

Verso un diritto europeo degli enti locali?

Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie Locali

di Tommaso F. Giupponi

(Contributo alla ricerca SSPAL e Johns Hopkins University – Bologna Center su
“*Amministrazione locale comparata ed ordinamento dell'Unione Europea*”, 2005)

Sommario: 1. Premessa. Autonomia e uniformità nel processo di integrazione europea. Sussidiarietà ed enti locali. 2. La Conferenza Permanente dei Poteri Locali e Regionali, il Congresso dei Poteri Locali e Regionali d'Europa ed il ruolo del Consiglio d'Europa. 3. La Carta Europea delle Autonomie Locali: a) natura giuridica ed effetti. 4. (*segue*) b) contenuto e principali caratteristiche. 5. Conclusioni. Verso un diritto europeo degli enti locali?

1. Premessa. Autonomia e uniformità nel processo di integrazione europea. Sussidiarietà ed enti locali.

Il processo di integrazione europea e la tutela delle identità e delle autonomie locali potrebbero sembrare, di per sé, tendenze opposte tra di loro. Da un lato, infatti, la costruzione di entità sovranazionali, costruite intorno ad alcuni valori comuni, e a procedure di decisione concordata in settori rilevanti delle politiche pubbliche porta con sé inevitabilmente una tendenziale uniformizzazione ed omogeneizzazione delle diverse realtà che ne sono protagoniste; dall'altro, il tradizionale rilievo storico delle autonomie locali, la loro articolazione sul territorio e il ruolo centrale da esse assunto negli ordinamenti costituzionali contemporanei richiama alla necessità di una salvaguardia delle differenze organizzative e funzionali che caratterizzano il concetto stesso di autonomia.

Dunque, il binomio autonomia-uniformità rappresenta un po' il punto di riferimento di ogni analisi che voglia affrontare l'attuale ruolo delle autonomie locali nel processo di integrazione europea. Come noto, tale processo di integrazione è avvenuto essenzialmente in due direzioni: sul piano istituzionale ed economico, a partire dall'istituzione delle Comunità Europee; ma, ancora prima, sul piano dei valori di riferimento, ed in particolare in relazione alla tutela dei diritti fondamentali, a partire dall'istituzione del Consiglio d'Europa (1949) e dall'adozione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo del 1950 (CEDU). Non deve assolutamente stupire, quindi, che la valorizzazione degli enti rappresentativi delle collettività territoriali sia avvenuta, *in primis*,

nell'ambito del Consiglio d'Europa, e solo successivamente nell'ambito del processo di integrazione comunitaria, soprattutto a partire dal Trattato di Maastricht (1992).

Gli enti locali, infatti, non sono stati visti solo dal punto di vista istituzionale, ma anche dal punto di vista funzionale, in connessione con l'affermazione del principio di sussidiarietà. Come noto, tale principio postula che le decisioni pubbliche siano adottate al livello più vicino possibile ai cittadini destinatari delle loro conseguenze. Nella sua versione più conosciuta e consolidata, il principio di sussidiarietà si è sviluppato nell'ambito del processo di integrazione comunitaria. Inizialmente, con l'Atto Unico Europeo (1986), limitatamente alla materia ambientale; successivamente, con il già citato Trattato di Maastricht (1992), esteso a tutte le materie di competenza concorrente dell'Unione Europea (ora si veda l'art. I-11.3 del recente Trattato Costituzionale Europeo). In realtà, a livello convenzionale, tale principio è stato espresso per la prima volta proprio dalla Carta Europea delle Autonomie Locali (1985). In base all'art. 4.3, infatti, "L'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini. L'assegnazione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia".

Dunque, coerentemente con l'impostazione alla base dell'istituzione del Consiglio d'Europa, gli enti locali sono intesi quali primi garanti dei principi di democrazia e di tutela dei diritti fondamentali della persona che ispirano la stessa CEDU. Particolarmente significative, in quest'ottica, alcune affermazioni contenute nel Preambolo della Carta, in cui si dice che "le collettività locali costituiscono uno dei principali fondamenti di un regime democratico". Alla luce di tale constatazione, e "considerando che il diritto dei cittadini a partecipare alla gestione degli affari pubblici fa parte dei principi democratici comuni a tutti gli stati membri del Consiglio d'Europa", e che "è a livello locale che il predetto diritto può esser esercitato il più direttamente possibile", la Carta pone tra i suoi obiettivi quello di un "rafforzamento dell'autonomia locale nei vari paesi europei". Questo, tra l'altro, nella convinzione che tale difesa delle autonomie locali "rappresenti un importante contributo all'edificazione di un'Europa fondata sui principi della democrazia e del decentramento del potere".

Tutto ciò, però, richiede "l'esistenza di collettività locali dotate di organi decisionali democraticamente costituiti, che beneficino di una vasta autonomia per quanto riguarda le loro competenze, le modalità d'esercizio delle stesse, ed i mezzi necessari all'espletamento dei loro compiti istituzionali". In questo, dunque, sta il rilievo delle autonomie locali nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali; aspetto istituzionale e

funzionale, nell'esercizio delle competenze attribuite agli enti locali e nella conseguente garanzia dei diritti degli utenti, ed in *primis* di quelli connessi alla partecipazione, risultano quindi strettamente collegati. In ogni caso, come in altri settori, anche in questo campo appare evidente il processo di osmosi tra ambito CEDU e ambito UE. I motivi sono di tutta evidenza. Da un lato, come noto, il fatto che la maggior parte degli Stati aderenti all'UE siano anche parte del Consiglio d'Europa (rafforzato dalla circostanza che, nello specifico settore di interesse, la maggior parte di essi abbia anche firmato, ratificato ed eseguito la Carta Europea delle Autonomie Locali); dall'altro l'espresso richiamo alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo ad opera del Trattato di Maastricht, quale parte integrante dei principi generali del diritto comunitario (vedi ora, però, l'art. I-9.2 del Trattato Costituzionale Europeo, che prevede l'adesione dell'UE alla CEDU).

2. La Conferenza Permanente dei Poteri Locali e Regionali, il Congresso dei Poteri Locali e Regionali d'Europa ed il ruolo del Consiglio d'Europa.

L'attenzione del Consiglio d'Europa verso le autonomie locali, però, nasce da lontano. Già nel 1957, infatti, era stata istituita la Conferenza Permanente dei Poteri Regionali e Locali dell'Europa (CPPRLE), finalizzata a rappresentare nell'ambito del Consiglio d'Europa gli interessi e le esigenze regionali e locali. La CPPRLE, nel corso degli anni, si è fatta promotrice di una concezione della democrazia quale partecipazione effettiva dei cittadini alla gestione della cosa pubblica, alla luce di una valorizzazione dei principi di autonomia e di sussidiarietà. Il frutto di tale lavoro, tra l'altro, si è manifestato nell'adozione di diverse convenzioni, tra le quali si ricordano la Convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera (Madrid, 21 maggio 1980), la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale (Strasburgo, 5 febbraio 1992), la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (Strasburgo, 5 novembre 1992), la Convenzione europea sul paesaggio (Firenze, 20 ottobre 2000). A tali documenti internazionali, aventi valore di veri e propri trattati, si sommano poi tutta una serie di atti di *soft law*, quali la Carta sulla partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale o la Carta urbana europea (espressamente dichiarate di natura non convenzionale), cui vanno ad aggiungersi le diverse raccomandazioni e risoluzioni adottate nel corso degli anni.

Tutti questi documenti, di natura precettiva e vincolante o meramente politico-programmatici, mirano nel complesso a rappresentare una base comune di riferimento per gli stati appartenenti al Consiglio d'Europa in materia di governo locale, in particolar modo

in relazione alla partecipazione democratica e alla tutela dei diritti. In quest'ottica, la CPPRLE ha cercato di assumere, fin dall'inizio, un ruolo di propulsione e coordinamento, anche attraverso una serie di contatti informali con le istituzioni della Comunità Europea. Tale opera di sensibilizzazione, come noto, ha avuto i suoi primi frutti verso la fine degli anni '80, ma è risultato evidente solo nel 1992, attraverso l'istituzione del Comitato delle Regioni ad opera del Trattato di Maastricht. I fattori che, a partire dall'opera della CPPRLE, hanno spinto anche la Comunità Europea, prima, e l'Unione Europea, dopo, ad una sempre maggiore attenzione nei confronti delle autonomie locali sono stati diversi. Da un lato, infatti, la progressiva espansione delle competenze comunitarie ha posto il problema del rapporto con le competenze attribuite dai singoli ordinamenti statali agli enti locali e regionali; dall'altro, l'attenzione delle istituzioni europee al processo di attuazione del diritto comunitario ha evidenziato fin da subito l'importanza del ruolo delle autonomie locali e regionali (suggerendo, dunque, la necessità di un loro maggiore coinvolgimento anche nella fase dell'elaborazione degli atti comunitari).

Da ultimo, la CPPRLE è stata riformata nel 1994 e sostituita dall'attuale Congresso dei Poteri Regionali e Locali d'Europa (CPRLE), la cui composizione ed il cui funzionamento sono regolati dalla Risoluzione 1/2000 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, dalla Carta del CPRLE, annessa alla medesima risoluzione, e dalle Regole di procedure adottate dal CPRLE. Attualmente esso risulta composto da un numero di componenti pari a quelli che spettano a ciascun stato membro in seno all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (306). E' suddiviso in due Camere, la Camera dei poteri locali e la Camera delle Regioni (art. 4.2 della Risoluzione), e composto da rappresentanti titolari di un mandato elettorale locale o regionale nello stato d'appartenenza (art. 3.1 della Risoluzione). In base alle norme della Carta del CPRLE, i membri effettivi ed i sostituti sono scelti attraverso procedure previste dai singoli stati, sulla base di una consultazione delle eventuali associazioni di categoria (art. 3.1). La scelta, in ogni caso, deve garantire: a) una rappresentanza geografica equilibrata della realtà territoriale dei singoli stati; b) una presenza proporzionata dei diversi tipi di autorità locale e regionale presenti sul territorio; c) una rappresentanza proporzionata delle varie forze politiche presenti negli organi degli enti locali e regionali; d) una presenza equilibrata di uomini e donne presenti negli organi degli enti locali e regionali (art. 2.2).

Tra i compiti del CPRLE, espressamente definito quale organo consultivo del Comitato dei Ministri e dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa in materia di autonomie locali, vi sono: a) assicurare la partecipazione degli enti locali e regionali nella

costruzione e nel rafforzamento dell'unità europea, conformerete alle finalità del Consiglio d'Europa; b) presentare proposte volte a promuovere la democrazia a livello regionale e locale; c) promuovere la cooperazione tra autorità locali e autorità regionali; d) mantenere, per quanto di sua competenza, contatti con organizzazioni internazionali nell'ambito delle più ampie relazioni esterne del Consiglio d'Europa; e) lavorare in stretta collaborazione da un lato con le associazioni nazionali degli enti locali e regionali di ispirazione democratica, dall'altro con le organizzazioni europee rappresentative delle autonomie locali e regionali degli stati membri del consiglio d'Europa (art. 2.1 della Risoluzione).

In particolare, spetta al CPRLE la predisposizione di rapporti periodici sulla democrazia in ambito locale e regionale in relazione ai singoli stati del Consiglio d'Europa, al fine di un'implementazione dei principi della Carta Europea delle Autonomie Locali (art. 2.3 della Risoluzione). Risoluzioni, pareri e raccomandazioni del CPRLE sono, però, di natura non vincolante, e non incidono, quindi, sulla libera azione del Comitato dei Ministri e dell'Assemblea parlamentare. Da segnalare, infine, la previsione della possibilità, per le associazioni internazionali della autonomie locali e regionali che intrattengano rapporti con il Consiglio d'Europa, di partecipare ai lavori del CPRLE tramite l'invio di osservatori. Analoga presenza viene garantita anche a delegazioni di autorità locali e regionali di stati non appartenenti al Consiglio d'Europa, ai quali sia già stata riconosciuta tale possibilità in seno all'Assemblea parlamentare.

3. La Carta Europea delle Autonomie Locali: a) natura giuridica ed effetti.

L'attività della vecchia CPPRLE, in particolare, è stata fondamentale nella predisposizione di quella che sarebbe divenuta la Carta Europea delle Autonomie Locali (CEAL), firmata a Strasburgo, il 15 ottobre 1985. I lavori preparatori, delegati ad un'apposita commissioni di esperti (1979), hanno infine portato all'elaborazione di un progetto di Convenzione (Risoluzione 126/1981 della CPPRLE), proposta al Comitato dei Ministri. Rispetto alle ipotesi prese in considerazione (dichiarazione di principi, priva di forza coercitiva e di strumenti di controllo; protocollo aggiuntivo alla CEDU, individuando una serie di "diritti" delle autonomie locali), la scelta è stata per una Convenzione autonoma e indipendente, sulla cui natura giuridica e sui cui effetti bisogna però interrogarsi. Essa, infatti, non è né un documento meramente politico, né un atto internazionale adottato in ambito CEDU, e sottoposto quindi ai noti controlli giurisdizionali della Corte di Strasburgo.

Ebbene, la CEAL appare sicuramente come uno strumento alquanto flessibile, che tiene conto delle profonde diversità in materia di democrazia locale presenti nei singoli ordinamenti degli stati membri del Consiglio d'Europa. Attualmente, infatti, essa risulta firmata, ratificata ed eseguita da 40 dei 46 stati che lo compongono, circostanza che ben rappresenta la necessità di un documento non troppo stringente, in grado comunque di rappresentare un punto di riferimento per le scelte dei singoli legislatori nazionali in materia di autonomia locale. La suaccennata flessibilità, però, rischia di rappresentare non solo il punto di maggior forza della CEAL, ma anche il punto di maggior debolezza, soprattutto in relazione alla sua concreta efficacia sul piano giuridico.

In ogni caso, che si tratti di un documento vincolante lo si evince fin dal suo primo articolo, in base al quale "le Parti s'impegnano a considerarsi vincolate dagli articoli seguenti". Tuttavia, la piena vincolatività della CEAL è significativamente condizionata dalle disposizioni del successivo art. 12, in base al quale "ciascuna Parte s'impegna a considerarsi vincolata da venti almeno dei paragrafi della Parte I della Carta". E' dunque previsto che gli stati, al momento del deposito del proprio strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, specifichino i paragrafi eventualmente prescelti (art. 12.3), salva sempre la possibilità di una successiva estensione del vincolo ad altre disposizioni della CEAL (art. 12.4). Inoltre, lo stesso art. 12.1 specifica quattordici disposizioni fra le quali gli stati debbono scegliere almeno dieci delle venti già citate, creando così una sorta di "super principi" ad efficacia rinforzata. Essi riguardano, ad esempio, il fondamento legale o costituzionale dell'autonomia locale (art. 2), il concetto di autonomia locale (art. 3), la tutela legale dell'autonomia legale (art. 11). Significativamente escluse, tra le altre, le norme in materia di sussidiarietà, di fondamento legale o costituzionale dei poteri amministrativi di controllo e verifica, di perequazione finanziaria e relative al divieto di sovvenzioni vincolate a progetti specifici.

Tutte queste considerazioni, però, non portano ad escludere che la CEAL sia, sul piano del diritto internazionale, un atto internazionale dal contenuto complessivamente precettivo, anche se la sua reale efficacia risulta significativamente incisa dalle disposizioni di cui al citato art. 12. Pur con questi limiti, la CEAL mira comunque a rappresentare un nucleo di principi condivisi da tutti gli stati firmatari in materia di autonomia locale, anche se rilevanti aspetti risultano potenzialmente sottratti da tale prospettiva. Un'analisi delle dichiarazioni dei singoli stati al momento del deposito degli strumenti di ratifica, mostra come su 40 stati firmatari, meno della metà risulti attualmente vincolato ad alcune soltanto delle norme della CEAL (tra questi alcuni degli stati

attualmente appartenenti all'UE), mentre la maggioranza dei paesi ha originariamente (o successivamente) accettato *in toto* le previsioni della Carta. Dunque, il rischio di una accentuata debolezza della CEAL sembra in parte superato.

Rimane, in ogni caso, l'assenza di adeguate procedure di controllo del Consiglio d'Europa sullo stato d'attuazione della Carta nei singoli ordinamenti statali. Ciò, come ovvio, risulta una prevedibile conseguenza dell'opzione per un documento di tipo flessibile. In realtà, la Risoluzione annessa al progetto del 1981 prevedeva che le Parti contraenti presentassero ogni cinque anni al Segretario generale del Consiglio d'Europa un rapporto sullo stato di applicazione della Carta, che sarebbe stato successivamente comunicato alla CPPRLE e all'Assemblea parlamentare, perché esprimessero il loro parere. Di tale (comunque blanda) forma di controllo nulla è rimasto nel testo del 1985, essendo ora solamente previsto che "ciascuna Parte trasmette al Segretario Generale del Consiglio d'Europa ogni opportuna informazione relativa alle disposizioni legislative ed altre misure adottate allo scopo di adeguarsi ai termini della presente Carta" (art. 14). Un obbligo, però, alquanto indeterminato, e privo di ogni conseguenza in merito alla sua eventuale inosservanza.

Più in generale, da un punto di vista interno, alcune disposizioni della CEAL appaiono maggiormente dettagliate, lasciando minore spazio di intervento alle autorità nazionali in fase di esecuzione; altre, invece, esprimono principi più generali, e necessitano quindi di una specifica attuazione-integrazione a livello legislativo. Ciò non toglie, in ogni caso, che anche in assenza di tale intervento tutte le disposizioni della Carta possano manifestare la loro efficacia sul piano dell'interpretazione delle disposizioni interne ai singoli stati in materia di autonomie locali. In particolare, solo per fare un esempio, la CEAL è stata resa esecutiva in Italia tramite la l. n. 489 del 1989. Ebbene, al di là di ogni formalità, lo spirito della Carta ha sicuramente influito sull'adozione della di poco successiva l. n. 142 del 1990, che ha complessivamente riformato l'ordinamento delle autonomie locali. Molti aspetti di tale intervento normativo, infatti, richiamano indirettamente alcuni dei principi cardine della CEAL, in particolare in relazione ai diritti di partecipazione dei cittadini a livello locale. Ma anche in relazione all'azione amministrativa, il precipitato della Carta si può rinvenire in alcune disposizioni della l. 241 del 1990 in materia di procedimento amministrativo, specie in relazione ai concetti di efficacia ed economicità.

4. (segue) b) contenuto e principali caratteristiche.

In relazione ai contenuti della Carta, devono essere precisate alcune caratteristiche di fondo, in parte già anticipate *supra*. In essa, infatti, il concetto stesso di autonomia locale è strettamente connesso ai principi di democrazia e di partecipazione, nell'ottica di una salvaguardia non tanto dei "diritti" degli enti locali e regionali, ma di una garanzia dei diritti del cittadino nell'ambito delle autonomie locali. Ma qual è il concetto di autonomia locale accolto dalla CEAL? Innanzitutto, si tratta di un concetto che, in base all'art. 2, deve essere garantito dai singoli ordinamenti "dalla legislazione interna, e per quanto possibile dalla Costituzione". Dunque, emerge fin da subito la concezione di un'autonomia strettamente connessa ai principi di legalità e di legittimità costituzionale, con evidente finalità garantistiche. Quanto al suo contenuto, si tratta del "diritto" e "della capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante degli affari pubblici" (art. 3.1).

Tale concezione, dunque, è strettamente collegata al già citato principio di sussidiarietà e presuppone un tendenziale autogoverno delle collettività locali tramite "Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto e universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti" (art. 3.2). La precisazione di una legittimazione democratica degli organi rappresentativi a livello locale, dunque, è il primo tassello per una costruzione di un sistema delle autonomie locali che garantisca democrazia e partecipazione nella gestione della cosa pubblica. E' inoltre richiamata la possibilità di un ricorso a forme di partecipazione diretta (quali *referendum* e assemblee di cittadini), se consentite e disciplinate a livello legislativo. Tale impostazione è poi confermata dall'art. 7, in materia di *status* dei rappresentanti a livello locale, per i quali si affermano il divieto di mandato imperativo, un adeguato compenso e la previsione di cause di incompatibilità in base alla legge.

Quanto all'estensione dell'autonomia in questione, ferma restando la necessità di una definizione delle "competenze di base" a livello generale, si prevede la possibilità anche di un conferimento di competenze specifiche, sulla base della legge. Inoltre "le competenze affidate alle collettività locali "devono essere complete e integrali", e possono essere "limitate da un'altra autorità, centrale o regionale, solamente nell'ambito della legge" (art. 4.1 e 4.4). Infine, è previsto uno specifico obbligo di consultazione degli enti locali "nel corso dei processi di programmazione e di decisione" per tutte le questioni che li riguardano direttamente (art. 4.6).

In tutti questi casi, dunque, è ancora una volta evidente l'influenza che le disposizioni citate hanno avuto sulla legislazione interna, come dimostrato dall'esempio italiano. Si pensi solamente al dibattito sulla omogeneità delle funzioni attribuite o delegate agli enti locali e regionali, che tanta parte ha avuto nel lungo processo di attuazione del nostro regionalismo; ma anche all'affermazione del principio di legalità e di leale collaborazione nell'ambito delle attività di controllo e programmazione dello Stato e delle Regioni, che ha visto anche una copiosa giurisprudenza costituzionale, prima e dopo la riforma del Titolo V attuata dalla legge cost. n. 3 del 2001. Più nello specifico, dopo aver ribadito la potestà normativa delle autonomie locali nell'esercizio delle loro funzioni, la CEAL afferma anche un potere di auto organizzazione interna in relazione ai propri apparati e alle proprie strutture amministrative, sulla scia di quanto tradizionalmente viene riconosciuto agli enti locali dai singoli ordinamenti europei.

L'art. 6.1, in questo senso, stabilisce che "senza pregiudizio di norme più generali emanate dalla legge, le collettività locali devono poter definire esse stesse le strutture amministrative interne di cui intendono dotarsi, per adeguarle alle loro esigenze specifiche in modo da consentire un'amministrazione efficace". Dunque, il riconoscimento di tale autonomia organizzativa deve avvenire sempre nel rispetto della legge, in omaggio ancora una volta al principio di legalità. Al medesimo principio sono collegate le disposizioni in materia di verifica e controllo degli atti delle collettività locali. E' infatti previsto che tale verifica "potrà essere effettuata solamente nelle forme e nei casi previsti dalla Costituzione o dalla legge"; i controlli, inoltre, devono di norma intendersi quali controlli di mera legittimità, potendosi estendere al merito solo nel caso di una delega di funzioni da parte di enti di livello superiore (art. 6.2). Tali verifiche, infine, devono risultare ispirate al principio di proporzionalità, dovendo rispettare un ideale "equilibrio tra l'ampiezza dell'intervento dell'autorità di controllo" e l'importanza "degli interessi che essa intende salvaguardare" (art. 6.3).

In relazione agli strumenti finanziari, le norme della CEAL risultano particolarmente articolate. Dopo aver affermato la necessità che gli enti locali godano di risorse sufficienti per lo svolgimento delle loro funzioni, pena il venire meno della loro stessa funzione istituzionale, l'art. 9 detta una serie di requisiti: a) proporzionalità; b) tendenziale autonomia finanziaria; c) tendenziale articolazione e diversificazione dei sistemi finanziari locali; d) previsione di adeguati strumenti di perequazione; e) tendenziale divieto di trasferimenti vincolati a progetti specifici; f) possibilità di un ricorso al mercato finanziario in relazione alle spese di investimento. Tutto ciò, in ogni caso, deve comunque garantire il

rispetto del principio di leale collaborazione e deve tutelare il più possibile gli spazi di autonomia decisionale e gestionale delle autonomie locali nell'esercizio delle loro funzioni. Pur con i limiti connessi alla sua flessibilità (sottolineati dal continuo uso di espressioni quali "sufficientemente", "per quanto possibile", "opportunamente"), è evidente come tali disposizioni rappresentino il tentativo di creare delle regole base in materia di finanza locale; tuttavia, a parte i punti *sub* lett. a) e b), essi non sono tra i dieci paragrafi a efficacia rinforzata ex art. 12, circostanza che ne limita significativamente l'efficacia. Di molti di questi principi, in ogni caso, vi è traccia anche nel nuovo testo dell'art. 119 della Costituzione italiana.

Da segnalare, infine, l'art. 11, in relazione alla tutela legale dell'autonomia locale. Tale disposizione prevede che "le collettività locali devono disporre di un diritto di ricorso giurisdizionale, per garantire il libero esercizio delle loro competenze ed il rispetto dei principi di autonomia locale, consacrati dalla Costituzione o dalla legislazione interna". Tale norma, non a caso inserita tra i dieci paragrafi a efficacia rinforzata ex art. 12 CEAL, mira a garantire, sul piano del diritto interno, che i principi di autonomia che stanno alla base della Carta non rimangano privi di garanzie giurisdizionali. Si tenta, quindi, di recuperare sul piano interno una delle più evidenti lacune del testo sul piano del diritto internazionale: la mancanza di forme di controllo e di garanzia. La disposizione, che si inserisce in qualche modo nel dibattito sul riconoscimento di un accesso diretto degli enti locali alla giurisdizione costituzionale (da ultimo previsto, ad esempio, nel disegno di legge di revisione attualmente in discussione nel parlamento italiano), non specifica le forme di una tale garanzia giurisdizionale, potendosi quindi ritenere sufficiente anche una tutela in sede di giurisdizione amministrativa.

5. Conclusioni. Verso un diritto europeo degli enti locali?

Volendo trarre delle brevi conclusioni, deve essere sottolineato come la CEAL si vada ad inserire nel già citato processo di valorizzazione delle autonomie regionali e locali a livello europeo. Ciò sta avvenendo non solo in ambito CEDU, ma anche nel processo di costituzionalizzazione dell'UE. Il tentativo, in ogni caso, è quello di creare un collegamento diretto tra autonomie locali e livello sovranazionale, riconosciuta l'importanza del livello locale nell'attuazione e nella garanzia dei principi di azione sul piano internazionale. Il principio di sussidiarietà, in questo senso, rappresenta la vera chiave di svolta di tale processo. Scontate le inevitabili (e a volte profonde) differenze tra gli ordinamenti locali dei

diversi paesi europei, lo sforzo teso all'elaborazione di una sorta di diritto comune europeo degli enti locali viaggia attualmente su due binari: da un lato la tutela dei diritti, in connessione con le finalità del Consiglio d'Europa; dall'altro l'attuazione del diritto comunitario, che pone con sempre maggiore evidenza la necessità di un coinvolgimento delle realtà regionali e locali in ambito UE.

Dal primo punto di vista, una tappa fondamentale del processo di consolidamento di principi condivisi in materia di autonomia locale è rappresentato proprio dalla CEAL del 1985. Essa, però, non risolve espressamente quella che sembra essere una delle più evidenti ambiguità in materia: l'inevitabile differenziazione degli enti rappresentativi delle collettività locali all'interno dei singoli stati. Ciò, si badi bene, non riguarda solo il problema dell'armonizzazione di ordinamenti diversi, ma anche la questione della stessa tipologia di enti regionali e locali disciplinati all'interno dei singoli stati. Ebbene, da un punto di vista generale, la CEAL sembra rivolgersi alle realtà "di base", e dunque *in primis* ai comuni, come confermato non solo dalla Risoluzione 126/1981 del CPPRLE, ma anche dal testo stesso della Carta, che distingue tra "collettività locali" e "autorità" regionali o centrali. In realtà, la questione è più complessa. Infatti, non solo non aiuta la definizione di autonomia locale contenuta nell'art. 3 CEAL, che parla genericamente delle funzioni normative (*régler*) e amministrative (*gérer*) degli enti in questione, ma addirittura altre disposizioni sembrano andare nella direzione esattamente opposta.

In questo senso, un particolare rilievo assume l'art. 13, significativamente intitolato "Collettività cui si applica la Carta". Ebbene, in base a tale disposizione "i principi di autonomia locale contenuti nella presente Carta si applicano a tutte le categorie di collettività locali esistenti sul territorio della Parte", apparentemente estendendo anche agli enti regionali tale disciplina. E' però previsto che "ciascuna Parte [...] al momento del deposito del suo strumento di ratifica" possa "designare le categorie di collettività locali e regionali alle quali intende limitare il settore di applicazione o che intende escludere dal settore di applicazione della presente Carta". Dunque, è lasciata ampia discrezionalità agli stati, in piena sintonia con la predisposizione di uno strumento convenzionale flessibile.

Ebbene, ad esclusione degli stati membri di ordinamenti (si è addirittura discusso di una possibile ratifica da parte dei *Länder* tedeschi), sembra che le disposizioni della CEAL possano riferirsi sia ad enti locali sia ad enti regionali. In questo senso, ad esempio, si è mossa l'Italia la quale, non specificando nulla in sede di ratifica ed esecuzione, ha indirettamente ritenuto la Carta applicabile a Regioni, province e comuni. Le differenze tra realtà locali e regionali, però, non sono di poco conto, se solo si pensi alla potestà

legislativa di norma riconosciuta a livello regionale, ed esclusa invece a livello locale. In questo senso, tutte le disposizioni della Carta che richiamano il principio di legalità, assumono sicuramente un diverso valore nel caso di enti locali e Regioni, queste ultime dotate di una potestà legislativa propria. Dunque, il tentativo di creare un nucleo di diritto comune europeo in materia di autonomie locali, a partire dalle disposizioni della CEAL, sconta non solo la forte disomogeneità della realtà delle autonomie locali in Europa, ma anche alcune ambiguità e debolezze della stessa Carta del 1985.

Ciò non ostante, come abbiamo visto, i frutti della Carta si sono potuti vedere non solo in rapporto all'opera di continuo stimolo e collaborazione tra Consiglio d'Europa e UE (e che ha portato infine ad una forte valorizzazione della rappresentanza delle autonomie regionali e locali in sede UE nel recente Trattato Costituzionale), ma anche relativamente al "precipitato" normativo che, all'interno dei singoli ordinamenti statali è direttamente o indirettamente riconducibile alla CEAL ed ai principi in essa contenuti. La strada, dunque, è ancora lunga, ma il percorso sembra irrimediabilmente tracciato.