

NUOVE TENDENZE DELL'ORDINAMENTO LOCALE:
L'ESPERIENZA DELLA SPAGNA

Roberto Scarciglia

SOMMARIO: 1. Premessa: perché studiare l'ordinamento spagnolo?. – 2. La garanzia costituzionale dell'autonomia locale: verso l'affermazione di nuovi principi?. – 3. La forma di governo locale. – 4. I rapporti tra le Comunità autonome e le autonomie locali. – 4.1. Il ricorso ai "patti locali". – 5. La *Carta Municipal de Barcelona*: verso il riconoscimento del principio di differenziazione. – 6. Conclusioni.

1. *Premessa: perché studiare l'ordinamento locale spagnolo?*

L'occasione di poter illustrare in questa sede le novità, o ancor meglio le trasformazioni dell'assetto delle autonomie locali in Spagna, rappresenta un'ulteriore conferma del divenire del suo ordinamento costituzionale-amministrativo, che per molti tratti assume caratteri di originalità⁸², a poco più di vent'anni dalla Costituzione del 1978⁸³. La dottrina europea guarda con attenzione all'evoluzione del sistema delle autonomie regionali e locali spagnole, come del resto per lungo tempo la Spagna ha guardato, soprattutto negli anni venti, alle esperienze di quei Paesi ritenuti "prototipi", di cui resta traccia nella manualistica⁸⁴ e nelle traduzioni di alcuni testi tedeschi⁸⁵ e francesi⁸⁶. Ci sono dei profili di novità che sembra utile mettere in evidenza, per sviluppare in que-

82 Vedi il saggio di G. LOMBARDI, *Il silenzio della pubblica amministrazione (Profili comparatistici e spunti problematici)*, in *Dir. soc.*, 1983, p. 539.

83 Per una prospettiva di ampio respiro, si rinvia a T. FONT I LLOVET, *La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución*, in INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO, *Anuario del Gobierno Local 1998*, Madrid, 1999, p. 15.

84 Il riferimento è al celebre volume di A. POSADA, *Tratado de Derecho Político*, 1906, trad. it. a cura di G. Pardo, *Il diritto pubblico spagnolo comparato*, Torino, 1921.

85 Ad esempio il volume di O.G. FISCHBACH, *Derecho político general y constitucional comparado*, Barcelona-Buenos Aires, 1928 (nella traduzione di W. Rocés).

86 Cfr. M. HAURIOU, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Madrid, 1928 (nella traduzione di C. Ruiz del Castillo).

sta sede un confronto tra modelli, sulla base delle prospettive teoriche in precedenza tracciate⁸⁷, che possa, in qualche misura, farci distinguere, differenziare, le esperienze presentate in questo seminario.

I temi di diritto degli enti locali su cui avviare una riflessione sono tanti e di sicuro interesse, soprattutto per l'inadeguatezza di taluni strumenti giuridici previsti nell'ordinamento spagnolo a tutela delle autonomie locali, sia a livello costituzionale che legislativo. Da questo secondo punto di vista, le modifiche legislative non sono state molte, almeno fino alla fine degli anni novanta, e hanno lasciato sostanzialmente inalterate le principali fonti in materia: la legge sulle basi dell'ordinamento locale (*LBRL*) del 2 aprile 1985, n. 7, il regio decreto legislativo 18 aprile 1986, n. 781 – con cui si approvava il testo unico sulle principali disposizioni vigenti in materia di ordinamento locale –, e, infine, la legge organica sull'ordinamento elettorale (*LOREG*), 19 giugno 1985 n. 5, che agli artt. 176–209, ha disciplinato il sistema elettorale per gli enti locali. Tale legge è stata poi modificata con legge organica 21 aprile 1999, n. 8, con cui, tra l'altro, si sono razionalizzati gli istituti della mozione di censura e della questione di fiducia. La l.o. 8/1999 fa parte di una serie di iniziative legislative che alla fine degli anni novanta si proponevano di rilanciare le autonomie locali e che hanno trovato il maggior esito nella modifica della legge organica sul Tribunale costituzionale.

Gli elementi sui quali è stato avviato il dibattito politico-istituzionale in Spagna sono principalmente tre: il completamento del disegno costituzionale, attraverso la previsione di strumenti che garantiscano l'autonomia locale (la c.d. *garantia institucional*), secondo il modello schmittiano di accesso alla Corte costituzionale; il superamento del modello di rigido uniformismo del governo locale, attraverso un ripensamento della sua forma di governo; e, infine, la definizione dei rapporti tra gli enti territoriali minori e quelli sovraordinati e, in particolar modo, le Comunità autonome, che si caratterizzano per l'originalità del disegno costituzionale in cui sono inserite.

87 Il riferimento è a L. VANDELLI, *Fonti del diritto e forma di governo locale nell'esperienza italiana*, in questo *Volume*, p. 9.

2. La garanzia costituzionale dell'autonomia locale: verso l'affermazione di nuovi principi ?

La tematica della difesa costituzionale dell'autonomia aveva appassionato i giuristi spagnoli per lungo tempo e, nonostante il Tribunale costituzionale avesse sempre negato agli enti locali, come a quelli non espressamente enunciati dall'articolo 59, c. 3, della legge 3 ottobre 1979, n. 2 (*LOTC*), la legittimazione a interporre in via diretta conflitti di costituzionalità⁸⁸ o ricorsi di *amparo*⁸⁹, il dibattito su questo tema era stato molto aperto. In particolare, la dottrina discuteva sulla possibilità di prevedere un *recurso en interés local* degli enti locali davanti al Tribunale costituzionale, attraverso la creazione di un procedimento specifico che richiedesse non la modifica dell'articolo 161 della Costituzione, ma soltanto della legge n. 2 del 1979.

L'approvazione della l.o. 7/1999, con cui si ampliano le materie nelle quali può essere sollevato il conflitto di costituzionalità davanti al Tribunale costituzionale ha rappresentato un punto di sintesi della elaborazione dottrinale⁹⁰. Sotto il profilo procedurale, l'oggetto del conflitto è limitato a leggi o atti con forza di legge dello Stato e delle Comunità autonome e la legittimazione attiva è riconosciuta a comuni e province, con esclusione dunque di altri enti territoriali. Il consiglio comunale o provinciale deve approvare a maggioranza assoluta la proposizione del ricorso davanti al Tribunale costituzionale, cui deve fare seguito un parere del Consiglio di Stato o della Comunità autonoma, a seconda che si tratti di legge statale o autonoma. Il termine di presentazione della questione è limitato a tre mesi dalla pubblicazione della legge nel rispettivo bollettino ufficiale.

Il Tribunale costituzionale può pronunciarsi in rito, dichiarando la inammissibilità del ricorso, oppure dichiarare la lesione dell'autonomia dell'ente locale. La procedura si conclude con una sentenza di dichiarazione di incostituzionalità dell'atto lesivo, che contestualmente viene annullato.

88 Vedi STC 17 aprile 1986, n. 47 (fondamento giuridico 4°); STC 2 febbraio 1984, n. 11 (fondamento giuridico 3°).

89 STC 8 luglio 1987, n. 867 (Auto).

90 V., tra i lavori più recenti, M. PULIDO QUECEDO, *La reforma de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional: el conflicto en la defensa de la autonomía local*, Pamplona, 1999.

Nonostante alcune posizioni di dissenso della dottrina, si può ritenere che l'introduzione di tale riforma produca inevitabilmente un rafforzamento dell'autonomia locale e di principi quali la prevalenza della volontà locale in ambiti competenziali concorrenti. Ad esempio in campo urbanistico, il Tribunale costituzionale con sentenza 11 febbraio 1999, n. 11, ha affermato la prevalenza della competenza comunale in materia di pianificazione rispetto alla legge 3/1987 delle Asturie, che prevedeva interventi sostitutivi da parte della Comunità autonoma.

Un altro principio che può essere valorizzato dalla riforma è quello del rafforzamento delle competenze proprie dei comuni e delle province, in attuazione dei principi della Carta europea dell'autonomia locale e di un disegno a geometria variabile del sistema complessivo delle autonomie locali, che emerge peraltro dalla recente sentenza del Tribunale supremo del 30 aprile 1999, relativa a un consorzio di servizi nel Principato delle Asturie.

Per concludere su questo punto, deve mettersi in evidenza come il ricorso davanti al Tribunale costituzionale nei confronti di leggi e atti aventi forza di legge, consenta di meglio definire il valore giuridico delle fonti in ambito locale.

3. La forma di governo locale

Anche il tema della stabilità della forma di governo locale è al centro di un dibattito molto intenso in Spagna, dove la discussione è focalizzata sull'attualità dei meccanismi previsti dalla legge, sia per quanto riguarda l'elezione dei consigli comunali e del sindaco, sia per garantire la durata del mandato elettorale, giacché accade frequentemente che gli eletti cambino partito, provocando, da una parte, l'instabilità dei governi locali e, dall'altra, inevitabili ripercussioni sull'elettorato⁹¹. Non si farà in queste note un'analisi specifica del patto sul "*transfuguismo*" del 7 luglio 1998, di cui, invece, è stato fatto esplicito riferimento in un altro contributo al presente volume⁹², ma si cercherà di mettere in evi-

91 M. SÁNCHEZ MORÓN, *El sistema político local tras las elecciones de 1995: perspectivas de gobernabilidad y funcionamiento de los ayuntamientos*, in INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO, *Anuario del Gobierno Local 1995*, Madrid, 1996, p. 183.

92 Si è ritenuto di affrontare questo tema a proposito dei meccanismi di razionalizzazione della forma di governo locale, descritti nel mio contributo, *Forma di governo locale e circolazione dei modelli nell'Europa centro-orientale*, in questo Volume, p. 125.

denza quali siano i principali strumenti di razionalizzazione della forma di governo, introdotti dalla l.o. 21 aprile 1999, n. 8.

Preliminarmente, giova sottolineare che l'art. 140 della Costituzione proclama il carattere democratico dell'amministrazione locale, rispetto ad altre amministrazioni che, per la loro configurazione giuridica, sono meno vicine ai cittadini.

Il principio democratico è elemento determinante delle scelte del sistema elettorale locale e delle disposizioni di contorno che rendono più stabile la forma di governo a livello locale. Nell'ordinamento spagnolo il modello introdotto dal legislatore, in origine di tipo assembleare – in cui il consiglio elegge il sindaco – si caratterizza oggi per la ricerca di relazioni più stabili tra gli organi di governo, attraverso strumenti che dovrebbero bilanciarne i rapporti.

Per quanto riguarda la mozione di censura, la cui competenza spettava al consiglio comunale ai sensi della *LOREG* del 1985, la l.o. 8/1999 introduce importanti innovazioni, in primo luogo in ordine alla convocazione, che prima della riforma era di competenza del sindaco. Accadeva, però, che in molti casi si verificasse ostruzionismo da parte di quest'ultimo, il quale non convocava il collegio⁹³. Si tratta di una delle tante situazioni definite dal Tribunale supremo "picaresche", come anche la ricsuzione del consigliere per impedirgli di votare, la mancanza di sostituzione dei consiglieri nei casi previsti dalla legge o, infine, le dimissioni del sindaco prima della discussione della censura. Ove la mozione di censura venga approvata si provvede simultaneamente alla sostituzione del sindaco.

Il modello scelto dal legislatore per disciplinare la fiducia è affine al disegno costituzionale dei rapporti tra governo e parlamento.

Le condizioni per l'avvio della procedura consiliare sono disciplinate dall'art. 197, c. 1, della l.o. 8/1999. La proposta viene approvata a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati e include il nome del candidato alla carica di sindaco, che deve avere già sottoscritto il documento presentato in segno di accettazione. Altra innovazione introdotta dalla l.o. 8/1999 è quella della questione di fiducia. Rispetto al modello parlamentare, il legislatore ha previsto all'art. 197.1*bis* che la presentazione sia limitata ad alcune ipotesi tassative: a) deve essere ricompresa nell'ordine del giorno della seduta; b) deve essere limitata, cioè può

⁹³ Analogamente accadeva in Italia per la convocazione dei primi consigli eletti dopo la l. 81/93 da parte del sindaco uscente. Anche in questa ipotesi, fu modificata la legge e introdotto un principio di convocazione automatica.

essere presentata solo per approvazione di piani, regolamenti organici, bilanci preventivi e consuntivi; c) l'approvazione deve avvenire a maggioranza assoluta; d) la votazione è per appello nominale, e) limitata a una questione per anno – massimo due nel corso del mandato – e in ogni caso non può essere presentata nell'ultimo anno del mandato; f) vi è il divieto di presentazione se c'è stata una mozione di sfiducia.

Nel caso di votazione favorevole sulla fiducia viene approvato l'atto collegato, mentre nel caso negativo, a differenza della regola parlamentare, non devono presentare dimissioni: il sindaco cessa automaticamente dalla carica e le elezioni sono convocate *ope legis*.

4. I rapporti tra le Comunità autonome e le autonomie locali

Il legislatore spagnolo nella legge sulle basi dell'ordinamento locale (*LBRL*) ha stabilito, all'articolo 2, che "gli enti locali hanno diritto di intervenire in quelle questioni che riguardino direttamente l'ambito dei loro interessi" e che l'attribuzione di competenze da parte dello Stato e della Comunità autonoma debba avvenire sulla base dei "principi di decentramento e di massima prossimità della gestione amministrativa ai cittadini".

La legge sulle basi distingue nell'ambito delle competenze proprie due distinti nuclei competenziali di base: i servizi comunali minimi la cui prestazione è obbligatoria (art. 26) e il c.d. "blocco di materie" (art. 25) nelle quali si garantisce la necessaria presenza del Comune nella gestione, senza, però, definire l'estensione dell'intervento locale, che verrà lasciata alla successiva legislazione di settore, sia statale che autonoma. Il principio di universalità della competenza o di competenza generale per gli enti locali – che deriva dall'articolo 137 della Costituzione⁹⁴ – comporta che tutto ciò che non sia stato espressamente attribuito in questo ambito a Comunità Autonome, Stato, Unione europea sia di competenza degli enti locali. Essi svolgono non solo le funzioni assegnate dalla legge (art. 2, 25, 36, c. 1, *LBRL*) e dalla Costituzione (art. 137, 140, 141), ma sono rafforzati da una presunzione di competenza generale, che va a modularsi prima a favore dei comuni e poi delle province.

⁹⁴ L'articolo 137 della Costituzione recita: "Lo Stato è organizzato territorialmente in comuni, province e Comunità autonome. Tutti questi enti godono di autonomia nella gestione dei propri interessi".

L'autonomia locale incarna una regola di distribuzione di competenze che presuppone non soltanto una primazia competenziale a favore dell'ente più piccolo (sulla base del principio di sussidiarietà), ma anche un intervento positivo del legislatore (settoriale) che stabilisca quali siano queste competenze. Tale intervento sarà maggiormente efficace se rispetti anche il principio di proporzionalità (che troviamo ribadito nel Trattato di Amsterdam accanto a quello di sussidiarietà), nell'attribuzione di competenze. Il legislatore può, così, incidere positivamente sul complesso di competenze locali soltanto quando non vi sia alternativa meno gravosa e, comunque, sia vantaggiosa per gli enti medesimi. Così, da una parte, dovrebbe con propri interventi porre gli enti locali in condizioni tali da poter esercitare le competenze e, dall'altra, non potrebbe attribuire la competenza su una materia a valenza fortemente locale alle Comunità autonome oppure allo Stato, se non vi fosse una ragione sufficiente, destinata a prevalere sulla regola competenziale di attribuzione agli enti locali.

4.1. *Il ricorso ai "patti locali"*

L'idea dei c.d. "patti locali" nasce dall'esigenza, fortemente avvertita, soprattutto da parte degli enti territoriali, di modificare consensualmente il sistema delle competenze, implementando il processo di conferimento delle competenze locali⁹⁵, all'interno dello Stato autonomico. Questa idea è rafforzata dalla constatazione che i meccanismi di coordinamento, saldamente nelle mani delle Comunità autonome,⁹⁶ potrebbero rappresentare un maggior vincolo e una dipendenza forte delle amministrazioni locali dalle Comunità autonome⁹⁷. La presentazione di un progetto sul patto locale avvenne durante l'assemblea generale dell'Associazione dei comuni e delle province spagnole (FEMP), tenuta nel 1994 e si caratterizzava per la previsione di un consistente pacchetto di competenze da trasferire alle autonomie territoriali. Sul patto

95 T. FONT I LLOVET, *Lo stato delle autonomie in Spagna: recente evoluzione*, Bologna, 1998, p. 25.

96 Cfr. STC 12 novembre 1993, n. 331, che in relazione all'art. 59 della legge sulle basi dell'ordinamento locale (*LBRL*), interpreta in senso favorevole alle Comunità autonome tale disposizione, ammettendo che sia sufficiente un decreto autonomico (e non la legge) per istituire organi di coordinamento.

97 T. FONT I LLOVET, 1995: *El estado del Gobierno Local*, in *Anuario del Gobierno Local 1995*, Barcelona, 1995, p. 21.

locale si discuteva in quello stesso anno nel *Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías*, tenutosi al Senato dal 26 al 28 settembre, da cui emergeva non soltanto lo stretto rapporto tra lo sviluppo delle Comunità autonome e quello del governo locale, ma, anche, il bisogno di sussidiarietà, di decentramento, di amministrazione unica, del patto locale. Nel 1996 venne approvato dalla FEMP il documento sulle basi del patto locale ⁹⁸, cui faceva seguito, nel giugno 1997, la presentazione, da parte del Ministro della funzione pubblica, di un progetto per la negoziazione di un accordo sullo sviluppo del governo locale, articolato su tre diversi livelli: a) materie in cui lo Stato ha competenze di settore; b) questioni di competenza statale, relative a elementi fondamentali della organizzazione territoriale dello Stato; c) accordi su materie di competenza regionale.

Il processo di conferimento da parte delle Comunità autonome – che hanno, in taluni casi, una competenza esclusiva per quanto riguarda l'ordinamento locale (Catalogna, Paesi Baschi, Galizia, Andalusia, Comunità valenziana) – agli enti territoriali è caratterizzato dalla posizione ancora troppo rigida e incisiva delle Comunità stesse sulle autonomie territoriali, come ha riconosciuto, in relazione al potere di coordinamento, il Tribunale costituzionale nella citata sentenza n. 331 del 1993.

5. *La Carta Municipal de Barcelona: verso il riconoscimento del principio di differenziazione*

La legge 21 aprile 1999, n. 11, sul patto locale, ha previsto la possibilità di modificare gli ordinamenti speciali di Barcellona e Madrid, riconoscendo sostanzialmente un elemento di forte differenziazione con le altre città spagnole. Come è noto, questa prospettiva emergeva dalla legge catalana 30 dicembre 1998, n. 22, sul riconoscimento di un sistema normativo speciale per Barcellona e giungeva a conclusione di un lungo dibattito istituzionale e politico sul ruolo delle grandi città, e, in particolare di Barcellona, culminato nell'approvazione di un progetto di Statuto dal consiglio comunale nella seduta del 16 luglio 1997.

La *Carta* ha come obiettivo dichiarato quello di ottenere un ordinamento giuridico speciale per la Città, e in tale prospettiva valorizza il potere di incidere maggiormente nei rapporti con gli altri enti, ivi com-

98 T. FONT I LLOVET, *Lo stato*, cit., p. 28.

preso il potere di impugnare direttamente davanti al Tribunale costituzionale gli atti in violazione dell'autonomia municipale. Giova osservare che questa previsione anticipava il dibattito istituzionale che avrebbe portato all'approvazione della legge organica 7/1999.

Le previsioni della *Carta* spaziano dalle competenze del Comune, alla potestà normativa, dai nuovi strumenti di partecipazione dei cittadini alla vita istituzionale dell'ente sino ai procedimenti arbitrari in materia di tutela del consumatore. Senza soffermarsi ulteriormente sui contenuti, si può mettere in evidenza come il procedimento di elaborazione della *Carta* rivesta carattere di particolare interesse, sia per introdurre principi a livello di gerarchia delle fonti, sia per avere come obiettivo un sistema differenziato di autonomie.

6. Conclusioni

Dopo le elezioni del 1999 un periodo nuovo si profila nel processo di evoluzione dell'ordinamento locale spagnolo. Un periodo che è già caratterizzato – come in altri Paesi europei – dalla valorizzazione del principio di differenza, indicato con l'espressione "*echo diferencial*" che la dottrina spagnola aveva coniato per indicare le problematiche delle differenze tra le Comunità autonome. Si introduce, anche a seguito delle importanti riforme del 1999, l'idea che un ordinamento locale debba evolversi in maniera asimmetrica, secondo un disegno a geometria variabile che distingua le peculiarità e le differenze tra comuni, come anche fra i comuni e le realtà sopramunicipali. Questa idea, almeno nella sua progettazione, fa pensare al processo avvenuto in Germania negli anni settanta, in cui sono state coniugate la *funktionalreform* con la *gebietsreform*, e, in concreto, il disegno resterebbe a livello di ideazione se non fosse accompagnato da una diversa proiezione delle funzioni sia in ambito comunale che in ambito sovracomunale.

La rottura – almeno nelle prospettive – dell'uniformismo municipale costituisce un ulteriore passaggio del rafforzamento della democrazia a livello locale, attraverso l'assunzione di responsabilità di gestione che valorizzino il principio di sussidiarietà, secondo i fondamenti della Carta europea dell'autonomia locale.

La necessità di una riforma su queste basi rappresenta un'interessante prospettiva per lo studio dei modelli stranieri di governo locale,

attraverso l'analisi comparatistica che, come si è detto, è fortemente radicata nella cultura giuridica giuspubblicistica⁹⁹.

⁹⁹ Mentre questo lavoro è stato dato alle stampe, è stato pubblicato in Spagna un nuovo manuale di diritto pubblico comparato, che testimonia la sensibilità dei giuspubblicisti per l'analisi comparatistica: cfr. D. LÓPEZ GARRIDO-M.F. MASSÓ GARROTE-L. PEGORARO, *Nuevo Derecho constitucional comparado*, Valencia, 2000.