

Giovanni Boggero, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Brill-Nijhoff, Leiden, 2017, (332 pp)

Il volume analizza un ramo “cadetto” dello *Ius Publicum Europaeum*, quello delle garanzie costituzionali dell'autonomia locale, tentando di ricondurlo a sistema e di illustrarne i benefici anzitutto per il costituzionalismo europeo contemporaneo.

La premessa è che, “in natura”, le garanzie costituzionali europee dell'autonomia locale formino un insieme magmatico e disomogeneo, bisognoso di una costruzione giuridica che ne dimostri, invece, gli elementi di coerenza sistematica e, se non proprio di effettività “in atto”, quantomeno di effettività “in potenza” con riguardo all'inquadramento e alla soluzione di problemi giuridici comuni agli Stati europei in tema di governo multi-livello. Lo strumento scelto per costruire o, meglio, *ri-costruire* tale sistema è la Carta europea dell'autonomia locale, un trattato internazionale firmato nel 1985 in sede di Consiglio d'Europa e oggi ormai ratificato da tutti i suoi 47 Stati membri. Tale fonte di diritto pattizio fissa una serie assai puntuale di principi a garanzia dell'autonomia locale che debbono assumersi come materialmente costituzionali, in quanto originati dalla concezione tipica del costituzionalismo moderno per cui occorre porre un freno alla discrezionalità riconosciuta al legislatore (nazionale, ma eventualmente anche a quello euro-unitario, non sempre rispettoso del principio di attribuzione...) nel disciplinare o riformare il funzionamento di istituzioni preordinate alla salvaguardia della divisione verticale dei poteri e, in ultima istanza, dei diritti fondamentali dell'individuo.

Utilizzare la Carta, anziché ricostruire il sistema a partire da un'indagine sulle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri si spiega con un principio di “economia dei concetti”. Il giurista è, infatti, chiamato a non introdurre nelle proprie argomentazioni più entità di quante siano realmente necessarie per dimostrare la propria tesi, dovendo semmai partire dai punti fermi già esistenti per vagliarne poi la loro completezza. Atteso che i principi previsti dalla Carta cristallizzano le più significative garanzie costituzionali comuni agli Stati membri dell'allora Consiglio d'Europa (in particolare, di Germania, Italia, Francia, Grecia, Lussemburgo, Portogallo e Spagna), una ricerca su quali principi contribuiscano a plasmare il patrimonio costituzionale comune europeo in materia di autonomia locale non poteva non prendere le mosse da tale trattato. Ma la Carta è tanto più efficace nel condensare gli elementi essenziali del diritto costituzionale comune europeo degli enti locali, se si considera che, a partire dal costante adattamento interpretativo dei suoi principi da parte di vari organi del Consiglio d'Europa, è possibile verificare quali siano, in un certo momento storico, lo stato dell'arte e le linee di tendenza dell'autonomia nella cd. *Greater Europe*, oltreché nell'Unione europea.

Tale adattamento è avvenuto, infatti, tenendo conto di un ampio fenomeno di *cross-fertilization* operante in senso orizzontale tra ordinamenti domestici (in particolar modo, ma non esclusivamente, dal Vecchio Continente verso i Paesi di cd. nuova adesione dell'Europa centro-orientale), ma anche verticale, tale per cui le interpretazioni delle garanzie costituzionali del trattato sono state più volte rimodellate in sede internazionale a seconda di come certi principi sono andati evolvendosi nei rispettivi ordinamenti nazionali. Specularmente, il libro non trascura di mettere in luce come il Consiglio d'Europa abbia esercitato il proprio ruolo non in maniera passiva (recependo e rielaborando la “prassi successiva” degli Stati), ma anche e soprattutto proattiva (modificando e adattando l'interpretazione di molte garanzie), in questo modo contribuendo a sviluppare una propria narrazione circa l'esistenza di un *core* limitato di principi e regole costituzionali comuni che ogni Stato membro deve impegnarsi a riconoscere e proteggere.

Il sistema dei principi costituzionali comuni europei dell'autonomia locale è andato organizzandosi intorno a un concetto di *self-government* assai ambivalente, contaminato, da un lato, dall'afflato "anti-statalista" di matrice liberale e fisiocratica, tipico del *pouvoir municipal* sette-ottocentesco e, dall'altro, dall'ottica autarchica primonovecentesca, tipica di una visione dell'ente locale come parte integrante dell'apparato amministrativo dello Stato (*ein Stück Staat*), chiamato a dare comandi giuridici entro un margine di discrezionalità la cui ampiezza è disciplinata dalle leggi statali. Tale ambivalenza, declinata secondo varie forme, permea l'interpretazione di ciascuna delle garanzie passate in rassegna nel volume e si riscontra non soltanto nell'esame delle fonti e della giurisprudenza costituzionali di diversi Stati membri, ma persino nei pareri resi dagli organi del Consiglio d'Europa, *in primis* il Congresso dei Poteri Locali e Regionali e la cd. Commissione di Venezia.

Nello specifico, il concetto di autonomia locale diffuso in Europa si compone di vari tasselli, a ognuno dei quali è possibile far corrispondere un principio di natura costituzionale: dall'attribuzione delle funzioni amministrative sulla base dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, alla protezione (relativa) dell'integrità territoriale dei confini dell'ente locale attraverso una riserva di legge rinforzata, dai controlli esterni sugli enti locali da svolgersi di regola in via successiva e nei limiti del principio di proporzionalità, alla garanzia di congrua corrispondenza tra funzioni attribuite e risorse per svolgerle, alla garanzia dell'elezione a suffragio universale e diretto degli organi di governo dell'ente fino ad arrivare alla piena tutela giurisdizionale ad esso riconosciuta per la difesa delle proprie prerogative costituzionali. Ciascuna delle guarentigie esaminate richiederà naturalmente di essere bilanciata con altri interessi costituzionalmente protetti, ma pur sempre seguendo lo schema adottato nella teoria dei *Grundrechte*, variamente applicata in Austria, Francia, Germania, Italia, Portogallo, Spagna e Svizzera, in base alla quale anche l'autonomia non è mai affievolibile oltre il "nocciolo duro" o "contenuto essenziale", pena il suo svuotamento.

Va da sé che il tasso di adesione dei singoli Stati membri ai parametri costituzionali ricavabili dalla Carta differisce grandemente a seconda del periodo storico, del grado di efficacia del trattato e della sua prassi nel diritto interno e delle "condizioni di partenza" del sistema di governo locale nell'ordinamento considerato. Pur essendosi sviluppato con la pretesa di determinare un'armonizzazione del governo locale in Europa, il sistema di garanzie costituzionali comuni dell'autonomia - anzitutto per la sua natura più *soft* che *hard* - non trova ampia e diffusa applicazione a livello domestico, a differenza dei "vincoli esterni" derivanti dal diritto UE o anche dalle norme CEDU. Esso è in grado di influenzare solo in parte i diritti degli enti locali nazionali attraverso l'affiancamento di proprie regole e istituti a precisazione o integrazione di quelli di diritto interno.

Pertanto, il volume, al di là dell'esigenza che ai principi costituzionali ricavabili dalla Carta sia riconosciuta la natura di obblighi internazionali sufficientemente precisi e concreti tanto per il legislatore, quanto per il giudice, mette in luce tre ragioni per le quali il sistema in parola merita oggi di essere riconsiderato dai giuspubblicisti: in primo luogo, esso incrina la nozione ottocentesca del diritto internazionale pubblico per cui il governo locale rientra tra gli affari interni di uno Stato, del quale gli enti territoriali sono meri organi. Di conseguenza, il sistema della Carta, da un lato, favorisce l'emersione di un diritto internazionale regionale nell'ambito del quale il monitoraggio sulla salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo va di pari passo con quello sulle garanzie del pluralismo istituzionale e, dall'altro, promuove, seppur in forma ancora embrionale, una soggettività internazionale dell'ente subnazionale parallela, ma diversa da quella dello Stato. In secondo luogo, il sistema della Carta pone le basi per l'uropeizzazione del diritto degli

enti locali e per un processo di integrazione circolare di principi ancora soltanto agli inizi, come tale in grado di fare da argine al risorgente centralismo napoleonico a livello nazionale, ma anche alla spinta federalista a livello europeo. In terzo luogo, infine, il sistema esaminato offre un quadro normativo di riferimento molto duttile, pensato per fornire assistenza costituzionale a Paesi che intendano riformare il governo locale (da ultimi si ricordano l'Angola, la Tunisia e il Kirghizistan) e, in quanto tale, capace di favorire trapianti normativi in contesti di diversa tradizione giuridica, avvicinando tra di loro i sistemi del governo locale.

L'indice e un'anteprima del volume sono disponibili a questo [link](#)

Forum di Quaderni Costituzionali

zionali