere connotato come articolazione di altro organo regionale e che vuole svolgere appieno la propria funzione di rappresentanza, di coordinamento degli enti locali regionali rispetto ai processi decisionali regionali e contribuire in questo modo ad una *governance* efficace. Ciò emerge anche da una lettura del regolamento interno del CAL che, oltre ad essere un naturale sviluppo dei presupposti posti dallo statuto, dalla legge istitutiva nonché dal regolamento interno dell’Assemblea legislativa, rafforza la capacità d’iniziativa dell’organo, di raccordo con il territorio e con le associazioni di rappresentanza dei Comuni e delle Province.

Oggi vi è consapevolezza, tra i sindaci ed i presidenti di Provincia, del ruolo nuovo e peculiare che si può svolgere e della consistente forza di negoziazione che ci viene conferita in parte e che per altra parte dovremo guadagnare e mantenere.

Non è pensabile che tutto ciò che attiene alla pratiche decisorie della Regione debba e possa passare per il CAL.

Ma è realisticamente possibile pensare che attraverso esso si possa sviluppare una dinamica che connetta, sempre al meglio, la produzione delle leggi che impattano sugli enti locali con le azioni di *governance* imbastite al fine di implementare e rendere efficaci le decisioni di governo.

Con questa convinzione lavoreremo nel prossimo mandato regionale e rivolgeremo la nostra iniziativa all'Assemblea legislativa ed alla Giunta regionale.

Istituzione e disciplina del CAL in Emilia-Romagna. Modelli a confronto

di Boris Vitiello*

Sommario

1. Introduzione: la comparazione dei modelli, partendo dal CAL dell'Emilia-Romagna. – **2.** Il CAL come espressione del carattere "municipale" del nostro sistema decentrato. – **3.** Il contenuto dispositivo dell'art. 123, comma 4, Cost. – **4.** Il CAL come organo di raccordo istituzionale. – **5.** Lo speciale rapporto tra CAL e Assemblea legislativa. – **6.** I componenti del CAL. – **7.** Quale raccordo con la Giunta regionale? – **8.** La "possibile" autonomia del CAL. – **9.** Il potere consultivo del CAL: limiti ed incidenza. – **10.** Conclusioni.

1. Introduzione: la comparazione dei modelli, partendo dal CAL dell'Emilia-Romagna

Il presente contributo nasce con l'intento di offrire al lettore una breve ed essenziale analisi comparatistica delle scelte compiute dalle singole Regioni in ordine alla creazione del Consiglio delle autonomie locali (*hic inde* CAL), partendo dal modello adottato in Emilia-Romagna. Dopo tante discussioni, passata la "stagione statutaria", in alcune realtà solo da poco conclusa, quasi a dieci anni dalla sua previsione in Costituzione⁽¹⁾, finalmente le singole Regioni con le proprie leggi di disciplina hanno "concretizzato" l'istituzione di questo organismo. Dopo aver dibattuto a lungo, soprattutto in occasione dell'elaborazione dei nuovi testi statutari, sul modello da adot-

(*) Avvocato in Bologna e consulente della Direzione generale Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna.

(1) Art. 7 legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 recante "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione".

tare, la dottrina potrà di qui in avanti dedicarsi all'esegesi del suo pratico funzionamento. Questo lavoro mira a fotografare l'attuale quadro normativo offerto non solo dalle leggi regionali sinora intervenute ma, prima ancora, dagli statuti, e finanche, ad un livello di gerarchia delle fonti più basso, dai regolamenti per l'organizzazione interna delle assemblee regionali.

2. *Il CAL come espressione del carattere "municipale" del nostro sistema decentrato*

Prima di procedere con l'analisi della disciplina del CAL, è giusto partire dalla considerazione del contesto istituzionale in cui questo organismo si inserisce al fine di comprenderne appieno il significato e il valore. Dopo la ridefinizione dell'autonomia statutaria delle Regioni⁽²⁾ il legislatore costituzionale del 2001, pur nella prosecuzione dell'opera di decentramento regionale⁽³⁾, ha voluto accrescere contestualmente il ruolo degli enti minori, disegnando quello che buona parte della dottrina ha definito come "pluralismo istituzionale paritario"⁽⁴⁾. Infatti, almeno su un piano formale, lo Stato e gli altri enti territoriali hanno pari dignità costituzionale. Emblematica al riguardo la norma contenuta nell'art. 114, comma 1, Cost.: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città

(2) Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, recante "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni".

(3) In verità già le c.d. "riforme Bassanini" anticipano i contenuti normativi delle nuove disposizioni costituzionali del 2001, anche in relazione al sistema delle autonomie locali. Al riguardo ha avuto fortuna a livello dottrinale la locuzione di "decentramento amministrativo a Costituzione invariata": così G.F. FERRARI, *Il regionalismo a Costituzione invariata: lo stato dell'arte all'entrata in vigore del nuovo Titolo V*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, CEDAM, 2003, p. 463 ss.

(4) Da ultimo, O. CHESSA, *Pluralismo paritario e autonomie locali nel regionalismo*, in ID. (a cura di), *Verso il federalismo "interno". Le autonomie locali nelle Regioni ordinarie e speciali*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 13 ss.

metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”. In tale contesto, la valorizzazione dei livelli di governo sub-regionali passa anche attraverso l’istituzione del CAL. E la previsione dell’art. 123, comma 4, Cost. per cui “In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali”, risponde all’esigenza, sentita evidentemente dal legislatore costituzionale, di creare un bilanciamento al potere regionale⁽⁵⁾. Al riguardo, il nuovo riparto delle competenze legislative risultante dalla modifica costituzionale del 2001 (art. 117, commi 2, 3 e 4), preceduto nel 1999 dall’introduzione dell’elezione diretta del presidente della Giunta regionale (art. 122, comma 5, Cost.) e della regola del *simul stabunt simul cadent* (art. 126, comma 3, Cost.), ha indubbiamente concentrato rilevanti poteri in capo all’ente Regione.

La previsione del CAL, quindi, va letta innanzitutto come “antidoto contro neocentralismi di stampo regionale”⁽⁶⁾: al riguardo, la funzione consultiva tipica di questo organismo interessa innanzitutto, in maniera esemplare, le politiche regionali sugli enti locali, potendo i suoi pareri incidere sul procedimento di adozione delle leggi e degli atti amministrativi generali (di competenza non solo assembleare, ma anche di Giunta) di interesse per il sistema delle autonomie locali. Infatti “l’inserimento di un nuovo comma nell’art. 123 Cost., pare volto, più che a introdurre elementi del modello improntato alla centralità della Regione, a prevedere una norma di favore per gli enti locali, dei quali la Regione è obbligata a tenere conto nei propri processi decisionali”⁽⁷⁾.

(5) Dopo la modifica dei primi tre commi dell’art. 123 Cost. ad opera della legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, successivamente con la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, è stato inserito il nuovo comma 4, relativo appunto all’istituzione del CAL.

(6) Così L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1000.

(7) Così T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle autonomie locali*, in questa *Rivista*, 2001, p. 1057.

È auspicabile che questo ruolo “antagonista” disegnato in capo al CAL⁽⁸⁾, pur voluto dal legislatore costituzionale, rientri però, in nome del buon funzionamento del sistema endoregionale, in un meccanismo virtuoso di bilanciamento di poteri. Allo stesso tempo va detto che non si tratta di uno sterile disegno rimasto sulla carta, dal momento che, sul piano pratico, in maniera più o meno accentuata a seconda delle Regioni, le norme di disciplina prevedono particolari meccanismi di “pressione” del CAL nei confronti del potere regionale. Si pensi, a mero titolo di esempio, al raccordo con l’organo di garanzia statutaria, che alcune Regioni delineano in rapporto all’eventuale lesione, procurata da una legge regionale, all’autonomia o più in generale agli interessi degli enti locali⁽⁹⁾. Lo statuto dell’Emilia-Romagna prevede al riguardo che su richiesta del CAL, la Consulta di garanzia statutaria esprima “parere su conflitti di competenza tra gli organi previsti dal presente statuto, anche in relazione all’obbligo istituzionale di tenere comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione” (art. 69, comma 1, lett. d)⁽¹⁰⁾.

(8) Così M. CARLI, *I rapporti Regione-enti locali come problema di organizzazione e funzionamento della Regione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 178.

(9) Lo statuto dell’Emilia-Romagna prevede la nomina da parte del CAL di due dei cinque componenti della Consulta di garanzia statutaria (art. 69, comma 3). Stessa disposizione si ritrova nello statuto abruzzese (art. 79, comma 1) e in quello lombardo (art. 59, comma 2). Lo statuto toscano, poi, con una norma simile, prevede che il Consiglio regionale scelga uno dei componenti dell’organo di garanzia fra una rosa di tre nomi indicati dal CAL (art. 57, comma 5).

(10) L’Abruzzo sembra contenere una previsione più incisiva: “Il Consiglio delle autonomie locali può ricorrere al Collegio regionale per le garanzie statutarie per l’interpretazione dello statuto e la compatibilità, con questo, di leggi e provvedimenti riguardanti gli enti locali” (art. 71, comma 5). In realtà, il ricorso “diretto” del CAL all’organo di garanzia non potrà che avere come conseguenza, anche in questo caso, l’emissione di un parere dell’organo di garanzia. La Lombardia espressamente prevede che il CAL possa chiedere un parere all’organo di garanzia, senza specificare su quali materie (art. 60, comma 1, lett. d). Disposizioni simili si ritrovano nello statuto calabrese – il quale anzi specifica in maniera dettagliata i diversi casi in cui il CAL può “invocare” l’intervento dell’organo di garanzia (art. 45, comma 2 e 57, comma 5) – in quello laziale (art. 68, comma 7) ed in quello piemontese (art. 92,

D'altronde è possibile evidenziare l'impronta "municipale" del nostro federalismo, ancora ibrido e incompiuto, in recenti novità legislative. Infatti la legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", all'art. 12, prevede tra i "Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali" anche l'individuazione, da parte della legge statale, di "tributi propri dei Comuni e delle Province", e quindi accanto ai tributi regionali ritroveremo, nel nuovo sistema del federalismo fiscale, anche imposte locali. Addirittura per i c.d. "tributi di scopo" si conferisce all'ente locale "la facoltà di stabilirli e di applicarli in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana"⁽¹¹⁾.

comma 1). La Campania, con una norma generica, dispone che "qualsiasi organo dell'amministrazione regionale e locale" può formulare richiesta di parere non vincolante all'organo di garanzia (art. 57, comma 2).

(11) Art. 12. (*Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali*). – 1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al coordinamento ed all'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) la legge statale individua i tributi propri dei Comuni e delle Province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi Comuni e Province di tributi o parti di tributi già erariali; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; stabilisce, garantendo una adeguata flessibilità, le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale;

b) definizione delle modalità secondo cui le spese dei Comuni relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a), numero 1), sono prioritariamente finanziate da una o più delle seguenti fonti: dal gettito derivante da una compartecipazione all'IVA, dal gettito derivante da una compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla imposizione immobiliare, con esclusione della tassazione patrimoniale sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo secondo quanto previsto dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge in materia di imposta comunale sugli immobili, ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126;

c) definizione delle modalità secondo cui le spese delle Province relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a), numero 1), sono

Il CAL è l'espressione poi, sul versante locale, dei principi di sussidiarietà⁽¹²⁾ e di leale collaborazione⁽¹³⁾, sui quali si fonda il raccordo tra i diversi livelli di governo presenti nel nostro ordinamento⁽¹⁴⁾. Se è pleonastico ricordare il valore assunto dal principio di sussidiarietà, già ai tempi della legge c.d. "Bassa-

prioritariamente finanziate dal gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e dalla compartecipazione ad un tributo erariale;

d) disciplina di uno o più tributi propri comunali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana;

e) disciplina di uno o più tributi propri provinciali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi istituzionali;

f) previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra Comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali;

g) previsione che le Regioni, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, possano istituire nuovi tributi dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali;

h) previsione che gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possano disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi e di introdurre agevolazioni;

i) previsione che gli enti locali, nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza, dispongano di piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini;

l) previsione che la legge statale, nell'ambito della premialità ai Comuni e alle Province virtuosi, in sede di individuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica riconducibili al rispetto del patto di stabilità e crescita, non possa imporre vincoli alle politiche di bilancio degli enti locali per ciò che concerne la spesa in conto capitale limitatamente agli importi resi disponibili dalla Regione di appartenenza dell'ente locale o da altri enti locali della medesima Regione.

(12) Da una veloce panoramica dei testi statuari, è facile osservare che spesso (Abruzzo, Piemonte, Puglia, Lombardia) si parla di Consiglio delle autonomie locali in rapporto proprio al principio di sussidiarietà.

(13) Al riguardo vedi G.U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2003, p. 231 ss. e L. CASTELLI, *La leale collaborazione fra Regione ed enti locali: il Consiglio delle autonomie locali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, p. 1291 ss.

(14) Definisce il CAL un meccanismo istituzionale di "ingegnerizzazione dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione" R. BIN, *L'amministrazione coordinata e integrata*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1009 ss.

nini” n. 59/1997 (contenente le deleghe per l’emanazione dei successivi decreti, primo fra tutti il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112), costituendo esso il cardine del nuovo sistema di decentramento amministrativo disegnato con quel provvedimento⁽¹⁵⁾, e quindi già prima della sua costituzionalizzazione con la riforma del Titolo V⁽¹⁶⁾, in merito al principio di leale collaborazione va sottolineato che esso si è affermato con maggior forza nel corso degli anni per via dottrinale e giurisprudenziale⁽¹⁷⁾. E proprio in nome di questo principio gli enti territoriali minori vanno coinvolti nei processi decisionali che li riguardano: la leale collaborazione non trova espressione solo nei rapporti tra Stato e Regioni, ma anzi è valida anche per le relazioni istituzionali endoregionali.

3. *Il contenuto dispositivo dell’art. 123, comma 4, Cost.*

Un ultimo rilievo a conclusione di queste brevi premesse attiene all’art. 123, comma 4, Cost. ossia alla previsione costituzionale di una disciplina prettamente “statutaria” del CAL⁽¹⁸⁾. Sulla base di questo disposto è indubitabile che il CAL sia un organo a rilevanza statutaria; a differenza di altri, però, esso trova anche “copertura” costituzionale. Se infatti, ad esempio, si procede ad un veloce raffronto con la Consulta di garanzia

(15) Vedi qui nota 3.

(16) Il principio di sussidiarietà si ritrova nella lettera della Costituzione all’art. 118, in rapporto alle funzioni amministrative, conferite in via primaria ai Comuni (comma 1, c.d. “sussidiarietà verticale”), e all’autonoma iniziativa dei cittadini (comma 4, c.d. “sussidiarietà orizzontale”), nonché all’art. 120 in relazione ai poteri sostitutivi del Governo nazionale (comma 2), per il cui esercizio si impone il rispetto sia del principio di sussidiarietà che del principio di leale collaborazione. Altri riferimenti a quest’ultimo non sono presenti nella Carta.

(17) Vedi R. BIFULCO, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. CASSESE, IV, 2006, p. 3356 ss.

(18) Si può a ragione sostenere che la riforma del Titolo V, con l’introduzione del CAL, affianca, al vertice del potere regionale, al Consiglio, alla Giunta e al presidente della Giunta un altro organo costituzionalmente e statutariamente “necessario”.

statutaria – prevista, pur se con differenti denominazioni, in tutti i nuovi statuti, anche quelli più recenti della Lombardia e della Campania, escluso quello marchigiano – si può notare da un lato che questa sia sì un organo importante per il funzionamento complessivo della nuova autonomia regionale, ma dall’altro che la nostra Costituzione non ne imponga l’indefettibile presenza. È certo, comunque, che uno statuto che non contempli il CAL sia in contrasto con la Costituzione⁽¹⁹⁾ come pure risulterebbe illegittima una revisione statutaria che elimini *ex post* questo organismo⁽²⁰⁾.

Va evidenziato che la lettera della stesso art. 123, comma 4, Cost. sembra imporre non la semplice previsione quanto, piuttosto, una vera e propria disciplina dell’organo da parte della fonte statutaria. Al riguardo, può dirsi che un rinvio troppo ampio dello statuto alla legge regionale sarebbe sintomo di un minor rilievo dell’organo all’interno della Regione – potendo essere lo stesso oggetto di più “facili” riforme anche *in pejus* – e, di conseguenza, comporterebbe una sua “debole” azione. Se, in relazione a questo aspetto, si analizzano brevemente i diversi testi statutari, si può notare che si va da quello pugliese, il quale contiene un rinvio forse eccessivo alla legge regionale prevedendo che sia questa a disciplinare le funzioni del CAL (art. 45, comma 3), a quello ligure che, al contrario, circoscrive l’intervento del legislatore unicamente alla disciplina della composizione, dell’organizzazione e del funzionamento dello stesso organo (art. 65, comma 3). Al riguardo, se da un lato è

(19) La dottrina si divide sugli effetti, in termini di annullabilità in sede di giudizio costituzionale, dell’adozione di uno statuto che non contempli il CAL o di una legge di revisione statutaria che sopprima questo organismo. Vedi T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale...*, cit.; all’opposto, R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimenti e limiti*, in *Le Regioni*, 2000, p. 527 ss.

(20) Non si tratta di un’ipotesi solo “teorica”: di recente la Regione Calabria, con la l.r. 19 gennaio 2010, n. 3, ha abrogato *in toto* l’articolo del proprio statuto (art. 57 l.r. 19 ottobre 2004, n. 25) che aveva istituito l’organo di garanzia statutaria. E anche se non previsto dalla Costituzione, questo organo, come il CAL, ha un indubbio rilievo statutario.

possibile ritrovare questa disposizione, inerente gli aspetti prettamente “organizzativi”, in tutti gli statuti regionali, dall’altro alcuni testi “si spingono” a prevedere elementi ulteriori.

Lo statuto dell’Emilia-Romagna, ad esempio, all’art. 23, comma 2, dispone: “Il CAL esercita le proprie funzioni e partecipa ai processi decisionali della Regione riguardanti il sistema delle autonomie regionali, mediante proposte e pareri nei modi e nelle forme previsti dallo statuto e dalla legge regionale”. Con una delega ancora più pregnante, lo statuto della Regione Abruzzo dispone che sia la legge ad indicare “quando” – ossia su quali materie ed in quali casi – e “come” interviene il parere del CAL, anche se nelle sue disposizioni ritroviamo specificati alcuni ambiti di competenza (art. 72, commi 1 e 2). Vi sono poi i testi delle Regioni Calabria (art. 48, comma 5), Lazio (art. 67, comma 2), Piemonte (art. 88, comma 2, lett. *d*), i quali, con una norma “di chiusura”, prevedono l’intervento del CAL su ogni altra questione ad esso demandata dal proprio rispettivo statuto e dalla legge regionale. I testi delle Regioni Marche (art. 38, comma 4) ed Umbria⁽²¹⁾ (art. 29, comma 1) ampliano questo aspetto affermando che la legge regionale possa attribuire al CAL altre funzioni o competenze.

Allargando il discorso, è lecito chiedersi cosa comporti, nell’assetto dei poteri regionali, la presenza del CAL: ossia, quali siano le conseguenze del funzionamento di un siffatto organo, portatore di interessi non prettamente regionali, in quanto propri delle realtà locali. È chiaro che se alla semplice creazione del CAL – ma il discorso potrebbe riguardare qualsivoglia organo – non seguisse una sua reale e concreta operatività, la domanda di cui sopra potrebbe essere evasa in breve, dal momento che l’azione dello stesso si tradurrebbe probabilmente in atti puramente formali. Ma laddove invece il CAL, disciplinato in

(21) La legge umbra 20/2008 definisce all’art. 5 la Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria regionale come “una sezione del CAL”: il rilievo è importante dal momento che solo questa Regione introduce una tale previsione.

maniera dettagliata dallo statuto e poi in via residuale dalla legislazione regionale, trovasse modo di operare “a pieno regime” il discorso sarebbe senz’altro diverso. Infatti, anche se l’istituzione del CAL non va inclusa tra quegli elementi da cui dedurre la tipologia di forma di governo, si può tuttavia sostenere che essa rientri fra i tratti caratterizzanti di una Regione: l’analisi del concreto funzionamento del CAL consente di individuare, insomma, quelle Regioni con una maggiore “propensione” verso il sistema delle autonomie locali.

4. *Il CAL come organo di raccordo istituzionale*

Focalizzando ora l’analisi sulla disciplina del CAL, va innanzitutto ricordato che, già prima della sua previsione, esistono sedi di raccordo tra Regione ed enti locali. Notando che il CAL è l’unico organo d’incontro istituzionale previsto dalla Costituzione⁽²²⁾, è doveroso sottolineare che la funzione oggi assunta dal CAL era prima di competenza della Conferenza permanente Regione-autonomie locali⁽²³⁾. Se si volessero proporre, almeno in via “tendenziale” e quindi necessariamente approssimativa, delle differenze tra Conferenze e Consigli, si potrebbe dire che il raccordo, nel primo caso, privilegia i rapporti con l’esecutivo regionale, mentre nel caso dei Consigli si sviluppa attraverso le relazioni con le assemblee legislative. Sul piano della composizione, poi, le Conferenze hanno un tratto più che altro “misto” – rappresentanti degli esecutivi degli enti locali e rappresentanti dell’esecutivo regionale – mentre solitamente

(22) La riforma costituzionale approvata dal Parlamento nel 2006 ma poi “bocciata” dal corpo elettorale con referendum prevedeva la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni.

(23) La Regione Toscana addirittura già con la l.r. 22/1998 (poi abrogata dalla l.r. 36/2000), e quindi prima dell’introduzione, con la riforma del 2001, del CAL nel testo dell’art. 123 Cost., aveva creato un organo denominato proprio “Consiglio delle autonomie locali”.

fanno parte dei Consigli soltanto rappresentanti degli enti locali. Proposta questa interpretazione, è da dare rilievo certamente al *nomen* usato dal legislatore costituzionale del 2001 che appunto parla di “Consiglio” e la cui composizione sembrerebbe quindi poter prevedere unicamente rappresentanti del sistema locale (struttura di tipo “monista”)⁽²⁴⁾.

Guardando ora alle leggi di disciplina del CAL, al fine di constatare se le singole Regioni abbiano optato per la permanenza o per la soppressione della Conferenza, si può evidenziare una generale volontà di abrogazione. Insomma, tutte le Regioni hanno abrogato le precedenti disposizioni che istituivano la Conferenza permanente Regione-autonomie locali⁽²⁵⁾. Più in specifico, se la Liguria, la Calabria e il Lazio hanno disposto la soppressione immediata di quest’organismo, le Marche, l’Abruzzo, la Puglia, la Lombardia e l’Umbria hanno in que-

(24) Vedi M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali: conferenza o consiglio?*, in questa *Rivista*, 2001, p. 217 ss. Ed ancora dello stesso Autore, *Le altre Conferenze. L’esperienza delle Conferenze permanenti Regione-autonomie locali*, in questa *Rivista*, 1998, p. 67 ss. Vedi poi per una rassegna delle diverse sedi di raccordo con il potere centrale, G. PUCCINI, *Raccordi fra governo e autonomie territoriali, forma di governo e struttura del governo*, in www.federalismi.it, n. 20/2009. Ci sono casi in cui è prevista la partecipazione di rappresentanti regionali, senza però diritto di voto (Abruzzo, Calabria, Lazio e Piemonte).

(25) L’unico a distinguersi è stato il legislatore piemontese, il quale ha soltanto modificato, e non abrogato *in toto*, alcune disposizioni della propria legge che istituiva la Conferenza permanente Regione-autonomie locali. Nella legge 30/2006 recante appunto “Istituzione del Consiglio delle autonomie locali e modifiche alla legge regionale 20 novembre 1998, n. 34 (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli enti locali)” la Conferenza viene definita “organo di concertazione, cooperazione e coordinamento tra la Regione e le associazioni rappresentative degli enti locali”. Tra le sue funzioni, essa: “a) esprime pareri obbligatori e formula proposte sugli atti amministrativi di competenza della Giunta regionale, a carattere generale che incidono in modo strutturale sul sistema regionale delle autonomie locali, nonché in merito a quelli che trasferiscono beni e risorse necessari per il relativo conferimento delle funzioni amministrative; b) esprime pareri in merito alla semplificazione ed armonizzazione delle procedure amministrative”. La Conferenza, composta dal presidente della Giunta regionale e dalle associazioni regionali degli enti locali, inoltre, costituisce la sede istituzionale nella quale concludere “accordi al fine di coordinare l’esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune”.

sto senso dato valore al momento dell'insediamento del CAL, quasi a segnare un "passaggio di testimone" tra i due organi, destinati a svolgere le stesse funzioni, come espressamente indicato dalle leggi regionali medesime. L'Emilia-Romagna nella propria legge 9 ottobre 2009, n. 13, non si pronuncia invece sul perdurante, o meno, funzionamento della summenzionata Conferenza, istituita in precedenza nel 1999 quale "strumento di raccordo tra Giunta regionale ed esecutivi degli enti locali" ⁽²⁶⁾ in quanto è già una legge precedente, la l.r. 4/2006, recante "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università", a prefigurare il passaggio di funzioni da un organo all'altro ⁽²⁷⁾.

5. *Lo speciale rapporto tra CAL e Assemblea legislativa*

A rimarcare la natura di "consiglio" e non di "conferenza" disegnata in capo al CAL è il suo rapporto privilegiato con l'organo assembleare regionale ⁽²⁸⁾. Pur se lo statuto dell'Emilia-Romagna, a differenza degli altri, non specifica nulla sul punto, la legge di disciplina si premura di sottolineare all'art. 2, comma 4, che il CAL "ha sede presso l'Assemblea legislativa

(26) Artt. 25 ss. l.r. 21 aprile 1999, n. 3, recante "Riforma del sistema regionale e locale".

(27) Recita l'art. 31, comma 3, della legge: "Dalla data di insediamento del Consiglio delle autonomie locali la Conferenza Regione-autonomie locali è soppressa".

(28) Il dato qui evidenziato ci permette di approfondire un aspetto cui prima si è già accennato: ovvero l'influenza che il funzionamento di un organo quale il CAL può comportare sui meccanismi di governo regionale. La sua strutturazione presso l'Assemblea legislativa infatti potrebbe avere una significativa incidenza sui rapporti tra quest'ultima e la Giunta nonché sui rapporti maggioranza-opposizione. Nella prima ipotesi è facile intuire che l'Assemblea, in caso di contrasto con il potere esecutivo, potrebbe trovare nel CAL una sponda favorevole. Nella seconda, il raccordo di questo organo con l'Assemblea favorisce il contatto tra le forze politiche di opposizione e gli enti locali, che potrebbero insieme costituire un "blocco unico" contro la maggioranza che sostiene l'esecutivo.

regionale”. L’altro elemento che lega il CAL all’Assemblea è la sua durata, che è fatta in generale corrispondere a quella, appunto, dell’organo legislativo. Fa eccezione, assieme alle Marche, la legge dell’Emilia-Romagna, che, non disponendo un rinnovo totale, prescrive che il CAL venga rinnovato solo per la quota di componenti elettivi “entro novanta giorni dalle elezioni amministrative concernenti più della metà dei Comuni della Regione”. Come si vedrà in seguito, infatti, il CAL si compone anche di membri “di diritto”, ossia che non devono essere “scelti”. La previsione della legge emiliano-romagnola, appena riportata, chiarisce un aspetto che potrebbe in effetti essere stato sottinteso da altri legislatori regionali: ossia che il rinnovo riguarda solo la quota dei membri “non di diritto” costituendo infatti un’inutile formalità procedere a rinominare i membri che fanno già parte “di diritto” del CAL. Si ritrova la stessa precisazione nella legge calabrese anche se, a differenza del CAL emiliano, la durata in carica è legata a quella dell’organo legislativo e quindi si procederà al suo rinnovo a seguito delle elezioni regionali.

Ad ulteriore riprova dello specifico legame *ad hoc* creato fra CAL ed organo legislativo regionale è da menzionare anche la previsione, in alcune leggi, della “seduta congiunta”, convocata una volta l’anno per un “esame dello stato delle autonomie”. L’Emilia-Romagna al riguardo prevede all’art. 7 “Riunioni congiunte degli organi” in occasione della presentazione del “Rapporto sullo stato delle autonomie” di cui all’art. 9, comma 3, della l.r. 3/1999, come pure “per la discussione di problematiche relative alle autonomie locali”. Ancor di più, possono essere convocate “speciali sessioni di informazione e dibattito” su questioni di rilevante interesse comune della Regione e delle autonomie locali.

Il raccordo CAL-Assemblea legislativa è reso ancora più concreto e pregnante in alcuni testi statutari dal riferimento al regolamento interno della stessa Assemblea. Lo statuto emiliano-romagnolo, ad esempio, all’art. 23, comma 6 affida al regolamento medesimo la disciplina delle modalità e dei

termini nei quali il CAL adotta i propri pareri⁽²⁹⁾. Nella legge di disciplina, poi, sono continui i richiami al regolamento interno dell'Assemblea legislativa⁽³⁰⁾. In specifico si prevede che l'espressione dei pareri del CAL avvenga secondo le disposizioni del regolamento interno assembleare (art. 6), come pure che le attività delle commissioni permanenti per materia, in cui si articola il CAL emiliano-romagnolo, vengano disciplinate "in correlazione con le disposizioni del regolamento dell'Assemblea legislativa" (art. 4, comma 3). Infine, anche le riunioni congiunte Assemblea-CAL devono avvenire nel rispetto del regolamento medesimo (art. 7, comma 1).

6. *I componenti del CAL*

In merito alla composizione del CAL solo lo statuto marchigiano e quello campano fissano direttamente il numero esatto dei membri dell'organo in questione. Gli altri testi invece definiscono il numero massimo dei componenti, in alcuni casi parificandolo al numero dei consiglieri regionali, per delegare poi la scelta definitiva al legislatore regionale ordinario. Circa i componenti del CAL, quindi, va fatto riferimento a quanto dispongono le leggi regionali, e non solo per quanto riguarda il dato numerico. Infatti, anche in rapporto alla tipologia dei componenti, gli statuti si astengono dal prevedere disposizioni puntuali, usando per lo più formule generiche quali la garanzia di una "equilibrata rappresentanza delle autonomie locali e del territorio" (Emilia-Romagna art. 23, comma 9, lett. *a*), il richiamo ai "principi della rappresentatività territoriale e della equilibrata presenza dei Comuni in base alla consistenza

(29) Vedi anche statuto Calabria (art. 48, comma 6), Campania (art. 23, comma 9) e Lazio (art. 67, comma 5).

(30) Le disposizioni inerenti il funzionamento del CAL, contenute nel regolamento interno dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna (delib. Ass. leg. 28 novembre 2007, n. 143), sono agli artt. 56, 57 e 58.

demografica” (Lombardia, art. 54, comma 1). Lo statuto campano invece espressamente prevede che i componenti elettivi ricoprano la carica “di sindaco, di consigliere provinciale o di consigliere comunale” (art. 22, comma 3).

È sempre prevista la presenza di membri “di diritto”, tranne che per il CAL Puglia la cui legge contempla solo componenti elettivi. Fanno parte di diritto del CAL, in ogni realtà, i presidenti delle Province e i sindaci dei Comuni capoluogo di Provincia; al riguardo si differenziano la Liguria, che prevede tra i membri di diritto anche i presidenti dei Consigli provinciali, nonché i sindaci e i presidenti dei Consigli comunali dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. La legge lombarda, unica ad operare in questo senso, inserisce tra i membri di diritto anche i presidenti dell’Unione delle Province lombarde, dell’ANCI Lombardia, della delegazione regionale UNCEM e dell’AICCRE Lombardia. Anzi al riguardo va rimarcato che lo statuto lombardo definisce espressamente il CAL organo di rappresentanza degli enti locali “e delle loro organizzazioni maggiormente rappresentative”.

Abbiamo già visto prima che è previsto in alcuni casi che partecipino alle sedute del CAL rappresentanti dell’esecutivo regionale oppure esponenti delle categorie locali, senza però diritto di voto. È il caso della Regione Abruzzo la cui legge prevede la possibile presenza del presidente della Regione o del vicepresidente, del presidente del Consiglio regionale o di un vicepresidente, dell’assessore regionale competente in materia di enti locali, degli assessori regionali competenti nelle materie all’ordine del giorno della seduta e dei consiglieri regionali firmatari e relatori dei provvedimenti all’esame del Consiglio delle autonomie locali, nonché dei presidenti dell’ANCI, dell’UPI, dell’UNCEM, dell’AICCRE e della Lega delle autonomie locali (art. 2, comma 4). Come pure è il caso della Regione Lazio che, ad esempio, prevede anche la partecipazione dei rappresentanti delle camere di commercio e delle università regionali (art. 2, commi 5 e 6). La Regione Lombardia, come già visto prima, è molto aperta specificatamente al mon-

do dell'associazionismo locale⁽³¹⁾; nella sua legge è possibile notare una particolare attenzione anche alle autonomie funzionali e sociali. Ecco che quindi per l'analisi e la valutazione di determinate politiche regionali il CAL si riunisce in composizione integrata da rappresentanti del mondo delle università, delle istituzioni scolastiche autonome accreditate, dal presidente di Unioncamere Lombardia, da presidenti di Camere di commercio della Regione, da rappresentanti del Terzo settore e delle associazioni sindacali. Il dato normativo di rilievo è che, dalla lettura dell'art. 54, comma 8, dello statuto, questi componenti contribuiscono all'espressione dei pareri sullo statuto stesso e su determinati strumenti della programmazione regionale.

In effetti, dal punto di vista ermeneutico, è necessario valutare preventivamente cosa l'art. 123, comma 4, Cost. intenda per "enti locali". Nel tentativo di comprendere questo aspetto, e allargando la visuale ad altre disposizioni, si può notare che l'art. 114, comma 1, Cost. parla, oltre che di Stato e Regioni, unicamente di Comuni, Province e Città metropolitane⁽³²⁾. Sul piano della legislazione ordinaria, invece, il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (c.d. TUEL) parla anche delle Comunità montane, delle Comunità isolate e delle Unioni di Comuni. Per ragioni di economia di questo elaborato, non è possibile approfondire questo aspetto, che comunque riporta a due inter-

(31) Alcuni autori ritengono che contrasti con la natura del CAL l'inclusione in esso di esponenti del mondo dell'associazionismo locale poiché "a rigore la forma rappresentativa prefigurata dal CAL è incompatibile con la forma rappresentativa di tali associazioni, perché la prima si basa su meccanismi di scelta dei componenti della istituzione rappresentativa stabiliti dalla legge, la seconda su meccanismi affidati agli statuti privati di associazioni volontarie" (U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali*, cit.).

(32) La legge delega sul federalismo fiscale 5 maggio 2009, n. 42, reca all'art. 23 "Norme transitorie per le città metropolitane" consentendo l'istituzione in via transitoria, fino alla entrata in vigore della disciplina ordinaria, di questa tipologia di enti locali, finora rimasta solo "sulla carta".

rogativi: ossia ci si dovrebbe chiedere da un lato se sia doveroso, per rispondere adeguatamente alle istanze locali, includere anche rappresentanti di “altre” tipologie di enti territoriali, e dall’altro se abbia senso inserire nel CAL anche rappresentanti delle autonomie funzionali (camere di commercio, università, ecc.), come, si è visto sopra, ha fatto la Regione Lombardia in maniera pregnante⁽³³⁾.

Le Regioni hanno già operato comunque le relative scelte: se si è visto cosa hanno previsto circa le autonomie funzionali, sono da fare ancora alcune osservazioni sulla tipologia dei componenti del CAL. L’Emilia-Romagna contempla, tra i componenti di diritto, i presidenti delle Province e i sindaci dei Comuni capoluogo e di quelli con più di cinquantamila abitanti. Sono componenti elettivi ventidue sindaci di Comuni non capoluogo fino a cinquantamila abitanti, di cui la metà appartenenti a Comuni montani, come individuati ai sensi dell’art. 1, comma 5, della l.r. 20 gennaio 2004, n. 2 recante “Legge per la montagna”.

Allargando la visuale alle altre leggi va detto che, in generale, compongono il CAL esponenti dell’esecutivo locale (seguendo, per questo aspetto, il modello della “conferenza”), con delle eccezioni però. Infatti la Calabria prevede al riguardo la possibilità di eleggere presidenti dei Consigli comunali, il Lazio parla di “rappresentanti” dei Comuni (e quindi non necessariamente dei soli sindaci), la Liguria prevede addirittura tra i membri di diritto i presidenti dei Consigli provinciali e comunali, allo stesso modo dispongono poi Puglia e Umbria.

Sempre in relazione alla tipologia dei componenti, le diverse leggi fanno rientrare nel CAL rappresentanti delle più varie categorie di enti locali: comuni di minoranza linguistica (Calabria), comunità di arcipelago (Lazio), unione di comuni (Lombardia),

(33) Per alcuni autori, tra cui R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali nello statuto regionale*, in questa *Rivista*, 2004, p. 595, l’inclusione anche delle autonomie funzionali non può trovare fondamento nell’art. 123, comma 4, Cost. in quanto sarebbe un’interpretazione troppo estensiva della norma.

comunità collinari (Piemonte). Come si può notare la “voglia” di rappresentanza all’interno del CAL non attiene solo alle realtà montane.

In ordine alle modalità di elezione ogni Regione adotta un proprio sistema⁽³⁴⁾. La Regione Emilia-Romagna prevede che l’assemblea elettiva si componga di tutti i sindaci dei Comuni non capoluogo fino a 50.000 abitanti, convocata con apposito decreto dal presidente della Regione. Vi è un’unica lista di candidati composta dagli aventi diritto che ne facciano richiesta scritta secondo le modalità del decreto di convocazione. Il sindaco-elettore può esprimere un solo voto, a scrutinio segreto. Vincono i ventidue candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. Se nel numero degli eletti non è compreso il numero dei sindaci dei Comuni montani, previsto dalla legge, vengono dichiarati eletti i sindaci dei Comuni montani che hanno ricevuto il maggior numero di voti in sostituzione degli altri. Infine sulla base dei risultati elettorali, il presidente della Regione provvede alla nomina dei componenti del CAL e lo trasmette al presidente dell’Assemblea legislativa regionale, per la convocazione della seduta di insediamento del CAL entro trenta giorni.

7. Quale raccordo con la Giunta regionale?

Venendo al tema dei rapporti tra CAL e Giunta regionale, si è già prima parlato delle differenze tra Consiglio e Conferenza, e si è ricordato che in seno a quest’ultima si privilegiano soprattutto i rapporti con il potere esecutivo. Si è anche sottolineato che tutte le Regioni – tranne il Piemonte – hanno, con la legge di disciplina del CAL, tra le altre cose, soppresso

(34) Da evidenziare che diverse leggi si richiamano, in rapporto all’elezione dei componenti del CAL, al principio di parità di accesso tra uomini e donne, come ad esempio fa la legge laziale. In Campania è proprio lo statuto (art. 22, comma 3) a richiamarsi al “rispetto di una presenza equilibrata di donne e uomini”.

la Conferenza permanente Regione-autonomie locali. Con la creazione del CAL, può quindi sembrare che il fronte del dialogo tra Giunta ed enti locali rimanga “sguarnito”. A ben vedere i legislatori regionali, statutari e ordinari, hanno tenuto conto di questo aspetto e si sono premurati di inserire alcune norme che ovviassero a questo “vuoto” istituzionale: è la posizione di assoluta centralità assunta dall’esecutivo nel quadro regionale a determinare, infatti, la necessità di realizzare un raccordo anche fra Giunta ed enti locali, oltre che tra questi ed Assemblea.

Ecco che allora in differenti statuti ritroviamo alcuni meccanismi d’interazione fra CAL e Giunta regionale. In diversi casi è previsto in capo a quest’ultima l’obbligo di sentire il CAL prima dell’esercizio dei poteri sostitutivi⁽³⁵⁾. Inoltre, è attribuita al CAL la facoltà di proporre all’esecutivo regionale, a norma dell’art. 127 Cost., l’impugnazione di leggi statali, come prevede ad esempio all’art. 23, comma 7 lo statuto Emilia-Romagna⁽³⁶⁾, ma, anche in alcuni casi, di leggi di altre Regioni⁽³⁷⁾. Stessa facoltà di proposta è contemplata per le ipotesi di conflitti di attribuzione dagli statuti delle Regioni Emilia-Romagna e Lazio. In particolare, quest’ultima sviluppa il raccordo enti locali-Giunta anche in relazione al livello comunitario, prevedendo la facoltà per il CAL di proporre al presidente della Regione di ricorrere alla Corte di Giustizia delle Comunità europee (art. 41, comma 4), nonché stabilendo che lo stesso Consiglio sia sentito dal presidente della Regione “prima della partecipazione di quest’ultimo ai procedimenti diretti a regolare rapporti fra l’Unione, la Regione e gli enti locali” (art. 41, comma 6).

(35) Statuto Lazio art. 49, comma 3, statuto Marche art. 28, comma 2, statuto Umbria art. 27, comma 2.

(36) Statuto Lazio art. 41, comma 4, statuto Liguria art. 66, comma 3, statuto Lombardia art. 54, comma 6, statuto Toscana art. 66, comma 5.

(37) Statuto Calabria art. 48, comma 8, e statuto Liguria art. 66, comma 3.

8. La “possibile” autonomia del CAL

Sottolineato il legame particolare tra CAL e Assemblea, e visti ora i momenti di raccordo con la Giunta, è necessario valutare il grado di indipendenza riservato a questo organismo. Nonostante negli statuti non si parli espressamente di “indipendenza” del CAL, è chiaro tuttavia che una certa “autonomia” faccia da presupposto essenziale per il suo buon funzionamento. Al riguardo, se alcune Regioni, tra cui l’Emilia-Romagna (art. 23, comma 8, statuto), prevedono che il CAL adotti un proprio regolamento interno, altre affidano alla legge il compito di disciplinarne, oltre che la composizione – come peraltro già visto – anche l’organizzazione ed il funzionamento⁽³⁸⁾. Comunque sia, ad eccezione delle Marche, nessuna Regione parla propriamente di “autonomia regolamentare” del CAL. Non va dimenticato, inoltre, quanto detto prima circa il regolamento interno del Consiglio regionale, al quale appunto alcuni statuti riservano uno spazio di competenza.

Venendo ora all’analisi delle leggi regionali, nella procedura di adozione del regolamento interno è previsto anche un passaggio “preventivo” in Consiglio regionale, il quale appunto può formulare eventuali osservazioni attinenti il raccordo procedurale tra i due organi. Fanno eccezione la Campania, il Lazio, la Liguria, la Lombardia e l’Emilia-Romagna le cui leggi non contemplano una tale disposizione, nonché la Puglia, nel senso che, al contrario, sembra “comprimere” in questo passaggio l’autonomia del CAL parlando espressamente di “parere vincolante” dell’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale (art. 4, comma 5).

Circa il presidente e l’Ufficio di presidenza, gli unici statuti a pronunciarsi al riguardo sono quello calabrese (art. 48, comma 3, lett. *b*), quello campano (art. 22, comma 4) e quello

(38) Statuto Calabria art. 48, comma 3, lett. *b*), statuto Liguria art. 65, comma 4, statuto Lombardia art. 54, comma 1, statuto Marche art. 37, comma 3, lett. *c*) e 38, comma 4, statuto Piemonte art. 89, comma 3, statuto Puglia art. 45, comma 3.

lombardo (art. 54, comma 10) mentre, per le altre Regioni, è la legge a prevedere apposite disposizioni. È chiaro che, essendo il CAL organo espressione del sistema locale e non essendoci al proprio interno rappresentanti regionali, il suo presidente non potrà che essere di derivazione locale. In specifico, nella scelta del presidente, come pure degli altri componenti dell'Ufficio di presidenza (vicepresidenti e segretari), se in generale, nelle leggi regionali, si prevede *tout court* la loro elezione tra gli stessi membri del CAL, i legislatori del Lazio (art. 5, comma 3) e delle Marche (art. 6, commi 2, 5 e 6) si distinguono riservando opportune garanzie di rappresentanza a determinate categorie di enti locali. Ad esempio, la legge marchigiana dispone che "In occasione del rinnovo delle cariche è previsto l'avvicendamento, nelle rispettive funzioni, di rappresentanti di tipologie di enti locali diverse da quelle del precedente mandato". Anzi, la stessa è l'unica legge che prevede una durata degli incarichi limitata a trenta mesi proprio per garantire un ricambio più frequente ai vertici che tenga conto di tutto il sistema locale. Merita nota la legge lombarda, che al riguardo riporta un'apposita disciplina per l'elezione del presidente (art. 6).

Da sottolineare che le leggi Marche (art. 6, comma 7) e Piemonte (art. 9, comma 2) riservano al regolamento interno del CAL ulteriori possibilità di intervento, anche modificative rispetto alle norme da esse stesse previste. Sempre a questo atto, poi, occorre fare riferimento per le funzioni del presidente e dell'Ufficio di presidenza, come pure per la pubblicità delle sedute. Al riguardo solo la legge piemontese (art. 9, comma 4) e quella pugliese stabiliscono direttamente esse stesse che le sedute del CAL sono pubbliche, disponendo peraltro quest'ultima in maniera "anomala" che sia il regolamento interno del Consiglio regionale a stabilirne le modalità di riunione, a tutto discapito dell'autonomia dell'organo (art. 4, comma 8).

Per quanto riguarda l'Emilia-Romagna va detto che la sua legge è molto incisiva sul profilo organizzativo, anche in rapporto al contenuto dispositivo del regolamento interno. Infatti, si prevede che questo atto disciplini la nomina e la composizio-

ne di un “Comitato di presidenza” che coadiuvi il presidente del CAL nell’organizzare i lavori (art. 4, comma 2). Disponendo poi la legge stessa che il CAL si articoli in “commissioni permanenti per materia” vengono sempre affidate al regolamento interno le relative potestà e attività, come pure il *quorum* strutturale e funzionale. Il Comitato di presidenza stabilisce i casi nei quali il parere è rilasciato direttamente dalla singola commissione. Altre previsioni organizzative contenute nella legge riguardano la convocazione del CAL (dal suo presidente, anche su richiesta di un quinto dei componenti), la validità delle sedute (necessaria presenza della maggioranza dei componenti in carica), le deliberazioni (a maggioranza dei presenti). Si prevede inoltre che i componenti di diritto (sindaco o presidente di Provincia) possono delegare un assessore della propria Giunta.

L’analisi, inoltre, degli strumenti posti a presidio del CAL costituisce un ulteriore momento di valutazione della reale portata della sua autonomia. Si è già visto in precedenza che gli statuti attribuiscono al CAL la facoltà di proporre all’esecutivo regionale, a norma dell’art. 127 Cost., l’impugnazione di leggi statali (e non solo). Quello che è certo, comunque, è che il CAL non può agire direttamente per la tutela delle sue prerogative, e più in generale a difesa degli enti locali, i quali, d’altronde, come ben sappiamo, a differenza delle Regioni, non hanno facoltà di adire la Corte costituzionale. Tralasciando in questa sede i motivi per cui ad un Comune, o ad un qualsiasi altro ente locale, non venga riconosciuta questa facoltà, che sarebbe invece perfettamente aderente con una Repubblica quale quella delineata nell’art. 114, comma 1, Cost., gli enti locali possono sembrare “schiacciati” dal potere regionale. Ma così non è.

Cosa può fare quindi il CAL di fronte ad una legge, approvata dalla rispettiva Regione, lesiva dell’autonomia degli enti locali? Per rispondere a questa domanda, e come già anticipato, occorre guardare ai nuovi organi di garanzia statutaria. Rispetto a questi, infatti, il legislatore statutario ha creato apposite forme di raccordo con il CAL, che lasciano ben sperare per un sistema endoregionale “virtuoso”. Lo statuto dell’Emilia-Romagna, al

riguardo, prevede la nomina da parte del CAL di due dei cinque componenti della Consulta di garanzia statutaria (art. 69, comma 3) e il potere in capo a quest'ultima di esprimere "parere su conflitti di competenza tra gli organi previsti dal presente statuto, anche in relazione all'obbligo istituzionale di tenere comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione" (art. 69, comma 1, lett. d).

9. *Il potere consultivo del CAL: limiti ed incidenza*

Ultimo aspetto di questa analisi è riservato ai poteri del CAL e in generale alla reale incidenza di questo nuovo organismo nel sistema regionale. Secondo il dettato costituzionale, il CAL è "organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali". La Regione Emilia-Romagna nella propria legge di disciplina lo definisce anche organo "di rappresentanza delle autonomie locali" e di "coordinamento" con la Regione (art. 1, comma 1). Al di là del dato letterale, soltanto con l'esame degli effetti dei suoi pareri è possibile rappresentarsi il grado di efficacia della sua azione.

Sulla base della lettura dei soli statuti, il suo intervento consultivo riguarda generalmente proposte inerenti le seguenti materie: il conferimento di funzioni agli enti locali, il bilancio, il sistema tributario e finanziario, la programmazione e la pianificazione regionale. Al riguardo, da un lato, è chiaro che i singoli statuti si distinguono prevedendo un raggio d'azione del CAL inferiore o, comunque, in qualche modo differente, dall'altro va riportato che le leggi regionali offrono una specificazione dei suoi poteri, prevedendone, come d'altronde contemplato con "norme di chiusura" dagli stessi statuti, anche di ulteriori. Se si analizzano le leggi regionali, quindi, è possibile constatare un ampliamento delle competenze del CAL⁽³⁹⁾. L'Emilia-Romagna

(39) L'Abruzzo, distinguendo fra attività consultiva (art. 10) e attività propositiva (art. 11), rispettivamente da un lato prevede l'intervento del CAL, oltre che in rapporto

si limita a fare un richiamo all'art. 23, comma 3, dello statuto, la cui disposizione riguarda le materie in cui il CAL si pronuncia con i suoi pareri, non ampliando quindi il raggio d'azione del potere consultivo di questo organo. Anzi si sottolinea che il parere è emanato su richiesta dell'Assemblea o della Giunta (art. 6). È prevista poi una generica funzione propositiva nei

alle ipotesi sopra menzionate, anche in relazione al potere sostitutivo regionale e alla formazione e all'attuazione della normativa comunitaria, dall'altro conferisce allo stesso, ad esempio, la facoltà di proposta su "questioni di interesse degli enti locali". Da evidenziare, inoltre, che la legge abruzzese attribuisce al CAL importanti poteri di nomina: non soltanto, infatti, come già visto, al CAL spetta indicare uno dei membri dell'organo di garanzia statutaria, ma sempre ad esso compete anche la nomina diretta di un componente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Più in generale, poi, l'art. 11, comma 1, lett. e), prevede che il CAL nomini e designi "i rappresentanti del sistema degli enti locali nei casi previsti dalla legge regionale". Infine, la stessa legge contiene delle "norme di chiusura" che sembrano conferire al CAL una potenziale competenza su qualsiasi materia. Queste norme, infatti, permettono al Consiglio e alla Giunta regionale di consultare preventivamente il CAL in tutti i casi in cui lo ritengano opportuno e allo stesso organo di esprimere pareri "su ogni altra questione ad esso demandata dalla Costituzione, dallo statuto e dalle leggi statali e regionali" – art. 10, comma 1, lett. d) e e). La Calabria, nella propria legge di disciplina del CAL, prevede il parere obbligatorio di questo organo anche sulle proposte di atti all'esame del Consiglio regionale che attengono "all'istituzione di enti ed agenzie regionali", nonché "alla delegificazione e semplificazione amministrativa" (art. 14, comma 1). Si è già visto in precedenza che la legge calabrese, abrogando, come la maggior parte delle Regioni, la Conferenza Regione-enti locali, ridisegna i rapporti tra questi ultimi e la Giunta regionale. Nell'art. 17 della legge 1/2007 è possibile dunque vedere come si espliciti l'attività consultiva del CAL in relazione all'esecutivo regionale. Il Lazio con la propria legge, a parte configurare in capo al CAL una generica facoltà di proposta nei confronti del Consiglio e della Giunta (art. 10, comma 5), contempla un'attività consultiva che si concretizza nell'emanazione di pareri obbligatori su atti che riguardano le materie già viste in precedenza, nonché di "pareri facoltativi su tutte le altre questioni ad esso demandate dallo statuto e dalla legge regionale, nonché a seguito di richiesta da parte del presidente della Regione o di almeno un quarto dei componenti del Consiglio regionale sugli atti di loro rispettiva competenza" (art. 11, comma 2, lett. c). Da menzionare inoltre il potere del CAL di "invitare il presidente della Regione e gli assessori a riferire su azioni, progetti e problemi di particolare interesse per le autonomie locali" (art. 11, comma 1). La legge della Lombardia fa dei richiami allo statuto prevedendo in via ulteriore che il CAL possa esprimere pareri sui regolamenti attuativi o esecutivi delle leggi sulle quali lo stesso organo è chiamato ad esprimere parere obbligatorio. Il parere del CAL va trasmesso alla Giunta congiuntamente a quello della commissione consiliare (art. 10, comma 1, lett. b).

confronti degli organi di vertice regionali, come pure la facoltà di richiedere “specifici incontri”. Infine, in via residuale, si parla per il CAL di funzioni “assegnate da altre leggi regionali” (art. 8).

Ma, come già detto, solo verificando quali effetti produca l'emissione del parere da parte del CAL è possibile avere un quadro completo del funzionamento di questo organo nel sistema regionale. È interessante soprattutto constatare gli effetti dei pareri in questione sul procedimento legislativo, che non è pleonastico qui ricordare essere costituzionalmente attribuito al Consiglio regionale. Quasi tutti gli statuti prevedono quindi che, nel caso in cui il CAL, esaminato un progetto di legge di sua competenza, esprima parere contrario, l'Assemblea legislativa deliberi a maggioranza assoluta dei componenti. Dato questo quadro generale, le specificità non mancano.

L'intervento del CAL è, come visto, “bi-direzionale”: può interessare il Consiglio oppure la Giunta. Tutte le leggi regionali prima analizzate hanno questo tipo d'impostazione; ma sul punto si tornerà successivamente, per precisare alcuni aspetti. Quello che interessa ora sottolineare, invece, è che tutti gli statuti, ad eccezione di quello umbro (art. 29, comma 2) e di quello lombardo (art. 54, comma 8, anche se solo su alcune materie) contemplano gli effetti del parere contrario espresso dal CAL in rapporto alle deliberazioni dell'organo legislativo e non a quelle della Giunta. Anzi alcune Regioni sono ancora più precise, e quindi limitative, dal momento che parlano soltanto dei progetti di legge, quando, come ben sappiamo, invece, le deliberazioni del Consiglio, ad esempio nel campo della pianificazione regionale, possono anche non riguardare leggi, ma atti amministrativi.

Lo statuto della Regione Emilia-Romagna riporta questo tipo d'impostazione. I commi 4 e 5 dell'art. 23 disciplinano gli effetti del parere contrario espresso dal CAL in rapporto unicamente ai progetti di legge: in specifico, la regola già menzionata, e che ritroviamo in tutti gli statuti, della maggioranza assoluta è limitata alle deliberazioni su progetti di legge

riguardanti la regolamentazione del CAL e il conferimento di funzioni agli enti locali, mentre negli altri casi d'intervento del CAL l'approvazione di progetti di legge in difformità del parere espresso da quest'ultimo va accompagnato con un ordine del giorno, anch'esso approvato, da trasmettere al CAL stesso.

Lo statuto della Regione Abruzzo, che a differenza dell'Emilia-Romagna non si riferisce espressamente ai progetti di legge, contempla soltanto la regola della maggioranza assoluta, peraltro limitata al conferimento di funzioni amministrative e di riparto di competenze tra Regione ed enti locali (art. 72, comma 3). Lo statuto della Regione Calabria, indicando in maniera esplicita i progetti di legge, è ambiguo dal momento che parla genericamente di "maggioranza dei consiglieri" ma è da supporre che anche in questo caso sia necessaria la maggioranza assoluta (art. 48, comma 7). Lo statuto campano riporta semplicemente la regola dell'approvazione a maggioranza assoluta (art. 23, comma 2).

Lo statuto della Regione Lazio, che parla di "deliberazioni" di competenza del Consiglio, in riferimento a quest'ultimo recita: "tiene conto del parere espresso dal CAL". Per le leggi di conferimento di funzioni o di modifica del riparto delle competenze Regione-enti locali, però, prevede non soltanto la regola della maggioranza assoluta, ma anche la deliberazione del parere negativo da parte del CAL con la maggioranza dei due terzi dei componenti dello stesso (art. 67, comma 4).

Lo statuto della Regione Liguria, che usa il termine "atto" non limitandosi quindi ai progetti di legge, prevede anch'esso la regola della deliberazione a maggioranza assoluta da parte dell'organo legislativo, anche se la esclude, non imponendo quindi alcun aggravamento della procedura di approvazione, nei casi di atti di programmazione generale e di leggi di bilancio e di altri atti ad esse collegati (art. 67, commi 2 e 3). Lo statuto della Regione Marche, invece, impone la regola della maggioranza assoluta unicamente agli atti concernenti il conferimento di funzioni o la modifica del riparto Regione-enti locali (art. 3,

comma 2). Lo statuto lombardo prevede in generale la regola dell'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti (art. 54, comma 4) e, per alcune materie, una semplice motivazione espressa, che vale non solo per il Consiglio regionale ma anche per la Giunta circa i rispettivi atti su cui è intervenuto il parere del CAL (art. 54, comma 8).

Gli statuti delle Regioni Piemonte e Puglia non prevedono nulla al riguardo, e sarà quindi necessario verificare cosa disciplinano le leggi di disciplina del CAL. Lo statuto della Regione Toscana non prevede la regola della maggioranza assoluta, ma una semplice motivazione espressa del perché si disattenda il parere espresso dal CAL; la norma si riferisce, peraltro, non al Consiglio regionale, ma più in generale agli "organi regionali" (art. 66, comma 4) e quindi implicitamente, è da supporre, anche alla Giunta (dal momento peraltro che, *ex* art. 66, comma 3, i pareri del CAL interessano anche i regolamenti). Lo statuto della Regione Umbria contempla invece, come quasi tutti gli altri, la regola della maggioranza assoluta, ma la limita agli "atti che riguardano l'attribuzione e l'esercizio delle competenze dei Comuni e delle Province". Lo statuto di questa Regione, inoltre, è l'unico, assieme, come visto, a quello lombardo, che regola l'intervento del CAL espressamente anche in rapporto alla Giunta, la quale infatti "per gli atti di propria competenza è tenuta a motivare il rigetto del parere richiesto al Consiglio delle autonomie locali, dandone comunicazione al Consiglio regionale" (art. 29, comma 2).

Analizzate le Carte statutarie, passiamo ora a considerare il contenuto delle leggi regionali (art. 12 legge Abruzzo, artt. 16 e 17 legge Calabria, art. 11, commi 3, 4 e 5, legge Lazio, art. 7 legge Liguria, art. 12 legge Marche, art. 12 legge Piemonte, artt. 5 e 7 legge Puglia, art. 3 legge Umbria), premettendo subito che esse riconfermano in generale quanto già previsto negli statuti, e prima di tutto la regola della maggioranza assoluta. La legge calabrese specifica che la Commissione consiliare competente si pronunci sul parere negativo espresso dal CAL indicando se

intenda o no adeguarsi allo stesso⁽⁴⁰⁾. La legge ligure fa un importante rinvio al regolamento interno del Consiglio regionale, il quale appunto – recita l’art. 7, comma 4 – “disciplina le procedure e le modalità di valutazione dei pareri del Consiglio delle autonomie locali da parte delle Commissioni e del Consiglio regionale”⁽⁴¹⁾.

Nonostante, generalmente, sia imposto un dato termine per l’espressione del parere, decorrente dalla data della richiesta, l’Emilia-Romagna al riguardo non prevede nulla⁽⁴²⁾.

Tutte le leggi regionali, tranne alcune, tra cui quella emiliano-romagnola, sottolineano che il parere può essere negativo, e quindi completamente contrario alla proposta, ovvero “condizionato” all’accoglimento di specifiche modifiche. Per quanto

(40) Al riguardo il regolamento interno del Consiglio regionale della Calabria sancisce anche l’obbligo di motivazione (art. 78 reg. int.).

(41) L’art. 132 reg. int. prevede innanzitutto che le Commissioni consiliari si pronuncino espressamente sui pareri resi dal CAL e che in caso di dissenso l’approvazione finale del provvedimento avvenga “con il voto favorevole di un numero di Commissari in grado di esprimere la metà più uno dei Consiglieri regionali”. Tale maggioranza non è richiesta tuttavia per l’approvazione di atti di programmazione generale, delle leggi di bilancio e degli altri atti ad esse collegate (come già previsto nello statuto e confermato dalla legge regionale). Con una disposizione ambigua si prevede poi che “Qualora, nei casi previsti, neppure in Consiglio l’atto venga approvato con la maggioranza assoluta dei propri componenti, si applica il disposto dell’art. 81”. Quest’ultimo riguarda i progetti di legge respinti, i quali non possono essere ripresentati se non sono trascorsi quattro mesi “dalla data di reiezione”. L’art. 132 reg. int. termina con la previsione della possibilità per le Commissioni o il Consiglio di richiedere un nuovo parere al CAL, prima dell’approvazione finale, se il testo esaminando “risulti sostanzialmente modificato rispetto a quello sottoposto al parere obbligatorio del Consiglio delle autonomie locali”.

(42) Trenta giorni per l’Abruzzo (o dieci per i pareri in materia comunitaria), la Campania (o venti in alcuni casi), la Liguria, la Lombardia, il Piemonte e l’Umbria, quindici giorni per le restanti, tranne la Calabria che riserva la previsione al regolamento interno del Consiglio regionale (art. 15). Sono contemplate comunque proroghe o riduzioni dei termini. Le stesse leggi, inoltre, si preoccupano di sottolineare che, decorso inutilmente il termine senza che il CAL si sia pronunciato, la procedura deliberativa non subisce influenza alcuna, ma prosegue il suo regolare corso. Più in specifico, la legge toscana e quella pugliese introducono una forma di “silenzio-assenso”, come pure ancora più “a monte” fanno gli statuti di Campania e Lombardia: ossia il mancato pronunciamento del CAL equivale ad un parere favorevole.

riguarda l'Emilia-Romagna, come pure la Lombardia, più in generale va detto che nella legge non vi sono riferimenti agli effetti dei pareri del CAL e dunque la disciplina al riguardo va individuata solo nei rispettivi testi statutari⁽⁴³⁾.

È necessario inoltre constatare quali conseguenze i suoi pareri producano sul potere deliberativo della Giunta. Solo lo statuto umbro e quello lombardo (e forse implicitamente anche quello toscano) si preoccupano di specificare questo passaggio, che pure è molto importante. Infatti, va ricordato ancora una volta che, con l'istituzione del CAL, molte Regioni hanno soppresso la Conferenza Regione-enti locali, incidendo negativamente sul rapporto tra questi ultimi e la Giunta regionale. La legge dell'Emilia-Romagna sul punto non pare pronunciarsi, al pari delle leggi delle Regioni Abruzzo, Lazio⁽⁴⁴⁾, Liguria e Puglia.

(43) La legge della Regione Umbria, il cui statuto è già molto specifico sul punto in esame, differenzia, puntualizzandoli, il parere espresso dal CAL sugli atti del Consiglio regionale da quello sugli atti di Giunta. Nel primo caso, al momento dell'assegnazione dell'atto alla competente commissione consiliare, lo stesso viene trasmesso al CAL; se la commissione apporta modifiche dopo l'emissione del parere, l'atto va ritrasmesso al presidente del CAL per un nuovo esame, con invito ad esprimersi entro 15 giorni. Nel secondo caso, invece, la Giunta prima dell'adozione definitiva dell'atto chiede il parere del CAL, che andrà poi trasmesso dalla Giunta medesima al Consiglio regionale, con relative proposte ed osservazioni, contestualmente agli atti definitivamente adottati. Non vi è dunque una "forzatura" della procedura di approvazione o di adozione, ma soltanto un "aggravamento". Tuttavia, come dispone il testo statutario umbro (art. 29, comma 2) se si tratta di atti riguardanti "il conferimento e l'esercizio delle funzioni e competenze dei Comuni, delle Province e delle loro forme associative", il Consiglio regionale, se decide di non attenersi al parere obbligatorio reso dal CAL, deve deliberare a maggioranza assoluta dei suoi componenti, mentre la Giunta deve motivare il dissenso. Da notare poi che il regolamento interno del Consiglio regionale umbro non aggiunge nulla di nuovo sul punto (art. 20), confermando esattamente quanto dispongono già statuto e legge regionale.

(44) La legge della Regione Lazio si preoccupa comunque di non tralasciare i rapporti con la Giunta. Infatti l'art. 12 prevede: "Il Consiglio delle autonomie locali elegge al proprio interno una delegazione con il compito di svolgere attività di concertazione con la Giunta regionale. La delegazione (...) è convocata dal presidente della Regione o dall'assessore regionale delegato anche su richiesta motivata del presidente del CAL".

Circa invece le leggi delle Regioni Calabria e Marche, questo aspetto non è affatto tralasciato. Infatti, il legislatore calabrese si preoccupa, una volta soppressa la Conferenza permanente Regione-enti locali, di mantenere comunque un raccordo istituzionale tra questi ultimi e la Giunta regionale, regolando gli effetti dei pareri espressi dal CAL sull'organo esecutivo (art. 17) e novellando le procedure per il raggiungimento delle intese a livello endoregionale (art. 18). Il legislatore marchigiano, molto più modestamente, si limita a sottolineare che la Giunta regionale può adottare l'atto su cui si è espresso negativamente il CAL prescindendo dal relativo parere (art. 12, comma 9). In questo quadro un rilievo a parte merita la legge della Regione Piemonte, la quale si afferma che il parere negativo del CAL possa essere disatteso dagli organi regionali competenti (quindi anche dalla Giunta), ma, non sopprimendo la Conferenza permanente Regione-enti locali, garantisce la presenza di una forte sede di raccordo istituzionale tra questi ultimi e l'organo esecutivo, a differenza di tutti gli altri sistemi regionali.

10. Conclusioni

Si ribadisce infine che le osservazioni contenute in questo elaborato sono il frutto di un'analisi che non può che riguardare soltanto il dato normativo che si ricava dagli statuti, dalle leggi di disciplina e dalle fonti regolamentari, in quanto, nonostante la sua previsione in Costituzione fin dal 2001, solo oggi il CAL vede la sua concretizzazione. L'Emilia-Romagna ha adottato la propria legge di disciplina sul finire del 2009 e, da poco insediandosi il primo Consiglio delle autonomie locali, dopo l'elezione dei membri non di diritto, ha già iniziato ad operare dotandosi nella seduta del 27 gennaio 2010 di un proprio regolamento interno. Questo atto, tra le altre cose, specifica le funzioni del "Comitato di presidenza" (art. 5), delle "commissioni per materia", in cui si articola il CAL emiliano-romagnolo e operanti, come visto, in sede istruttoria o deliberante (art. 6

e 7), istituisce un “Ufficio tecnico di presidenza” (art. 14) di cui fanno parte anche i direttori di diverse associazioni delle autonomie locali della Regione, così valorizzando anche il contributo di queste realtà nel funzionamento del CAL, come d'altronde prevede la legge di disciplina all'art. 9, comma 2.

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 risolve, 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

Legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13 **“Istituzione del Consiglio delle** **autonomie locali”***

Art. 1 *Oggetto*

1. È istituito il Consiglio delle autonomie locali (CAL), quale organo di rappresentanza delle autonomie locali della Regione e di consultazione e coordinamento fra queste e la Regione Emilia-Romagna.

2. La presente legge, ai sensi dell'articolo 23, comma 9, dello statuto, ne disciplina la composizione, le modalità di formazione e di funzionamento, nonché le modalità di svolgimento dei compiti di cui al comma 2 del medesimo articolo.

Art. 2 *Composizione*

1. Il Consiglio delle autonomie locali è composto da componenti di diritto e componenti elettivi.

2. Sono componenti di diritto:

a) i presidenti delle Province;

b) i sindaci dei Comuni capoluogo e dei Comuni con più di 50.000 abitanti.

3. Sono componenti elettivi ventidue sindaci di Comuni non capoluogo fino a 50.000 abitanti, di cui la metà appartenenti a Comuni montani, come individuati ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge regionale 20 gennaio 2004, n. 2 (legge per la montagna), eletti secondo le procedure di cui all'articolo 3.

4. Il CAL ha sede presso l'Assemblea legislativa regionale.

(*) Pubblicata nel BUR n. 173 del 9 ottobre 2009. Testo non ufficiale.

*Art. 3**Elezione dei rappresentanti dei comuni
con meno di 50.000 abitanti*

1. Ai fini dell'elezione dei componenti del CAL di cui all'articolo 2, comma 3, il presidente della Regione convoca con suo decreto l'assemblea dei sindaci dei Comuni della Regione con meno di 50.000 abitanti.

2. L'assemblea dei sindaci elegge, nel proprio seno, i suoi rappresentanti nel Consiglio.

3. L'elezione avviene a scrutinio segreto, sulla base di una lista di candidati composta da tutti i sindaci aventi diritto al voto, che ne facciano richiesta in forma scritta al presidente della Regione entro i termini fissati nel decreto di convocazione. L'assemblea è valida qualunque sia il numero degli intervenuti e i componenti sono ammessi a votare per un periodo di almeno otto ore. È presieduta dal presidente dell'Assemblea legislativa o da un consigliere regionale da lui delegato, che nomina due sindaci in veste di scrutatori.

4. I sindaci presenti possono esprimere un solo voto indicando il nome ed il cognome di uno dei candidati presenti in lista. Il voto è valido ogni volta che sia chiara l'individuazione del candidato votato e la scheda non presenti segni evidenti di riconoscimento dell'elettore.

5. Al termine delle votazioni il presidente dell'Assemblea legislativa procede allo scrutinio e dichiara eletti i ventidue candidati che hanno ricevuto il maggior numero di voti. Se nel numero degli eletti non è compreso il numero previsto dei sindaci di Comuni montani, il presidente dichiara eletti i sindaci di Comuni montani che hanno ricevuto il maggior numero di voti, in sostituzione degli ultimi risultati eletti, fino a raggiungere obbligatoriamente la composizione di cui all'articolo 2, comma 3. Qualora non vengano rispettate le proporzioni tra i componenti elettivi si procede a nuova votazione. Quindi determina la graduatoria dei candidati non proclamati eletti disponendoli in ordine decrescente in relazione al numero di voti ricevuti,

con indicazione della eventuale qualifica di Comune montano, a parità di cifre individuali prevale il più anziano di età. Quindi trasmette gli atti dell'assemblea al presidente della Regione.

6. Qualora uno dei candidati non proclamati eletti decada dalla carica di sindaco viene espunto dalla graduatoria.

7. Sulla base dei risultati delle elezioni, il presidente della Regione, con proprio decreto, provvede alla nomina dei componenti del CAL e lo trasmette al presidente dell'Assemblea legislativa regionale, il quale convoca la seduta di insediamento del CAL entro trenta giorni.

8. La seduta di insediamento è presieduta dal componente più anziano di età fino all'elezione del presidente.

Art. 4 *Organizzazione*

1. Il CAL nella sua prima seduta elegge nel suo seno, a maggioranza assoluta dei componenti, il presidente, con il compito di organizzarne e coordinarne l'attività, secondo le previsioni del regolamento interno previsto dall'articolo 23, comma 8, dello statuto.

2. Il regolamento disciplina altresì la nomina e la composizione di un Comitato di presidenza con il compito di coadiuvare il presidente nell'organizzazione dei lavori.

3. Il Consiglio si articola in commissioni permanenti per materia, le cui potestà ed attività sono disciplinate dal regolamento interno in correlazione con le disposizioni del regolamento dell'Assemblea legislativa. Il regolamento interno prevede il *quorum* strutturale e funzionale delle commissioni. Il Comitato di presidenza stabilisce i casi in cui il parere, in relazione alla rilevanza dell'atto sottoposto, è rilasciato direttamente dalla commissione. Anche in tali casi si pronuncia comunque l'intero Consiglio se lo richiede un terzo dei componenti la commissione, purché entro i termini previsti dal regolamento dell'Assemblea legislativa.

4. Il CAL è convocato dal suo presidente, anche su richiesta di un quinto dei suoi componenti.

5. Le sedute sono valide con la presenza della maggioranza dei componenti in carica.

6. Le deliberazioni sono approvate con il voto favorevole della maggioranza dei presenti. I componenti di diritto del CAL possono delegare alla partecipazione alle commissioni un assessore della propria Giunta.

Art. 5

Durata in carica

1. I componenti del CAL decadono nell'ipotesi di cessazione, per qualsiasi causa, dalla carica di sindaco o di presidente di Provincia. La decadenza è dichiarata dal presidente della Regione con proprio decreto, su proposta del presidente del CAL.

2. Il CAL viene rinnovato per la quota di componenti di cui all'articolo 3 entro novanta giorni dalle elezioni amministrative concernenti più della metà dei Comuni della Regione.

3. Nell'ipotesi di decadenza nel corso della legislatura regionale di uno dei componenti elettivi, il presidente della Regione dichiara eletto e nomina, in sostituzione, il primo dei candidati presenti nella graduatoria di cui all'articolo 3, comma 5, rispettando il rapporto tra Comuni montani e non montani.

4. Qualora nel corso della legislatura decadano più della metà dei componenti elettivi ovvero qualora non sia possibile procedere alla sostituzione di un componente decaduto per l'assenza di candidati nella graduatoria dei non eletti, il presidente della Regione dispone affinché si proceda, ai sensi dell'articolo 3, a nuove elezioni di tutti i componenti elettivi.

5. Se nella durata del mandato cessa dalla carica il presidente del CAL si procede a nuova elezione.

6. Se cessa dalla carica un componente di diritto subentra allo stesso il nuovo sindaco o presidente di Provincia.

7. I componenti uscenti svolgono le loro funzioni sino alla nomina dei loro successori.

*Art. 6**Pareri*

1. Il CAL esprime pareri su richiesta dell'Assemblea legislativa nei casi previsti dall'articolo 23, comma 3, dello statuto e in ogni altro caso in cui essa lo richieda, secondo le disposizioni del regolamento dell'Assemblea stessa, nonché alla Giunta regionale su richiesta di questa.

*Art. 7**Riunioni congiunte degli organi*

1. Il rapporto sullo stato delle autonomie di cui all'articolo 9, comma 3, della legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 (Riforma del sistema regionale e locale), è presentato all'Assemblea legislativa e al CAL. In tale occasione, o per la discussione di problematiche relative alle autonomie locali, l'Assemblea legislativa e il CAL possono riunirsi in seduta congiunta, secondo le modalità previste dal regolamento dell'Assemblea.

2. Su questioni di rilevante interesse comune della Regione e delle autonomie locali possono essere convocate speciali sessioni di informazione e dibattito, anche su richiesta del presidente della Regione o del presidente dell'Assemblea legislativa, che possono intervenire.

*Art. 8**Altre attività*

1. Il CAL può riunirsi allo scopo di esaminare le linee generali dell'indirizzo politico regionale e statale sul sistema delle autonomie, formulare proposte in materia da inviare all'Assemblea legislativa ed alla Giunta regionale e può richiedere specifici incontri.

2. Il CAL provvede ad assolvere le funzioni ad esso assegnate da altre leggi regionali secondo le modalità e i termini stabiliti da queste o, in mancanza, dalla presente legge o dal proprio regolamento.

*Art. 9**Struttura operativa*

1. Il CAL si avvale di una struttura operativa alle dirette dipendenze funzionali del presidente, composta da personale della Regione.

2. Su proposta del presidente del CAL, la Regione, mediante convenzione, può definire, con le associazioni delle autonomie locali a livello regionale, le collaborazioni necessarie finalizzate al miglior funzionamento dell'organo.

3. È istituito un apposito capitolo di bilancio per il finanziamento dell'attività dell'organo.

*Art. 10**Norma transitoria*

1. Il CAL esercita le proprie funzioni a partire dall'entrata in vigore della presente legge.

2. Fino all'espletamento delle procedure di elezione di cui all'articolo 3 e comunque non oltre il 30 gennaio 2010, l'organo opera validamente composto dai membri di diritto. Il presidente della Giunta regionale adotta tempestivamente il decreto di nomina dei membri suddetti e lo trasmette al presidente dell'Assemblea legislativa regionale, il quale provvede a convocare la prima seduta. Contestualmente il presidente della Regione convoca con suo decreto l'assemblea dei sindaci per l'elezione dei rappresentanti di cui all'articolo 3.

3. Il presidente del CAL eletto nella prima seduta resta in carica fino alla seduta successiva agli adempimenti di cui all'articolo 3.

4. Il regolamento previsto dall'articolo 23, comma 8, dello statuto è approvato dal Consiglio nella sua composizione definitiva come prevista dall'articolo 2.

5. Nel periodo transitorio, in deroga a quanto previsto dai commi 2 e 3 dell'articolo 4, relativi al Comitato di presidenza e alle commissioni, il Consiglio opera esclusivamente in seduta plenaria.

6. Al funzionamento dell'organo si applicano in quanto compatibili gli articoli 23 e 24 della legge regionale 27 maggio 1994, n. 24.

7. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione.