

Regolamenti di autonomia locale e fonti di diritto europeo nella legge costituzionale n. 3 del 2001*

di Giuseppe Di Genio **

Il tema oggetto di questo contributo è relativo ai rapporti fra i regolamenti di autonomia locale e le fonti del diritto comunitario europeo, in particolare le direttive comunitarie, nella legge costituzionale n. 3 del 2001.

E' un tema incerto è complesso nell'ambito del diritto costituzionale italiano e comparato (rectius: del diritto costituzionale europeo), di non facile lettura, oserei dire nuovo, poco studiato, se non sul piano della teoria generale, perché non è facile immaginare un concorso della fonte di autonomia locale, nella specie il regolamento di un Comune e di una Provincia, nell'attuazione delle c.d. fonti comunitarie, una esplosione del policentrismo normativo, come sottolinea la migliore dottrina, estesa anche all'attuazione del diritto comunitario europeo.

E' un tema, dunque, alquanto difficile, per cui il mio è solo un primo tentativo, facilmente aggredibile, di verificare l'ipotesi, forse rafforzata dal processo di riforma sia a Costituzione invariata sia, ora, a Costituzione variata, di coinvolgere, sia sul piano delle fonti sia sul piano degli organi, in un prossimo futuro, l'intero sistema delle autonomie, costituzionalmente garantite, non solo, quindi, il livello regionale (che esce, per alcuni aspetti, rafforzato dalla riforma del titolo V della Costituzione), nel processo di esecuzione ed attuazione (ma anche formazione) del diritto comunitario europeo, come diretta espressione dei principi di differenziazione e adeguatezza consacrati, al pari della sussidiarietà, nella nuova formulazione dell'art 118 Cost.

E' un tema incerto e complesso perché pone in luce un ripensamento di concetti oramai acquisiti nel panorama giuridico europeo ed internazionale, il concetto di autonomia politica, la sovranità statale (il superamento dello Stato – nazione), la necessità di delineare una nozione unitaria di ente territoriale, ignorata nel passato, in parte presente nella nuova formulazione del titolo V della Costituzione ex l. cost. 3/2001, nonché la forte commistione fra istituti e modelli di civil law e di common law (si spera non attraverso un mero trapianto di norme giuridiche come è avvenuto con il principio di sussidiarietà, escamotage inglese, inserito nella parte programmatica della Costituzione) nel diritto comunitario europeo, la stessa distinzione più o meno marcata fra Stato federale e Stato regionale.

E' un tema complesso che pervade, altresì, la tradizionale visione gerarchica delle fonti del diritto, il principio della separazione dei poteri, il rapporto fonti dirette – fonti indirette, governo locale – governo centrale nell'Unione europea, i rapporti fra indirizzo politico statale e indirizzo politico locale, la stessa dicotomia teoria c.d. dualista – teoria c. d. monista.

E' un tema nuovo perché neppure utilizzando quelle che sono le tre funzioni tipiche della c.d. macrocomparazione, e cioè conoscenza, politica legislativa e unificazione legislativa, è possibile individuare un legame così stretto fra diritto comunitario europeo e diritto interno delle autonomie.

Infatti, paradossalmente, in molti ordinamenti non è possibile rinvenire un fondamento giuridico, più o meno esplicito, nei rapporti fra poteri locali e integrazione europea, se non a livello regionale, sul modello di azione dei Laender tedeschi, ma ciò appare oramai scontato e rinforzato dalla l. cost. n. 3/2001.

Perciò è opportuno soffermarsi sul ruolo dei poteri locali di fronte al processo di integrazione europea, iniziato a Roma nel 1957 ed in corso di definizione con il Trattato di Nizza, la Carta dei diritti e la Convenzione che è partita in questo periodo, ma soprattutto sottolineare il senso e la portata del principio di autonomia politica degli enti territoriali, sulla cui natura cogente ed espansiva si è pronunciata la Corte costituzionale nella sentenza n. 83 del 1997, nelle forme di Stato che caratterizzano il sistema, lo spazio giuridico europeo, e verificare, se alla luce di questo principio, che tutela direttamente gli interessi dei cittadini, anche Comuni e Province (non solo le classiche Regioni), potendo partecipare alla formazione (e dare) esecuzione ed attuazione alle fonti comunitarie, concorrono alla delimitazione (ovvero al superamento) di una rigida distinzione tra Stato federale e Stato regionale così come alla formazione del futuro assetto europeo sia esso federale, confederale (preferibile) o un originale tertium genus.

Non a caso gli studi di storia antica hanno ampiamente dimostrato il ruolo fondamentale della polis greca nella formazione degli Stati sympolitici, termine antesignano del federalismo contemporaneo. Ma vi è di più. La dichiarazione

di Laeken ha individuato come tema dominante il futuro del processo costituente europeo il rispetto dei settori di competenza esclusiva dei singoli Stati membri e delle loro articolazioni territoriali nonché la necessità di introdurre, sul piano del sistema delle fonti, una distinzione più marcata tra misure legislative e di attuazione.

Il principio di autonomia politica degli enti territoriali esce indubbiamente rinforzato dalla legge cost. n. 3 del 2001 che ha introdotto una serie di novità importanti sul piano del sistema delle autonomie locali, complessivamente intese. Si è data così voce a quei principi della Costituzione materiale che da tempo segnalavano la necessità di attribuire maggiori poteri e funzioni agli enti territoriali.

Tutto ciò di fronte al processo di integrazione europea (rectius: alla Costituzione materiale europea) che ha dato un impulso determinante al processo di trasformazione dello Stato in Italia, attraverso l'introduzione, in realtà, non di un sistema federale strictu sensu inteso, bensì di un regionalismo rinforzato o prefederativo.

In particolare, con il Trattato di Maastricht e con il Trattato di Amsterdam, si sono affermati una serie di principi fondamentali per tutelare gli enti territoriali che si riflettono direttamente sul piano delle fonti di autonomia locale (c.d. pluralità delle fonti e delle riserve nella pluralità degli ordinamenti giuridici), quali il principio di sussidiarietà e di proporzionalità.

Il principio di sussidiarietà, rappresenta, senza dubbio, la chiave di volta per affermare un ruolo sempre più intenso degli enti territoriali e delle sue fonti (si istituiscono una pluralità di riserve di competenza nuove rispetto al passato), perché, a seconda delle diverse letture proposte, consente l'intervento dell'Unione europea e dello Stato solo e nella misura in cui gli obiettivi comuni non possono essere realizzati dal livello di competenze più vicino agli interessi dei cittadini, secondo quel criterio della proximidad già noto nell'esperienza spagnola, dove si è in presenza di uno stato regionale, in realtà quasi federale secondo H. Schaffer.

Si tratta di un principio vecchio quanto il mondo, elaborato da Giovanni Althusius, giurista tedesco latinizzato, giusnaturalista, teorico della sovranità popolare, in qualche modo anche del federalismo, ripreso e sviluppato dalla dottrina sociale della Chiesa, che in Italia, paradossalmente, era già presente a Costituzione invariata, molto prima della legge n. 142 del 1990 (e della stessa legge n. 59 del 1997), in quanto previsto, ma largamente non attuato, nella legge di ratifica della Carta europea delle autonomie locali del 1985, da più parti ignorata.

In tale direzione, il quadro normativo di riferimento interno per affrontare una prima analisi dei rapporti fra regolamenti di autonomia locale e fonti comunitarie europee è dato principalmente dalle leggi nn. 142/90, 241/90, 59/97 (decreti legislativi attuativi compresi), 265/99 e 267/00, dalla c.d. legge Pergola, dalle leggi comunitarie annuali (o periodiche) e dalle novità introdotte dalla l. cost. n. 3 del 2001.

Come è ampiamente noto, con le leggi sulle autonomie locali si ricostruisce la portata dell'azione locale e dei relativi atti normativi sulla base del rispetto indefettibile del valore dell'autonomia politica del singolo ente territoriale, intesa come potere di creare norme giuridiche che hanno forza innovativa e si inseriscono a pieno titolo nel sistema generale delle fonti del diritto ovvero come capacità di darsi un indirizzo politico in tutto o in parte diverso da quello dello Stato.

Lo statuto diviene, così, la mini-costituzione locale, la massima espressione dell'autonomia politica dell'ente, il cui contenuto non è determinato tassativamente e si muove, con la riforma, nel rispetto del principio di legalità costituzionale, sebbene non sia giustiziabile da parte della stessa Corte costituzionale. Infatti, mentre gli statuti regionali sono vere e proprie leggi rinforzate, statali o regionali, gli statuti degli enti locali assumono ex se il rango di fonte primaria, poste sullo stesso piano della legge dello Stato e della legge regionale, in un rapporto di separazione delle competenze.

Tutto ciò pone evidenti problemi di compatibilità tra la disciplina a Costituzione variata, prevalente, e quella a Costituzione invariata, ad essa sottoposta, che continua a gravare numerosi aspetti del sistema delle fonti di autonomia locale e regionale, anche se a tratti appare fortemente innovativa.

Lo stesso discorso vale per i regolamenti di autonomia locale, che ora hanno un preciso fondamento costituzionale nella nuova formulazione dell'art. 117 Cost..

Esso oltre a fissare la nuova tipologia della potestà legislativa e regolamentare delle Regioni, istituisce una apposita riserva costituzionale di regolamento locale, come ulteriore riserva di fonti nella disciplina dell'organizzazione e dello

svolgimento delle funzioni loro attribuite, naturalmente con legge dello Stato, che assume, in questo caso (ma anche nell'ipotesi statutaria), una veste sicuramente rinforzata dai principi fondamentali che governano il sistema delle autonomie (una sorta di leggi organiche sul modello francese) .

I regolamenti di autonomia locale, nei cui confronti scompaiono i tradizionali controlli, hanno così un preciso fondamento giuridico costituzionale molto più intenso di quello dei regolamenti del potere esecutivo ex art. 87 Cost.

L'istituzione, in Costituzione, di una pluralità di riserve di competenza pone gli statuti e i regolamenti di autonomia locale sullo stesso piano dei regolamenti parlamentari e dei regolamenti regionali, così come di tutte le altre fonti di autonomia, costituzionalmente garantita.

Se questo è il quadro normativo e costituzionale di riferimento che consente di individuare i regolamenti di autonomia locale come fonti primarie del diritto, come vere e proprie leggi in senso materiale, diretta espressione di un principio fondamentale che è quello consacrato nell'art. 5 Cost., risulta difficile escluderli sia sul piano dell'attuazione sia su quello, preventivo, della formazione della norma comunitaria (come avviene, attualmente, anche sul versante regionale, che risulta poco incisivo) .

E' auspicabile, pertanto, la previsione di un concorso degli enti territoriali, complessivamente intesi, strutturato, sul versante esterno - preventivo, attraverso il contributo di una Camera delle autonomie più incisiva rispetto alle attuali funzioni del Comitato delle regioni e degli enti locali e della Conferenza Stato - Regioni (ma anche della conferenza Stato - città ed autonomie locali unificata nelle materie europee di interesse locale), sul versante interno - successivo (qualora non fosse riconosciuto loro un autonomo potere di intervento), attraverso la partecipazione dei Comuni e delle Province al livello regionale di competenze nell' attuazione del diritto comunitario europeo.

La norma comunitaria potrebbe così assumere una veste simile alle c.d. norme penali in bianco, una sorta di norma comunitaria in bianco (tra l'altro, anche il principio di sussidiarietà deriva dall'extrema ratio del diritto penale) da specificare attraverso atti normativi, nel caso di specie non più secondari, che concretizzano, rendono attuale e rispondente alle esigenze locali, in ossequio ai principi di differenziazione ed adeguatezza, il precetto comunitario.

Un primo segnale in tale direzione sembra emergere nel percorso disegnato dalla c. d. riforma Bassanini. Infatti, il fondamento giuridico del concorso della fonte di autonomia locale nel processo di integrazione europea appare riconducibile, sul piano normativo, all'art 2 del d.lgs. n. 112/98 e all'art. 2, lett. G) della legge n. 526/99 così come nei corrispondenti articoli contenuti nelle leggi comunitarie annuali successive.

In tale prospettiva, al di là di una giurisprudenza costituzionale a tratti incerta, che non si è mai soffermata attentamente sulla garanzia intangibile del principio di autonomia politica, come principio fondamentale del nostro ordinamento giuridico oramai disegnato in senso pluralista (e fondamento giuridico del concorso della fonte di autonomia locale), l'art. 2 del decreto legislativo n. 112/98 attua il dettato costituzionale sulle autonomie ovvero costituisce un primo passo verso la definizione di un rapporto sempre più stretto fra il principio di autonomia politica e l'ordinamento comunitario europeo, in ossequio alla stessa Carta europea delle autonomie locali del 1985, perché estende anche ai c.d. enti locali l'esecuzione del diritto comunitario europeo.

Si tratta di una disposizione che non può assumere esclusivamente un valore meramente ricognitivo dell'orientamento della giurisprudenza costituzionale sul rapporto fra diritto interno e diritto comunitario europeo, di per sé in continuo svolgimento, ma apre, indubbiamente, anche ad un processo di attuazione delle fonti europee da parte di tutti i livelli di indirizzo politico, statale, regionale e locale.

In conclusione, è auspicabile un deciso (e decisivo) intervento della Corte costituzionale sul limite dei principi fondamentali nel processo di integrazione europea (che potrebbe fungere da monito per i lavori della Convenzione, come emerge anche negli interrogativi posti dalla dichiarazione di Laeken), in particolare sul principio di autonomia politica degli enti territoriali, complessivamente intesi.

Ma vi è di più. E' auspicabile, sul piano legislativo, una adeguata ed incisiva modifica dei meccanismi di attuazione del diritto comunitario europeo previsti nella c.d. legge La Pergola nonché una concreta e più incisiva partecipazione dei Comuni e delle Province, attraverso organismi di leale raccordo, sia sul piano regionale interno sia su quello europeo (in questo caso attraverso il Comitato delle Regioni e degli enti locali e la Conferenza Stato - Regioni) .

Le Regioni, infatti, nel caso di specie, sono l'unico livello territoriale di governo e di indirizzo politico, diverso dallo Stato, con cui i Comuni e le Province possono dialogare. In tale direzione, i rapporti fra Regioni ed enti locali assumono un ruolo fondamentale anche di fronte al processo di integrazione europea. Alle Regioni, infatti, è riconosciuto, attualmente, con la l. cost. n. 3 del 2001, un ruolo importante (ma, comunque, incompleto) sia nel processo di integrazione europea sia sul piano del diritto internazionale (si pensi al c.d. potere estero regionale) .

* Testo dell'intervento programmato presentato nel corso della tavola rotonda di Diritto comunitario su " Riforma costituzionale, diritto internazionale e diritto comunitario " organizzata dal Dipartimento Casaregi dell'Università di Genova.

** r.u. di Diritto costituzionale - Facoltà di Giurisprudenza - Università di Salerno - gdigenio@unisa.it