

Verso un diritto europeo degli enti territoriali ?

di Giuseppe di Genio *
(5 ottobre 2004)

I lavori della Convezione per la Costituzione europea nonché una sempre più marcata connotazione decentrata degli ordinamenti giuridici contemporanei, di matrice federale e regionale, ma anche "unitaria devoluta" (si pensi alla Gran Bretagna, dove esiste un regionalismo senza Costituzione formale ma con una Costituzione europea, forse, dal 2005) ovvero intesa come un primo passaggio, proteiforme, verso un decentramento non più e non solo amministrativo (rectius: latamente politico), hanno reso oramai ampio il dibattito, inizialmente alquanto misurato, sul futuro dei poteri locali sia sul piano interno, nei rapporti con lo Stato, sia di fronte al processo di integrazione europea, secondo alcuni di natura federale secondo altri di natura confederale.

Il dibattito sulla rilevanza delle autonomie territoriali nel quadro europeo, in chiave comparata, si era, invece, già determinato con analisi dettagliate sia nella bibliografia, naturaliter, spagnola e tedesca sia in quella, paradossalmente, di matrice anglosassone. Particolare interesse riveste attualmente la bibliografia francese molto attenta alla evoluzione dei modelli di decentramento dei poteri politici.

Tra le prime indicazioni utili sulla rilevanza dei poteri locali nel quadro europeo è opportuno ricordare, in Italia, quelle elaborate da Luciano Vandelli che ha analizzato, probabilmente nell'ottica di un acceso dibattito sulla esistenza o meno di un diritto amministrativo europeo, i rapporti in esame sottolineandone diverse componenti.

Gli enti territoriali, infatti, rilevano sia in quanto componenti della pubblica amministrazione sia in quanto enti dotati di autonomia politica e, quindi, anche sganciati dal livello regionale di competenze, da più parti studiato ed analizzato come se dovesse essere considerato l'unico livello di rappresentanza territoriale deputato ad interagire con l'ordinamento europeo, anche ad esempio attraverso la seconda Camera a struttura territoriale.

Gli studi sui rapporti fra ordinamento europeo e ordinamenti locali hanno subito una svolta, probabilmente legata ai processi, sempre più intensi, di trasformazione degli ordinamenti in senso decentrato nel quadro dell'Unione europea grazie alle acute ricostruzioni di autori attenti alle evoluzioni dei sistemi territoriali e della loro autonomia, più volte segnalata nei loro scritti, quali F. Pizzetti, G. Rolla, A. Ruggeri.

Il dibattito, tuttavia, necessita di continui sviluppi, posto che il ruolo del livello locale di competenze appare fin troppo secondario rispetto alle virtualità riconosciute ai livelli regionali di competenze, sia sul piano interno sia sul piano esterno.

In Italia, il nuovo Titolo V della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 e dalla legge ordinaria n. 131 del 2003, ha rappresentato indubbiamente il collante fra questo tipo di analisi multilevel, di diritto interno, di diritto comunitario europeo e di diritto pubblico comparato.

Analogo rilievo ed analoghe prospettive sembra delineare la riforma francese del 2003 e le ulteriori prospettive di "riforma della riforma" dell'esperienza italiana.

La prima riforma italiana, in particolare, contiene una serie di novità importanti per l'intero sistema delle fonti di autonomia locale, quali sono gli statuti e i regolamenti comunali e provinciali, ma anche di tutti gli altri enti espressione di autonomia che compongono la Repubblica ex art. 114 Cost., che non possono non assumere rilievo sia sul piano interno sia sul piano esterno.

Il nuovo art. 114 Cost. introduce, per la prima volta nel nostro ordinamento giuridico, una nozione unitaria di ente politico territoriale e contiene una riserva di statuto locale come ulteriore riserva di competenza (di cui, per altri casi, vi è ampia traccia nella Costituzione) secondo i principi fissati dalla Costituzione così come l'art. 117 Cost. contiene una riserva di regolamento locale, in ordine alla disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite con legge ordinaria dello Stato.

Il quadro costituzionale di riferimento è poi integrato, come è ampiamente noto, attraverso le numerose leggi che si sono soffermate sul sistema delle autonomie locali, che assumono il rango di leggi quasi – costituzionali perché integrative, attualmente, del dettato costituzionale sulle autonomie.

Tutto ciò determina evidenti problemi di compatibilità tra la disciplina introdotta a Costituzione invariata e quella determinata a Costituzione variata, sicuramente prevalente, come ho avuto modo di sottolineare in altre occasioni.

Si istituiscono, così, nella Costituzione delle autonomie, una pluralità di riserve di competenza nella pluralità degli ordinamenti giuridici. Ciò determina la definitiva consacrazione, nel caso di specie, della nota teoria (che forse in questo caso diviene pratica) di Santi Romano.

Di talchè, se lo statuto è subordinato direttamente ai principi costituzionali assume il rango di fonte primaria del diritto (pur tuttavia non giustiziabile dalla Corte) posta sullo stesso piano della legge statale e di quella regionale con cui è chiamata ad interagire (sia sul piano interno che esterno), laddove, invece, il regolamento di autonomia locale che risulta subordinato ai principi generali dello statuto e delle leggi quadro assume il rango di fonte sub – primaria, anch'esso giustiziabile in sede amministrativa.

Ci troviamo, dunque, di fronte fonti locali che assumono il rango materiale delle leggi statali e regionali (che ne costituiscono il termine di riferimento) ovvero di riserve rinforzate perchè espressione di principi costituzionali fondamentali per il sistema complessivo delle autonomie territoriali che non possono essere disattesi, hanno natura cogente ed espansiva, quali il principio di autonomia politica, di leale collaborazione, di sussidiarietà (che esce malconco dalla riforma perchè collocato in una parte della Costituzione facilmente aggredibile), differenziazione ed adeguatezza.

L'ordinamento locale dispone, così, di fonti proprie che si muovono, a seconda dei casi, nel sistema circolare delle fonti del diritto in un rapporto di subordinazione rispetto ai principi (costituzionali e legislativi – normativi) e di separazione nella disciplina di dettaglio ovvero di preferenza della fonte, costituzionalmente garantita, più vicina agli interessi del cittadino.

Lo statuto diviene la massima espressione dell'autonomia politica locale, la cui forza innovativa è più intensa rispetto al passato delle autonomie, il suo contenuto non è determinato tassativamente e movendosi nel quadro dei principi fissati dalla Costituzione stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente, determina le attribuzioni e la struttura degli organi di governo, l'ordinamento degli uffici e dei servizi, le forme di collaborazione, di partecipazione popolare, di decentramento, di accesso agli atti, di tutela dei cittadini e delle minoranze.

I regolamenti, invece, sono il principale strumento operativo di direzione politica dell'ente territoriale, atti politici liberi nel fine che concorrono a determinare l'ordinamento generale e sviluppano nel dettaglio le previsioni statutarie, nel rispetto delle leggi cornice in materia e dello stesso statuto. Sono espressione di autonomia costituzionalmente disciplinata e garantita, il cui contenuto minimo non può essere facilmente disatteso, perchè deliberato da assemblee rappresentative dell'elettorato locale e, quindi, fornite di una piena legittimazione democratica.

La fonte statale, in particolare, deve limitarsi alla posizione di norme generali, oltre le quali devierebbe rispetto ad autonomie costituzionalmente garantite. I rapporti tra legge statale (ma anche regionale) e regolamento locale non sono più gestibili più secondo gerarchia, alla luce del concetto di legge formale e di forza di legge, così come i rapporti tra regolamenti del potere esecutivo e regolamenti locali sono governati dal criterio della separazione delle competenze.

Il fondamento giuridico dei regolamenti locali risulta, così, più intenso rispetto al passato tant'è che non è più la legge ma la stessa Costituzione ad assegnare direttamente la potestà regolamentare all'ente territoriale (come già avveniva con i regolamenti regionali).

In tale direzione, le soluzioni prospettate nell'ordinamento italiano e francese, soprattutto attraverso la centralità della riserva costituzionale di regolamento, appaiono particolarmente interessanti sul piano della tutela effettiva dei diritti delle autonomie costituzionalmente garantite.

Si pensi, in tal senso, all'esperienza spagnola, dove paradossalmente le autonomie locali pur essendo titolari di una sorta di recurso de amparo, non godono di una autonomia politica posta sullo stesso piano di quella delle Comunità

autonome, contraddicendo i dettami della fondamentale Carta delle autonomie locali del Consiglio d'Europa.

Analogo rilievo assume l'ordinamento tedesco, dove al di là del ricorso diretto e delle particolari competenze legate ad una autonomia costituzionalmente garantita, gli enti territoriali diversi dai Laender non siedono nella Camera territoriale.

In conclusione, alla luce di queste brevi considerazioni ritengo che, soprattutto sul piano del sistema delle fonti del diritto comparato, attraverso le soluzioni prospettate nell'esperienza italiana e francese, ma per molti altri versi anche tedesca e spagnola, sia possibile definire una immagine scientifica che renda auspicabile, in un prossimo futuro, alla luce delle riforme realizzate e di quelle che verranno al pari di quelle relative alla evoluzione del processo di integrazione europea, il concorso della fonte di autonomia locale, in particolare di un regolamento, non solo nella classica ipotesi di attuazione delle leggi statali ma anche nella attuazione delle fonti del diritto comunitario europeo, in particolare delle direttive o dei nuovi strumenti normativi di portata generale che usciranno dalle riforme post-Laeken, nelle materie di competenza locale.

Come è noto ciò, periodicamente, nella maggior parte dei casi, ad esempio in Italia, con la variegata tipologia dei regolamenti del potere esecutivo di cui all'art. 17 della legge n. 400 del 1988, che hanno un fondamento giuridico-costituzionale meno intenso (e sono in un rapporto di separazione delle competenze) rispetto ai regolamenti di autonomia locale.

Volendo ricomprendere tale assunto in un quesito generale, aperto alla discussione scientifica, esso può essere sintetizzato come segue. Su quale versante, costituzionalmente corretto, occorre agire per tutelare in modo efficace i diritti delle autonomie dei singoli Paesi di fronte al processo di integrazione europea, quello "preventivo" di formazione della norma europea attraverso strumenti di raccordo più o meno classici (Comitato delle regioni, seconda Camera delle autonomie, Conferenza Stato – enti territoriali, Consiglio delle autonomie locali in sede regionale, associazionismo territoriale etc.) che garantiscano la partecipazione concreta degli enti locali (uso questa espressione perché appare più immediata e di uso comune rispetto a quella di enti territoriali che, tuttavia, viene riferita, per lo più, alle classiche Regioni, nonostante, ad esempio in Italia, il tenore del nuovo art. 114 Cost., che introduce una nozione unitaria di ente territoriale legata all'art. 139 Cost.), quello "successivo" che non può essere di mera esecuzione ma anche di attuazione o, come avviene in Italia per i regolamenti governativi, negli spazi liberi, anche autonomo o indipendente ovvero ancora, come ulteriore forzatura, quello "giurisdizionale", attraverso la previsione di una sorta di amparo territoriale di matrice giurisdizionale europea che consenta agli enti territoriali, complessivamente intesi, di ricercare il diritto comunitario europeo attraverso un ricorso a tutela del principio di autonomia politica davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea (rectius: di ricercare la tutela e l'applicazione del principio di autonomia politica nel proprio ordinamento di riferimento) e, quindi, concorrere (dall'esterno) alla interpretazione del diritto comunitario europeo, più o meno direttamente applicabile? Ai posteri scientifici l'ardua sentenza!

* p.a. Diritto Costituzionale comparato – Facoltà di Giurisprudenza - Università di Salerno - gdigenio@unisa.it