

Revista Temas Socio Jurídicos
Vol. 37 N° 75 Julio - Diciembre de 2018
pp. 11 - 34
ISSN: 0120-8578
ISSN electrónico: 2590-8901

LA CARTA EUROPEA DELL'AUTONOMIA LOCALE NEL GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITÀ: L'ESPERIENZA ITALIANA E COMPARATA

Recibido: Noviembre 1 de 2018

Aprobado: Diciembre 9 de 2018

Giammaria Milani^{1*}

SOMMARIO:

Il principio dell'autonomia locale ha trovato un riconoscimento a livello internazionale, in Europa, con l'adozione nel 1985 della Carta europea dell'autonomia locale. La Carta ha senza dubbio un ruolo importante nella tutela dell'autonomia da un punto di vista culturale e politico, mentre sotto il profilo giuridico il suo peso sembra ancora piuttosto limitato, stanti le difficoltà insite nell'applicazione diretta delle sue disposizioni. Un possibile rimedio a questa posizione di debolezza potrebbe essere rappresentato dall'utilizzo della Carta europea dell'autonomia locale come parametro per verificare la legittimità costituzionale delle leggi. Il presente lavoro è dedicato proprio all'utilizzo della Carta nell'ambito del giudizio di costituzionalità.

PAROLE CHIAVE: Autonomia locale, decentramento, giudizio di costituzionalità

^{1*} Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Siena

CARTA EUROPEA DE AUTONOMIA LOCAL Y JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD: LA EXPERIENCIA ITA- LIANA Y COMPARADA

RESUMEN:

El principio de autonomía local en Europa ha sido reconocido a nivel internacional con la adopción en 1985 de la Carta Europea de Autonomía Local. Sin duda, la Carta desempeña un papel importante en la protección de la autonomía desde el punto de vista cultural y político, mientras que desde el punto de vista legal su peso parece todavía bastante limitado, como demuestran las dificultades inherentes a la aplicación directa de sus disposiciones. Un posible remedio podría estar representado por el uso de la Carta Europea de Autonomía Local como parámetro para verificar la legitimidad constitucional de las leyes. El presente trabajo está dedicado precisamente al uso de la Carta en el contexto del juicio de constitucionalidad.

Palabras claves: Autonomía local, descentralización, juicio de constitucionalidad

EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERN- MENT AND CONSTITUTIONAL REVIEW OF LEGIS- LATION: THE ITALIAN AND COMPARATIVE EXPE- RIENCE

ABSTRACT:

The principle of local self-government found international recognition in Europe with the adoption in 1985 of the European Charter of Local Self-Government. The Charter undoubtedly plays an important role in the protection of that principle from a cultural and political point of view, while from a legal point of view its weight seems still rather limited, given the difficulties linked to the direct application of its provisions. A possible remedy for this weakness could be represented by the use of the European Charter of Local Self-Government as a parameter to verify the constitutionality of acts. The present work is dedicated precisely to the use of the Charter in the context of the constitutional review of legislation.

KEYWORDS: Local self-government, decentralization, constitutional review of legislation

CARTA EUROPEA DE AUTONOMIA LOCAL E O JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE: A EXPERIÊNCIA ITALIANA E COMPARADA

RESUMO:

O princípio da autonomia local na Europa foi reconhecido internacionalmente com a adoção, em 1985, da Carta Europeia de Autonomia Local. Sem dúvida, a Carta desempenha um papel importante na proteção da autonomia do ponto de vista cultural e político, enquanto do ponto de vista legal seu peso parece ainda ser bastante limitado, como mostram as dificuldades inerentes à aplicação direta das suas disposições. Uma possível solução poderia estar representada no uso da Carta Europeia de Autonomia Local como um parâmetro para comprovar a legitimidade constitucional das leis. Este trabalho é dedicado precisamente ao uso da Carta no contexto do juízo de constitucionalidade.

Palavras-chave: Autonomia local, descentralização, juízo de constitucionalidade

1. INTRODUZIONE

Sebbene costituisca, almeno a partire dalla seconda metà del Novecento (Panara, 2013, p. 374-375) (Himsworth, 2011, p 16), un principio largamente diffuso nelle costituzioni contemporanee degli Stati democratici, il concetto di autonomia locale è solo raramente oggetto di studi di diritto costituzionale (Panara, 2013, p. 369)².

In realtà, lo Stato decentrato, che riconosce e garantisce l'autonomia locale fino ad assurgerla a principio fondamentale dell'ordinamento (Groppi, 2005, p.224)³, appare sotto diversi aspetti strumentale al funzionamento e al mantenimento dello Stato costituzionale⁴.

Innanzitutto, il riconoscimento dell'autonomia locale è in grado di rafforzare il principio, già alla base dello Stato liberale, della separazione dei

²Sottolinea come la materia sia più frequentemente oggetto del diritto amministrativo ovvero della scienza della politica. Sull'insufficienza degli studi di diritto costituzionale in materia di autonomia locale e sull'importante contributo apportato invece dalla scienza dell'amministrazione, vedi anche G. Rolla, *Manuale di diritto degli enti locali*, Rimini, Maggioli, 1997, IV ed., pp. 13-14.

³Annovera il decentramento territoriale del potere tra gli elementi che caratterizzano lo Stato costituzionale.

⁴Sull'importanza del decentramento nella forma di Stato contemporanea vedi Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti (Groppi & Simoncini, 2015, p.42-43)

poteri⁵. Attraverso un decentramento del potere in favore di enti territoriali, siano essi locali, regionali o federati, si contribuisce al perseguimento di quella ripartizione e limitazione del potere alla base della stessa idea di Costituzione⁶.

Il decentramento, inoltre, è in grado di dare sostanza ad alcuni principi tipici dello Stato costituzionale, come quello democratico e quello pluralista. L'autonomia locale, in questo senso, dovrebbe permettere una più stretta corrispondenza tra governanti e governati e un miglior soddisfacimento di bisogni specifici nell'ambito dell'interesse nazionale⁷.

Pur essendo ormai diffuso su scala globale⁸, è in Europa che il principio autonomistico ha avuto particolare "fortuna": da una parte, l'autonomia locale ha trovato spazio nella maggior parte delle costituzioni adottate nei Paesi del vecchio continente⁹; dall'altra parte, il principio è anche oggetto di un trattato internazionale, la Carta europea dell'autonomia locale (CAEL), aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa nel 1985 e ad oggi ratificata da tutti i 47 Stati che ne fanno parte¹⁰.

Nonostante il riconoscimento costituzionale dell'autonomia locale, tale principio appare talvolta poco effettivo o comunque non pienamente realizzato, spesso recessivo nel bilanciamento con principi costituzionali ri-

5 Sul rapporto tra decentramento territoriale e separazione dei poteri vedi *The contribution of local self-government* (Panara, 2013, p. 406-408).

6 Si fa ovviamente riferimento all'art. 16 della *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* del 1789, ai sensi del quale «Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution».

7 Sul rapporto tra decentramento e democrazia vedi *The contribution of local self-government* (Panara, 2013, p. 375-376), *Manuale di diritto degli enti locali* (Rolla, 1997, p.18), sottolinea la relazione tra decentramento e carattere pluralistico dello Stato contemporaneo.

8 Panara (2013, p. 375-376) afferma che pur non potendosi dimostrare che l'autonomia locale sia una condizione necessaria per la democrazia, praticamente tutte le democrazie liberali contemporanee prevedono forme di autonomia locale. Himsforth (2011, p.16), pur sottolineando il fatto che l'autonomia locale si sia diffusa soprattutto in Europa dopo la seconda guerra mondiale, si interroga sull'universalità del principio autonomistico.

9 In ben 16 testi costituzionali in vigore nei Paesi del Consiglio d'Europa le autonomie locali trovano spazio tra i principi fondamentali. Cfr: Costituzione dell'Albania (art. 13), Costituzione dell'Armenia (art. 11), Costituzione della Bulgaria (art. 2), Costituzione della Croazia (art. 4), Costituzione della Georgia (art. 2), Costituzione dell'Italia (art. 5), Costituzione della Macedonia (art. 8), Costituzione della Polonia (art. 16), Costituzione del Portogallo (art. 6), Costituzione della Repubblica Ceca (art. 8), Costituzione della Russia (art. 12), Costituzione della Serbia (art. 12), Costituzione della Slovenia (art. 9), Costituzione della Svezia (art. 7), Costituzione dell'Ucraina (art. 7), Costituzione dell'Ungheria (art. D).

10 Sulla Carta europea dell'autonomia locale vedi diffusamente infra, par. 2.

tenuti maggiormente meritevoli di tutela¹¹. In questo senso è opportuno chiedersi se, e in che modo, la Carta europea dell'autonomia locale può rafforzare la tutela del principio autonomistico.

A livello internazionale, la Carta ha senza dubbio un ruolo importante nella tutela dell'autonomia da un punto di vista culturale e politico¹². Sotto il profilo giuridico, invece, il peso della Carta sembra ancora piuttosto limitato, stanti le difficoltà insite nell'applicazione diretta delle sue disposizioni (Merloni, 2012, págs. 16-17). Cionondimeno, un possibile rimedio a questa posizione di debolezza potrebbe essere rappresentato dall'utilizzo della Carta europea dell'autonomia locale come parametro per verificare la legittimità costituzionale delle leggi (Merloni, 2012, pág. 821) (Antonelli, 2012, pág. 5). Il presente lavoro è dedicato proprio all'utilizzo della Carta nell'ambito del giudizio di costituzionalità.

Il punto di partenza per l'analisi è rappresentato dall'esame della Carta europea dell'autonomia locale: in tal senso, si ripercorreranno le origini e le motivazioni alla base della sua adozione, la struttura e la natura giuridica del trattato, gli strumenti previsti per la sua protezione (par. 2).

In seguito, si analizzerà l'apporto della Corte costituzionale italiana all'utilizzo della Carta quale parametro di costituzionalità: il giudice delle leggi italiano ha avuto, infatti, più di un'occasione per esprimersi sulla posizione del trattato tra le fonti del nostro ordinamento, elaborando posizioni non sempre coerenti e senza dubbio discutibili (par. 3).

Successivamente, saranno richiamate alcune esperienze europee, nel tentativo di delineare la presenza di diversi approcci relativi all'utilizzo della Carta nel giudizio di costituzionalità e i fattori che ne stanno alla base (par. 4).

A conclusione dell'articolo si tenterà, infine, di riflettere sulla capacità della Carta europea dell'autonomia locale di integrare la tutela costituzionale riconosciuta al principio dell'autonomia locale e sul ruolo che le giurisdizioni costituzionali sono chiamate a svolgere in questa prospettiva (par. 5).

11 Vedi, almeno per il caso italiano, Padula (2015), relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia, Bergamo, 6-7 giugno 2014; V. Onida (2007).

12 Vedi, a tal proposito, F. Merloni: «non va trascurato come la posizione e le rivendicazioni della autonomie territoriali (dei singoli enti e delle loro organizzazioni) possano trovare giovamento dal fatto che a livello internazionale si consolidi una cultura dell'autonomia locale o che si possano trovare delle istituzioni che abbiano peso e autorevolezza per richiamare gli Stati a rispettare principi di autonomia locale da essi liberamente sottoscritti in convenzioni internazionali» (2012, pág. 792). Vedi anche Himsworth (2011, pág. 14), che sottolinea la capacità della Carta di influenzare e indirizzare le attività di constitution-making e di treaty-making anche al di fuori del continente europeo, suo naturale ambito di applicazione.

2. LA CARTA EUROPEA DELL'AUTONOMIA LOCALE

2.1 Le origini della Carta

L'istituzione della Conferenza permanente dei poteri regionali e locali dell'Europa (CPPRLE), nel 1957, testimonia l'attenzione dedicata dal Consiglio d'Europa, già in tempi risalenti, al tema dell'autonomia locale. Il Consiglio, fondato otto anni prima per sostenere lo sviluppo della democrazia e della cultura dei diritti umani nel continente dilaniato dalle guerre mondiali, riconosceva in quest'ottica l'importanza dell'autonomia locale. È nell'ambito della Conferenza, successivamente rinominata Congresso dei poteri regionali e locali d'Europa (CPRLE), che la Carta europea dell'autonomia locale ha visto la luce, come il frutto più maturo di una serie di iniziative e documenti approvati nel corso degli anni a tutela del principio autonomistico.

Il primo tentativo di adottare un testo che enunciasse i principi generali in materia risale al 1968, quando la CPPRLE, con la risoluzione n. 64, propose una Dichiarazione di principi sull'autonomia locale, chiedendone l'adozione da parte del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Due anni più tardi, il testo trovava anche il sostegno dell'Assemblea parlamentare, che con la raccomandazione n. 615 presentava al Comitato dei ministri un testo largamente ispirato a quello proposto nel 1968 e redatto in maniera congiunta con la Conferenza permanente dei poteri regionali e locali. La natura troppo generica della dichiarazione, dal carattere meramente esortativo e comunque non vincolante, fu tra le cause che impedirono l'approvazione del documento da parte del Comitato dei ministri.

Il progetto fu ripreso circa dieci anni dopo. L'approccio seguito dal CPPRLE era chiaramente orientato da due esigenze che trovarono sintesi nella risoluzione n. 126 adottata nel 1981: da una parte, creare un documento vincolante per gli Stati membri del Consiglio d'Europa, in modo da consentire un effettivo riconoscimento dell'autonomia locale come importante strumento per la promozione della democrazia; dall'altra, tenere in considerazione le diverse tradizioni dei Paesi cui il documento si sarebbe rivolto, permettendo loro di vincolarsi soltanto a parte delle disposizioni che sarebbero state approvate.

La Conferenza permanente dei poteri regionali e locali presentò quindi una bozza di Carta europea dell'autonomia locale al Comitato dei ministri, il quale la trasmise al Comitato direttivo per gli affari regionali e municipali con lo scopo di esaminarlo nel corso della V Conferenza dei ministri europei responsabili del governo locale. In quell'occasione i ministri riconobbero l'importanza del progetto nel definire i principi dell'autonomia locale e mossero delle osservazioni formali e sostanziali al testo, in seguito accolte dalla Conferenza permanente dei poteri regionali e locali e dal Comitato direttivo per gli affari regionali e municipali.

Il testo fu successivamente presentato alla VI Conferenza dei ministri europei responsabili del governo locale, che espressero il loro consenso alla nuova versione della Carta e decisero, a maggioranza, di riconoscere al documento il valore di trattato internazionale.

Da ultimo, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, a seguito del parere dell'Assemblea parlamentare, adottò la Carta europea dell'autonomia locale nel giugno del 1985; il trattato fu aperto alla firma degli Stati membri il 15 ottobre 1985 ed entrò in vigore il 1 settembre 1988.

2.2 La struttura della Carta

La Carta europea dell'autonomia locale si apre con un preambolo che ne definisce obiettivi e strumenti (Himsworth, 2011, pág. 4). In esso si è voluto sottolineare il legame esistente tra le finalità perseguite dal Consiglio d'Europa e il ruolo che le autonomie possono svolgere per realizzare tali finalità.

Se lo scopo di tale organizzazione internazionale è quello di «realizzare un'unione più stretta tra i suoi membri, per salvaguardare e promuovere gli ideali ed i principi che sono il loro patrimonio comune, [...] la difesa ed il rafforzamento dell'autonomia locale nei vari Paesi europei rappresent[a] un importante contributo alla edificazione di un'Europa fondata sui principi della democrazia e del decentramento del potere»¹³.

Lo stesso preambolo ribadisce «che gli enti locali costituiscono uno dei principali fondamenti di ogni regime democratico»: essi, infatti, permettono tra l'altro la partecipazione dei cittadini alla gestione degli affari pubblici e la creazione di un'amministrazione efficace e vicina al cittadino. Affinché l'autonomia locale sia uno strumento effettivo per la realizzazione della democrazia, è necessaria «l'esistenza di enti locali dotati di organi decisionali democraticamente costituiti, che beneficino di una vasta autonomia per quanto riguarda le loro competenze, le modalità di esercizio delle stesse, ed i mezzi necessari all'espletamento dei loro compiti istituzionali».

Tale ultima considerazione, posta a chiusura del preambolo, anticipa quello che è il cuore della Carta (Merloni, 2012, pág. 794), ovvero il contenuto dell'autonomia locale, che trova spazio in maniera più dettagliata nella parte prima (artt. 2-11) del trattato.

Gli articoli posti in apertura della prima parte definiscono in maniera preliminare quale debba essere il fondamento giuridico dell'autonomia, il suo significato e la sua portata. La Carta afferma, all'art. 2, che «il principio dell'autonomia locale deve essere riconosciuto dalla legislazione interna e, per quanto possibile, dalla Costituzione».

13 Vedi T.F. Giupponi: "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" (2005, pág. 2).

Quanto al significato da attribuire al concetto, l'art. 3 pone tra i requisiti per un'autonomia effettiva il diritto e la capacità, per gli enti locali, di gestire una quota importante di affari pubblici, attraverso organi rappresentativi eletti a suffragio libero, universale, diretto e segreto e organi esecutivi a loro disposizione e responsabili nei loro confronti.

La portata dell'autonomia locale è definita, all'art. 4, con riguardo alle competenze assegnate agli enti locali, che sono stabilite dalla legge o dalla Costituzione e devono essere di norma complete e integrali. Lo stesso articolo richiama più volte il principio di legalità, in base al quale, per esempio, nell'ambito della legge, possono essere assegnate competenze specifiche agli enti locali ovvero possono essere limitate le competenze già riconosciute. Nondimeno, trova spazio il principio di sussidiarietà, giacché in base alle disposizioni della Carta «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 economicità».

L'art. 5 è dedicato alla tutela dei limiti territoriali degli enti locali; l'art. 6 detta disposizioni sulle strutture e i mezzi amministrativi e sullo statuto del personale degli enti locali, mentre l'art. 7 si concentra sullo *status* dei rappresentanti eletti; l'art. 8 contiene principi relativi al controllo sugli atti degli enti locali, che può essere effettuato solo nei casi e nei modi previsti dalla legge o dalla Costituzione ed essere comunque limitato alla verifica della legittimità degli atti approvati.

Di grande rilevanza è l'art. 9 della Carta, relativo all'autonomia finanziaria degli enti locali. Nel descrivere le caratteristiche delle risorse assegnate agli enti locali, la Carta dispone che esse debbano essere proprie, sufficienti, proporzionate alle funzioni assegnate, diversificate ed evolutive, perequate, senza vincoli di destinazione.

Chiudono la parte prima le disposizioni contenute all'art. 10, con riguardo al diritto di associazione riconosciuto agli enti locali, e all'art. 11, che stabilisce il diritto al ricorso giurisdizionale in capo agli enti locali a tutela della propria autonomia.

Esaurite le disposizioni di merito, mediante le quali il Consiglio d'Europa ha tentato di fornire una definizione a livello internazionale degli standard in tema di autonomia locale, la parte seconda e la parte terza della Carta, rubricate rispettivamente «Disposizioni varie» e «Firma, ratifica, entrata in vigore», contengono norme relative all'applicazione della Carta e rilevano soprattutto in riferimento alle regole sull'adesione differenziata che in esse sono previste.

Un primo livello di differenziazione riguarda le disposizioni contenute nella Carta alle quali gli Stati possono dichiarare di considerarsi vincolati.

L'art. 12 afferma infatti che ciascuno Stato si impegna a rispettare almeno 20 dei paragrafi contenuti nella prima parte della Carta, di cui almeno 10 scelti tra alcuni paragrafi considerati, con tutta evidenza, particolarmente significativi con riguardo allo sviluppo dell'autonomia locale¹⁴.

Gli Stati firmatari possono inoltre dichiarare a quale livello locale (art. 13) e a quale porzione del territorio nazionale (art. 16) applicare la Carta. In entrambi i casi è previsto che gli Stati manifestino le proprie scelte in merito al momento della firma o della ratifica del trattato, ferma restando la possibilità, in seguito, di estendere l'applicazione della Carta ad ulteriori livelli o parti del territorio¹⁵.

2.3 La natura giuridica e la protezione della Carta

A prescindere dalle possibilità di adesione differenziata ai contenuti della Carta, previste dallo stesso documento agli artt. 12, 13 e 16, e dal carattere talvolta ambiguo e generico con cui tali contenuti vengono enunciati, alla CAEL è riconosciuto il valore di un trattato internazionale vincolante e precettivo.

La volontà degli Stati membri del Consiglio d'Europa di adottare un documento provvisto di simili effetti¹⁶ ha preso forma nell'art. 1 della Carta che, precedendo la parte prima dedicata alle disposizioni sostanziali in materia di autonomia locale, afferma che «le Parti s'impegnano a considerarsi vincolate» dal contenuto del trattato.

La dottrina ha rilevato come dalla natura vincolante e precettiva riconosciuta alla Carta europea dell'autonomia locale discendano effetti obbligatori per gli Stati membri firmatari: tali effetti si sostanziano, in particolare, nella necessità di adeguare le norme interne, tanto di livello costituzionale che sub-costituzionale, ai principi espressi dal trattato. Più dibattuta e controversa risulta, invece, la possibilità che gli stessi principi abbiano anche effetti diretti negli ordinamenti nazionali¹⁷.

L'analisi della natura giuridica della Carta europea dell'autonomia locale è tanto più rilevante se si pone mente agli strumenti previsti per garantire in

14 Queste sono le disposizioni indicate all'art. 12: articolo 2; articolo 3, paragrafi 1 e 2; articolo 4, paragrafi 1, 2 e 4; articolo 5; articolo 7, paragrafo 1; articolo 8, paragrafo 2; articolo 9, paragrafi 1, 2 e 3; articolo 10, paragrafo 1; articolo 11. T.F. Giupponi, *Verso un diritto europeo degli enti locali?*, cit., p. 6 definisce tali norme come «"super principi" ad efficacia rinforzata».

15 Non sembra invece ammissibile, dalla lettura della Carta, escludere in un secondo momento livelli o porzioni di territorio inizialmente inclusi nell'ambito di applicazione della Carta.

16 Al momento dell'adozione della Carta, si decise a maggioranza di riconoscere al documento il valore di trattato internazionale. Vedi Council of Europe, *Explanatory Report*, cit.; F. Merloni, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali*, cit., p. 794.

17 Sul punto, ad esempio, sembrano divergere le opinioni di F. Merloni, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali*, cit., pp. 806 ss. e C. Padula, *L'autonomia: un principio di scarso valore?*, cit., pp. 16-17.

maniera effettiva i principi in essa riconosciuti. Mancano del tutto, infatti, garanzie internazionali di tipo giurisdizionale a tutela delle disposizioni della Carta. È assente, in altre parole, una Corte europea dell'autonomia locale che, in maniera analoga alla Corte europea dei diritti dell'uomo, vigili sull'osservanza delle norme del trattato internazionale.

Sul piano internazionale, dunque, il controllo sul rispetto della Carta è di fatto rimesso al Consiglio d'Europa che tuttavia, lungi dal poter disporre di strumenti giurisdizionali di garanzia, è soltanto in grado di promuovere azioni per rafforzare la posizione della Carta da un punto di vista politico e culturale.

A tal fine, nell'ambito del Consiglio d'Europa, il Congresso dei poteri regionali e locali d'Europa ha elaborato, in particolare, tre strumenti (Merloni, 2012, págs. 801-805). Il mezzo sicuramente più incisivo è rappresentato dall'attività di monitoraggio svolta dal Congresso nei singoli Stati membri (Himsworth, 2011, págs. 7-8). Si tratta di una serie di visite che vedono impegnate delegazioni composte da rappresentanti locali e da membri del Gruppo di esperti indipendenti sulla Carta europea dell'autonomia locale¹⁸. Al fine di accertare lo stato della democrazia locale oggetto del monitoraggio, le visite prevedono incontri con le istituzioni nazionali e locali e si concludono con la redazione di un rapporto cui può seguire l'adozione di risoluzioni e raccomandazioni¹⁹.

Un secondo strumento di controllo sullo stato della democrazia locale è rappresentato dai rapporti generali. In questo caso, il Congresso propone, attraverso una serie di questionari periodicamente predisposti dal Gruppo di esperti indipendenti, analisi e riflessioni su tematiche trasversali e generali. Anche i rapporti generali, approvati dal Congresso, possono dare luogo all'adozione di risoluzioni e raccomandazioni (Merloni, 2012, pág. 804).

Un terzo e ultimo mezzo di controllo consiste nella possibilità, riconosciuta agli enti locali e alle loro associazioni, di denunciare di fronte al Congresso situazioni di criticità che possano configurarsi come violazioni dei principi contenuti nella Carta. Tale ultimo strumento, che al pari degli altri due può condurre all'adozione di risoluzioni e raccomandazioni, si caratterizza per il carattere maggiormente tecnico e giuridico del controllo, fermi restando gli effetti strettamente politici dell'attività svolta dal Congresso (Merloni, 2012, pág. 805).

18 Il gruppo è composto da un rappresentante per ogni Paese, esperto in tematiche legate all'autonomia locale e indipendente dalle istituzioni e le associazioni nazionali; si tratta, prevalentemente, di professori universitari; ai membri titolari si aggiungono, per ogni Paese, uno o più membri supplenti.

19 Le risoluzioni sono consigli rivolti agli enti locali e alle loro associazioni, mentre le raccomandazioni sono proposizioni rivolte ai governi nazionali. In entrambi i casi, per acquisire ufficialità, devono essere adottate dal Comitato dei Ministri. Vedi F. Merloni, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali*, cit., p. 803.

Ciò che emerge chiaramente è la limitata capacità di fornire, a livello internazionale, un'effettiva tutela dei principi dell'autonomia locale, stante la pressoché totale assenza di strumenti giurisdizionali predisposti a garanzia delle norme contenute nella Carta; in quest'ottica, conviene dunque volgere lo sguardo al piano nazionale, verificando se, e in che modo, le giurisdizioni interne, in particolare costituzionali, sono in grado di ergersi a garanti della Carta e di censurare eventuali violazioni dei principi espressi nel trattato internazionale.

3. LA CARTA E LA CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA

A quasi 30 anni dalla sua entrata in vigore in Italia²⁰, la Carta europea dell'autonomia locale ha trovato spazio soltanto raramente nelle decisioni della Corte costituzionale italiana: sono dodici, infatti, le pronunce della Corte nelle quali la Carta è stata invocata dalle parti o dallo stesso giudice costituzionale.

Peraltro, occorre segnalare che poco meno della metà di queste decisioni risale a prima della riforma costituzionale del 2001 e della sua attuazione, vero e proprio spartiacque dell'evoluzione relativa alla posizione del diritto internazionale nell'ordinamento italiano. Nondimeno, anche nelle restanti pronunce, tutte adottate a seguito delle c.d. "sentenze gemelle" che, nel 2007, hanno ridefinito il ruolo dei trattati internazionali nel giudizio di legittimità costituzionale, i riferimenti alla Carta europea dell'autonomia locale si sono dimostrati generalmente irrilevanti al fine di dare soluzione alle questioni sollevate; tuttavia, in due casi, nel 2010 e nel 2015, la Corte si è soffermata sul ruolo della Carta europea dell'autonomia locale e sulla sua rilevanza nell'ordinamento giuridico interno, giungendo a conclusioni, come vedremo, ampiamente criticate dalla dottrina.

3.1 I primi (timidi) cenni alla Carta europea dell'autonomia locale

Le prime tracce della Carta europea dell'autonomia locale nella giurisprudenza costituzionale italiana si rinvencono già prima che il trattato venga ratificato dall'Italia. Tuttavia, in tutte le pronunce precedenti alla riforma costituzionale del 2001, i riferimenti alla Carta sono generici e irrilevanti per la definizione delle questioni; soltanto in due occasioni, peraltro, essa è invocata come parametro di costituzionalità delle leggi.

La prima di queste decisioni risale al periodo subito successivo all'adozione della Carta: nella sentenza n. 179/1987, il documento non è richiamato dalle parti, ma citato dallo stesso giudice costituzionale come prova del ruolo crescente delle regioni nell'ambito delle organizzazioni internazionali, segnatamente quelle che insistono sul continente europeo.

²⁰ A seguito dell'autorizzazione del Parlamento, accordata con legge n. 439 del 30 dicembre 1989, la Carta europea dell'autonomia locale è stata ratificata dall'Italia l'11 maggio del 1990 ed è entrata in vigore il 1 settembre dello stesso anno.

Un simile richiamo si rinviene, dieci anni dopo, nella sentenza n. 428/1997: ancora una volta la Corte utilizza la Carta per sottolineare l'importanza del principio autonomistico, riconosciuto, grazie al trattato evocato, anche a livello sovranazionale.

Nello stesso anno, con la sentenza n. 345/1997, la Carta viene utilizzata in maniera indiretta e impropria dalla Corte costituzionale: il giudice cita la legge n. 97 del 1994, che a sua volta richiama la Carta europea, ma equivoca il significato attribuito all'espressione originale *collectivités locales*, traducendola con *collettività locali* e non, come sembrerebbe più opportuno, con *enti locali*.

Di maggior rilievo sembrano essere, invece, i riferimenti alla Carta in due pronunce della Corte dei primi anni Duemila. In entrambi i casi, per la prima volta, la Carta è invocata dalle parti del processo come parametro per verificare la compatibilità delle leggi censurate rispetto alla Costituzione italiana. Tuttavia, sia nella sentenza n. 378/2000 che nell'ordinanza n. 235/2002, l'argomento proposto, secondo il quale il diritto internazionale sarebbe prevalente sulle norme interne di rango primario in virtù dell'art. 11 della Costituzione, non è stato considerato dalla Corte costituzionale, che quindi, anche in queste occasioni, ha evitato di affrontare il tema riguardante la posizione della Carta europea dell'autonomia locale nell'ordinamento italiano e, in particolare, il suo utilizzo come parametro di legittimità costituzionale (Merloni, 2012, pág. 818).

3.2 La giurisprudenza più recente e le considerazioni della Corte sull'utilizzo della Carta come parametro

Il cambio di passo nella giurisprudenza costituzionale sul punto si ha soltanto nel 2010, a seguito di un'evoluzione che, come noto, ha modificato in maniera incisiva l'ordinamento costituzionale italiano e lo stesso giudizio di costituzionalità delle leggi.

La revisione costituzionale approvata nel 2001, infatti, ha modificato l'art. 117, stabilendo che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Nel 2003, il legislatore è intervenuto per dare attuazione alla revisione costituzionale: la legge c.d. "La Loggia", all'art. 1, concretizza la disposizione costituzionale stabilendo che per obblighi internazionali debbano intendersi i trattati internazionali, che quindi vincolano il legislatore nazionale e regionale al pari delle «norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di cui all'articolo 10 della Costituzione, [degli] accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'articolo 11 della Costituzione [e dell']ordinamento comunitario» (Legge n. 131 del 5 giugno 2003).

La revisione inizia a produrre i suoi effetti sulla giurisprudenza costituzionale nel 2007: con le c.d. “sentenze gemelle” la Corte costituzionale riconosce per la prima volta ai trattati internazionali – in quel caso, la CEDU – il valore di norme interposte, che integrano il contenuto della Costituzione e possono quindi essere invocati come parametro per giudicare la legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge.

La possibilità di utilizzare i trattati internazionali come parametro di costituzionalità ha avuto un certo peso anche sulla frequenza con la quale la Carta europea dell'autonomia locale è entrata nelle decisioni della Corte costituzionale²¹: dal 2010 al 2016, sono sette i casi in cui la CAEL è stata invocata come parametro nel giudizio di costituzionalità. Certamente va rilevato come in cinque di queste pronunce, ovvero nelle sentenze nn.

21 La dottrina, in maniera quasi unanime, ha fin da subito interpretato l'apertura della Corte all'utilizzo della CEDU in quanto parametro interposto come estendibile a qualsiasi trattato internazionale. Vedi, ad esempio, T.F. Giupponi, Corte costituzionale, obblighi internazionali e “controlimiti allargati”: che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?, disponibile su http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2007/0003_giupponi_nota_348_349_2007.pdf, p. 4: «la ricostruzione teorica relativa al rilievo degli obblighi internazionali dopo la riforma del 2001, pur affermata in relazione a quel particolarissimo diritto internazionale costituito dal sistema CEDU, sembra valere in generale per tutti gli obblighi internazionali, che quindi si inserirebbero ad un livello sub-costituzionale in virtù del nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost., giustificando il giudizio della Corte così come delineato dalle sentenze in commento»; E. Lamarque, Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune, disponibile su http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/lamarque_definitivo_6112009.pdf, p. 7: «la scelta precisa della Corte costituzionale [è] stata quella di trattare la Convenzione europea alla stregua di un qualsiasi trattato internazionale dal punto di vista del sistema delle fonti»; C. Zanghi, La Corte costituzionale risolve un primo contrasto con la Corte europea dei diritti dell'uomo ed interpreta l'art. 117 della Costituzione: le sentenze n. 348 e 349 del 2007, disponibile su <http://www.giurcost.org/studi/zanghi.htm>: «L'affermazione, riferita naturalmente alla Convenzione CEDU, si applica, a mio avviso, a qualunque obbligo internazionale e quindi a qualunque norma di diritto internazionale pattizio che pone obblighi nei confronti degli Stati contraenti». In senso contrario, S. Penasa, Tanto rumore per nulla o meglio tardi che mai? Ancora sulle sentenze 348-349/2007 della Corte costituzionale, tra dubbi ermeneutici e possibili applicazioni future, disponibile http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2007/0028_nota_348_349_2007_penasa.pdf, p. 9: «Da una lettura trasversale delle due sentenze, sembra infatti delinearsi un quadro generale dal quale emerge – prima facie – la volontà di definire in termini di “sub-costituzionalità” esclusivamente le norme del sistema CEDU»; in maniera problematica rispetto al tema si pongono anche G. Zagrebelsky, V. Marcenò, Giustizia costituzionale, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 240: «[le conclusioni della Corte] valgono per tutto lo sterminato mondo delle convenzioni internazionali, indipendentemente dalla materia di cui trattano? O solo per quelle in materia di diritti umani? O forse solo per la Cedu? O forse solo per quelle rientranti nell'art. 11 della Costituzione, dove si parla di “pace e giustizia” tra le nazioni?». La giurisprudenza successiva ha confermato la possibilità che altri trattati internazionali siano utilizzati come parametri interposti: vedi Corte costituzionale, sent. 7/2013. Su questa, si vedano F. Polacchini, The Impact of ECHR on the Italian Legal System: Recent Developments in the Constitutional Jurisprudence, in Percorsi costituzionali, 2013, pp. 314-315; L. Mezzetti, F. Polacchini, Primacy of Supranational Law and Supremacy of the Constitution in the Italian Legal System, in L. Mezzetti (a cura di), International Constitutional Law, Torino, Giappichelli, 2014, p. 155.

220/2013, 229/2013, 44/2014, 154/2016 e nell'ordinanza n. 170/2016, l'invocazione di tale parametro non abbia avuto seguito, in quanto l'argomento non è stato ripreso, né tanto meno accolto, dal giudice costituzionale²². Nondimeno, come si è già avuto modo di anticipare, tanto nel 2010 quanto nel 2015 la Corte si è espressa sul ruolo della Carta europea dell'autonomia locale, con conclusioni che sono state ampiamente criticate dalla dottrina in quanto contraddittorie e incoerenti con l'orientamento giurisprudenziale adottato a partire dal 2007.

La prima sentenza, la n. 325/2010, ha trovato origine in vari ricorsi presentati da numerose Regioni contro la disciplina statale in materia di servizi pubblici locali. L'oggetto dei ricorsi era costituito, in particolare, dall'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 e dall'art. 15, comma 1 ter, del decreto-legge n. 135 del 2009.

La Corte ha rigettato quasi integralmente le censure mosse dalle Regioni²³, che avevano lamentato la violazione di diversi articoli della Costituzione che disciplinano il rapporto tra Stato e Regioni, tra cui gli artt. 117, 118, 119 e 120.

I punti censurati riguardavano, tra l'altro: il presunto contrasto col diritto europeo in materia, relativamente alla possibilità, in alcuni casi, di gestire i servizi pubblici locali con modelli non concorrenziali; la violazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni, in quanto la disciplina non sarebbe stata riconducibile alla potestà legislativa statale in materia di concorrenza, quanto a quella regionale sui servizi pubblici locali; la competenza dello Stato di determinare la rilevanza economica dei servizi pubblici locali, e quindi la loro apertura al mercato (Corte costituzionale, sent. 325/2010, p. 2)

Tra i parametri evocati rientra, come anticipato, l'art. 117 della Costituzione, non soltanto perché, secondo le ricorrenti, la disciplina censurata avrebbe violato il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, ma anche in ragione del fatto che la legge statale sarebbe stata in contrasto con la Carta europea dell'autonomia locale. La Carta viene quindi evocata come parametro interposto, la cui violazione comporta il conseguente contrasto con l'art. 117 della Costituzione.

²² In quattro di questi casi, la Carta è stata invocata come parametro interposto in relazione all'art. 117.1 Cost. Cfr. Corte costituzionale, sent. 220/2013, p. 9 ritenuto in fatto; sent. 229/2013, p. 2 ritenuto in fatto; sent. 44/2014, p. 4 ritenuto in fatto; ord. 170/2016. Al contrario, nella sent. 154/2016 viene richiamata la legge di ratifica ed esecuzione della CAEL.

²³ Il giudice costituzionale ha accolto soltanto la questione posta dalle Regioni riguardo al potere del Governo di adottare regolamenti per l'assoggettamento degli affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità; secondo la Corte, la materia in cui ricade tale disciplina è il coordinamento della finanza pubblica, una materia di competenza legislativa concorrente nell'ambito della quale il potere regolamentare appartiene alle Regioni. Vedi L. Cuocolo, La Corte costituzionale "salva" la disciplina statale sui servizi pubblici locali, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, pp. 484 e ss.; F. Costantino, Servizi locali e concorrenza, a proposito della sent. n. 325 del 2010, in *Rivista AIC*, 2011, pp. 1 e ss.

Secondo la Regione Liguria, che ha proposto tale argomento, i commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 avrebbero violato, in particolare, l'art. 3, comma 1, della Carta, secondo cui «per autonomia locale, s'intende il diritto e la 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 di affari pubblici»; l'art. 4, comma 2, secondo cui «le collettività locali hanno, nell'ambito della legge, ogni più ampia facoltà di prendere iniziative proprie per qualsiasi questione che non esuli dalla loro competenza o sia assegnata ad un'altra autorità»; l'art. 4, comma 4, secondo cui «le competenze affidate alle collettività locali devono di regola essere complete ed integrali» (Corte costituzionale, sent. 325/2010, p. 7.1.1.3).

La violazione della Carta deriverebbe, secondo la prospettazione delle ricorrenti, dalla lesione dell'autonomia dovuta all'introduzione di vincoli e specifici aggravii procedurali in ordine alla scelta, da parte degli enti locali, di assumere essi stessi la gestione diretta del servizio idrico integrato, cioè di una delle funzioni fondamentali dei Comuni.

Al contrario, secondo la Corte, il denunciato contrasto con la Carta non sussiste. La Corte osserva innanzitutto che «le ricorrenti prospettano la censura muovendo dal dichiarato presupposto che il servizio idrico costituisca una delle funzioni fondamentali dell'ente pubblico ed assumono che tali funzioni siano specificamente tutelate dalla Carta. Tuttavia, proprio tale presupposto è privo di fondamento, perché, come questa Corte ha più volte affermato, detto servizio non costituisce funzione fondamentale dell'ente locale (sentenze n. 307 del 2009 e n. 272 del 2004). Inoltre, la stessa Carta, al comma 1 dell'art. 4, con previsione di carattere generale, afferma che “le competenze di base delle collettività locali sono stabilite dalla Costituzione o dalla legge”, con ciò rinviando alla normativa nazionale la definizione del quadro generale delle competenze» (Corte costituzionale, sent. 325/2010, p. 6.2).

Inoltre, per ciò che qui più interessa, la Corte si pronuncia anche sulla natura delle disposizioni della Carta evocate come parametro, affermando che «gli evocati articoli della Carta europea dell'autonomia locale non hanno uno specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitivi (art. 3, comma 1), programmatici (art. 4, comma 2) e, comunque, generici (art. 4, comma 4)».

A cinque anni di distanza, la Corte costituzionale torna a pronunciarsi sulla posizione della Carta europea dell'autonomia locale nell'ordinamento italiano con la sentenza n. 50/2015.

La Corte è stata chiamata a giudicare la conformità alla Costituzione della legge n. 56 del 2014 che disciplina, tra l'altro, l'istituzione e il funzionamento delle città metropolitane. Le questioni di costituzionalità affrontate nel giudizio sono state sollevate da quattro Regioni. La Corte ha esaminato, in primo luogo, se il Parlamento nazionale aveva la potestà di

istituire il nuovo livello di governo decentrato e ha concluso che, in base agli articoli 114 e 117 della Costituzione, la creazione di queste entità è di competenza dello Stato (Corte costituzionale, sent. 50/2015, p. 3.4.1).

I giudici costituzionali si sono pronunciati, inoltre, sulla competenza dello Stato di modificare i confini provinciali al fine di creare le città metropolitane; la Corte ha ritenuto infondato il ricorso presentato sotto questo profilo, in quanto l'art. 133 della Costituzione, che stabilisce che «il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione», si riferisce a singoli interventi puntuali, mentre la legge oggetto del giudizio rappresentava evidentemente il punto di partenza per un intervento complesso sull'assetto territoriale della Repubblica.

Un'ulteriore questione sottoposta dalle Regioni riguardava la forma di governo della città metropolitana, composta solo di organi non elettivi, che, secondo le ricorrenti, si poneva in contrasto con i principi della sovranità popolare e della rappresentanza politica ex artt. 1 e 48 della Costituzione. È proprio con riferimento a quest'ultimo profilo che le Regioni invocano, tra le norme violate, anche la Carta europea dell'autonomia locale, ancora una volta richiamata dalle ricorrenti come parametro interposto tra la legge oggetto del giudizio e l'art. 117 della Costituzione che impone al legislatore il rispetto degli obblighi internazionali.

Anche in quest'ultimo caso, secondo il giudice costituzionale, le questioni sollevate non sono fondate. A giudizio della Corte, infatti, il modello di governo di secondo grado adottato dalla legge n. 56 del 2014 per le neoistituite città metropolitane supera il vaglio di costituzionalità in relazione a tutti i parametri indicati dalle quattro ricorrenti (Corte costituzionale, sent. 50/2015, p. 3.4.3)

Per quanto riguarda, in particolare, la presunta violazione della Carta europea dell'autonomia locale, nella parte in cui prevedrebbe che almeno uno degli organi collegiali sia ad elezione popolare diretta, la Corte afferma che non sussiste alcuna incompatibilità con la norma oggetto. Secondo la Corte l'espressione usata dall'art. 3, comma 2 della Carta, nel richiedere che i membri delle assemblee siano «eletti liberamente», va intesa nel senso sostanziale dell'esigenza di un'effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate e non nella necessità che l'organo sia eletto direttamente. La Corte omette però di citare, in questo punto, la restante parte del comma menzionato dalle ricorrenti, secondo il quale l'elezione deve avvenire «sulla base di un voto diretto, uguale e

universale»²⁴, giungendo quindi ad affermare che, in questa prospettiva, non è esclusa la possibilità di un'elezione indiretta, purché siano previsti meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti.

Oltre a motivare nel merito il rigetto del ricorso presentato, la Corte si sofferma ancora una volta sulla posizione della Carta nell'ordinamento italiano. Secondo il giudice, la Carta è un «documento di mero indirizzo [...], che lascia ferme “le competenze di base delle collettività locali [...] stabilite dalla Costituzione o dalla legge”, come riconosciuto nella sentenza di questa Corte n. 325 del 2010, al fine, appunto, di escludere l'idoneità delle disposizioni della Carta stessa ad attivare la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.» (Corte costituzionale, sent. 50/2015, p. 3.4.3)

Anche in questo caso, dunque, la Corte costituzionale esclude che la Carta possa costituire un parametro interposto nel giudizio di costituzionalità, con conclusioni che però, nonostante il richiamo esplicito alla sua precedente giurisprudenza, non sembrano porsi in sintonia con quanto pronunciato nella sentenza n. 325 del 2010.

Si è visto, infatti, che nel 2010 la Corte costituzionale aveva affermato che le disposizioni della Carta evocate come parametro non hanno uno «specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitorie (art. 3, comma 1), programmatiche (art. 4, comma 2) e, comunque, generiche (art. 4, comma 4)». Non sembra dunque emergere, da questa motivazione, una posizione della Corte volta a ritenere la Carta, nel suo complesso, come un atto di mero indirizzo, inidonea a fungere da parametro interposto, in quanto la valutazione del giudice sembra limitarsi, dalla lettura della sentenza, alle sole disposizioni menzionate.

Al contrario, è evidente come la sentenza 50/2015 abbia una portata decisamente più ampia e generale della prima, dal momento che il rifiuto di utilizzare la Carta come parametro interposto riguarda l'intero documento e non soltanto alcune sue disposizioni. La valutazione della Corte si estende qui all'intero trattato, che il giudice definisce come «documento di mero indirizzo». Tale impostazione sconta però, perlomeno, due problemi.

24 È questo uno dei punti più criticati della sentenza. Su tutti, significativo il commento di L. Vandelli, *La legge “Delrio” all'esame della Corte: ma non meritava una decisione più accurata?*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, pp. 393-396, che definisce “imbarazzanti” le motivazioni della Corte costituzionale; vedi anche A. Spadaro, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2015, p. 23; A. Sterpa, F. Grandi, F. Fabbrizzi, M. De Donno, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *Federalismi*, 2015, pp. 4-5; G. Mobilio, *Le città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge “Delrio”*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2015, p. 13; D. Mone, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta europea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, disponibili su http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2014/12/nota_50_2015_mone.pdf, p. 3.

In primo luogo, l'articolo della Carta evocato come parametro interposto (art. 3, comma 2), a differenza di quelli proposti nel precedente (definiti definitivi, programmatici e generici) ha un preciso contenuto normativo, stabilendo che «il diritto [*local self-government*] deve essere esercitato da consigli o assemblee composte da membri eletti liberamente e con suffragio segreto sulla base di un voto diretto, uguale e universale» (Padula, 2013, p. 374) In secondo luogo, l'oggetto della pronuncia non riguarda, a differenza del precedente, le competenze di base delle collettività locali, che secondo la stessa Carta europea sono stabilite dalla Costituzione o della legge, ma il sistema di governo degli enti locali, sul quale la Carta europea, appunto, detta disposizioni precettive al fine di garantire che l'autonomia locale sia effettiva.

Questa impostazione della Corte, oltre a risultare incoerente rispetto al suo precedente, appare criticabile sotto ulteriori profili, di carattere più generale.

Innanzitutto, la Corte sembra rivedere la sua posizione con riguardo ai trattati internazionali e alla loro capacità di fungere da parametri di costituzionalità, così come affermato nelle c.d. "sentenze gemelle" del 2007. Alcuni hanno parlato, a tal proposito, dell'esistenza, secondo l'impostazione della Corte, di trattati internazionali di serie A e trattati internazionali di serie (SPADARO, 2015, p. 24).

Inoltre, giova ricordare che l'Italia, al momento della ratifica della Carta, ha dichiarato di ritenersi vincolata a tutte le disposizioni contenute nel trattato. La sentenza n. 50 del 2015, al contrario, sembra contraddire questo obbligo internazionale assunto dall'Italia.

Infine, la stessa Corte, in occasione di un incontro con la delegazione del Congresso dei poteri regionali e locali del Consiglio d'Europa del 3 novembre 2011, alla domanda «Do you think the Charter could acquire the status of a source of domestic law, at least as a parameter for determining the constitutionality of an ordinary law at variance with its provisions?» aveva risposto che, «sebbene nella sentenza n. 325 del 2010 la Corte abbia affermato il valore solo definitorio e programmatico delle disposizioni della Carta europea dell'autonomia locale (citati art. 3, comma 1 e art. 4, commi 2 e 4), si può ritenere che la stessa, costituendo atto di diritto internazionale recepito con legge ordinaria nell'ordinamento interno, ricada nell'alveo della previsione del primo comma dell'art. 117 Cost. che impone al legislatore statale e regionale il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. Ne deriva che, nonostante la mancanza di precettività delle sue disposizioni, la Carta si pone come parametro idoneo ad orientare l'attività sia del legislatore, al quale non dovrebbe essere consentito dettare discipline con essa contrastanti, sia dell'interprete, tenuto ad applicare la normativa vigente in conformità con i disposti della Carta medesima» (BELLOCCI, 2011)

Al momento, nonostante queste ultime dichiarazioni, la conclusione cui si deve necessariamente giungere è che la Carta europea dell'autonomia locale, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, costituisca un documento di mero indirizzo, non vincolante per il legislatore, incapace di fungere da parametro per valutare la costituzionalità di una legge.

4. LA CARTA E LE CORTI COSTITUZIONALI EUROPEE

La strada intrapresa dalla Corte costituzionale italiana non appare del tutto isolata se si volge lo sguardo al panorama comparato. I 46 Stati che, insieme all'Italia, hanno ratificato la Carta europea dell'autonomia locale, presentano una pluralità di approcci con riguardo all'utilizzo di questo trattato da parte delle proprie giurisdizioni costituzionali.

4.1 L'irrelevanza della Carta come argomento o parametro di costituzionalità

La strada intrapresa dalla Corte italiana non risulta isolata nel panorama europeo; ciò che appare interessante osservare è tuttavia la presenza di diverse ragioni che, in alcuni Paesi, hanno condotto a risultati simili a quelli raggiunti dalla Corte costituzionale italiana.

Gli argomenti più frequentemente utilizzati dalle Corti per sostenere l'irrelevanza della Carta europea dell'autonomia locale come parametro di costituzionalità si basano su considerazioni legate alla struttura del sistema delle fonti e alle competenze dell'organo di giustizia costituzionale, elementi che, combinandosi, non permettono di svolgere un controllo di conformità delle leggi ordinarie ai trattati internazionali.

Chiara, in questo senso, la posizione del Consiglio costituzionale francese, che nel 2015 ha potuto affermare come non rientri tra le sue prerogative quella di esaminare la conformità della legge agli obblighi assunti dalla Francia con la ratifica di trattati o accordi internazionali. È vero, continua il Consiglio, che l'art. 55 della Costituzione attribuisce a tali atti una «*autorité supérieure*» rispetto alla legge, ma ciò non significa né implica che il rispetto di questo principio deve essere assicurato nel quadro del controllo di costituzionalità delle leggi.

A differenza del Conseil francese, che cita la Carta europea una sola volta, la Corte costituzionale austriaca conta oltre trenta sentenze con citazioni del trattato. Ciononostante, il risultato cui perviene il Verfassungsgerichtshof è simile, dal momento che viene affermata anche da questa Corte l'impossibilità di utilizzare la Carta europea come parametro di costituzionalità: essa ha, infatti, la stessa forza dell'atto con il quale è stata introdotta nell'ordinamento austriaco, ovvero una legge federale ordinaria. A partire da una sentenza emessa nel 1992, dunque, la Corte austriaca ha definito come costituzionalmente irrilevante l'argomento secondo il quale una legge contraria alla Carta europea dell'autonomia locale sia da annu-

llare. In una serie di pronunce del 2014 e del 2015, il Verfassungsgerichtshof ha confermato la sua posizione, sempre superando in maniera concisa l'argomento proposto e affermando l'impossibilità che la Carta sia utilizzata come parametro per pronunciarsi sulla costituzionalità di una legge.

Argomenti simili sono espressi anche dalle Corti supreme della Norvegia e della Svezia, dove peraltro la riluttanza nell'utilizzare i trattati internazionali come norme di riferimento è certamente favorita dalla tradizione dualista che caratterizza i due Paesi con riguardo alla posizione del diritto internazionale nell'ordinamento interno e dal *self-restraint* che connota il potere giudiziario di entrambi gli ordinamenti nell'esercitare il controllo sulla costituzionalità delle leggi.

4.2 L'utilizzo della carta come strumento per rafforzare o interpretare il parametro costituzionale

Le Corti costituzionali di altri Paesi, pur condividendo con le esperienze appena descritte un approccio restrittivo con riguardo all'utilizzo dei trattati internazionali nel processo costituzionale, hanno fatto riferimento alla Carta per argomentare le proprie decisioni. Le Corti che seguono questo modello non utilizzano la Carta come parametro, né si soffermano sulla possibilità di procedere in tal senso; scegliendo di non pronunciarsi sulla forza giuridica del trattato, in qualche modo ne preservano l'autorevolezza politica e culturale e ne evidenziano l'utilità come canone integrativo e interpretativo della norma costituzionale.

Un esempio di questa impostazione è data dal Tribunale costituzionale spagnolo. In base all'art. 10, comma 2 della Costituzione spagnola, e alla giurisprudenza dello stesso *Tribunal*, i trattati internazionali possono essere utilizzati come parametro di costituzionalità per giudicare su presunte violazioni dei diritti fondamentali riconosciuti dalla stessa Costituzione. Il Tribunale costituzionale ha più volte affermato che non si tratta di un'apertura generica al diritto internazionale convenzionale, in quanto gli unici trattati che possono essere invocati e utilizzati sono quelli che disciplinano diritti e libertà già presenti nel testo costituzionale (Sentencia 199/1996, de 3 de diciembre de 1996). Ciò non ha tuttavia impedito al giudice spagnolo di richiamare la Carta europea nelle proprie decisioni in materia di autonomia locale. Peraltro, l'utilizzo della Carta è stato anche incoraggiato dalla stessa disciplina costituzionale che, come affermato dal *Tribunal Constitucional*, «non ha predeterminato il contenuto concreto del principio dell'autonomia locale» (Sentencia 103/2013, de 25 de abril de 2013): così il giudice ha potuto più volte riempire di significato questo principio, facendo riferimento, ad esempio, all'art. 8 della CAEL sulla verifica amministrativa degli atti degli enti locali o all'art. 3 sul concetto di autonomia locale.

Un approccio simile è quello che caratterizza il Tribunale costituzionale portoghese. Anche in questo caso, l'apertura verso il diritto internazio-

nale, riconosciuta in base all'art. 16 della Costituzione, è limitata principalmente ai trattati che tutelano i diritti fondamentali, *in primis* la Convenzione europea sui diritti dell'uomo e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, ed è stata peraltro interpretata in maniera restrittiva dal *Tribunal Constitucional*, almeno nei suoi primi anni di attività. Anche in questo caso, tuttavia, il giudice portoghese ha più volte citato la Carta europea dell'autonomia locale, affermando di considerare il trattato come strumento utile a «completare» il dettato costituzionale.

4.3 L'UTILIZZO DELLA CARTA COME PARAMETRO DI COSTITUZIONALITÀ

Esiste, infine, un nutrito gruppo di Corti costituzionali europee utilizza la Carta come parametro di costituzionalità, valutando la conformità della legislazione nazionale rispetto al trattato internazionale, talvolta giungendo fino a inserire la Carta stessa nel dispositivo delle proprie sentenze. Si tratta, generalmente, di Paesi caratterizzati da un'elevata penetrazione del diritto internazionale nei rispettivi ordinamenti, ciò che si è tradotto, sul piano del giudizio costituzionale, nell'allargamento del parametro del giudizio fino ad includere i trattati internazionali.

La posizione forse più chiara, con riguardo alla possibilità di utilizzare la Carta europea dell'autonomia locale, è quella della Corte costituzionale della Repubblica Ceca. In una decisione che risale al 2003, il giudice ceco ha innanzitutto affermato che «la disciplina costituzionale dell'autonomia locale è completata ed arricchita da un atto che deriva dagli obblighi internazionali della Repubblica ceca, ovvero la Carta europea dell'autonomia locale. [...] Non si tratta di un classico trattato sui diritti umani, non riguarda gli individui, ma gruppi di cittadini, e stabilisce diritti collettivi». La Corte ha poi aggiunto che il fatto che molte delle disposizioni contenute nella Carta non siano *self-executing* e che dal punto di vista internazionale manchino strumenti per garantire l'implementazione e la garanzia dei diritti ivi contenuti «non ha alcuna influenza sulla sua natura vincolante. La Carta non è una mera dichiarazione; è un vero e proprio trattato internazionale, che vincola le parti che lo hanno ratificato. Sulla base di una concezione dell'ordinamento costituzionale aperto al diritto internazionale (*ex art. 112 della Costituzione*), la Corte è autorizzata a valutare la conformità della legge ceca con il diritto internazionale (come disposto dall'art. 87 della Costituzione)» (Sentenza n. Pl. ÚS 34/02)

Pur senza giungere ad annullare la normativa interna per violazione della Carta europea dell'autonomia locale, la Corte costituzionale belga, più volte adita per presunti contrasti con i principi contenuti nel trattato, si sofferma sull'analisi della conformità delle leggi alla Carta, che trova spazio anche nel dispositivo delle sue sentenze.

Nella stessa direzione sembra muoversi il Tribunale federale elvetico, il quale, in base all'art. 189 della Costituzione confederale, ha competenza nel giudicare le violazioni delle norme di diritto internazionale; su questi presupposti, il giudice elvetico si è pronunciato su diversi casi di presunti contrasti tra la normativa interna e la Carta europea dell'autonomia locale, analizzando sempre in maniera approfondita l'argomento proposto dalle parti, senza però giungere in nessuna occasione a una dichiarazione di incostituzionalità sulla base di quel parametro.

5. CONCLUSIONI

Analizzando le giurisprudenze nazionali, un primo dato che emerge con nitidezza è che la Carta europea fatica ancora, ad oltre trent'anni dalla sua adozione da parte del Consiglio d'Europa, a trovare spazio nelle decisioni degli organi di giustizia costituzionale: sono 26 le Corti costituzionali che, in maniera più o meno incisiva e più o meno frequente, hanno citato la CAEL nelle proprie sentenze; soltanto in pochi casi le pronunce in cui la Carta trova spazio sono più di dieci²⁵, mentre diverse Corti hanno citato il trattato in un'unica occasione²⁶.

Diversi fattori possono incidere sulla presenza della Carta europea dell'autonomia locale nelle giurisprudenze costituzionali. Innanzitutto, motivazioni di ordine politico e culturale possono riverberarsi sulla litigiosità in materia di autonomia locale e, di conseguenza, avere riflessi sulla frequenza e sulla incidenza con cui la Carta europea entra nelle decisioni delle Corti.

Nondimeno, esistono anche elementi di carattere giuridico in grado di spiegare la pluralità di approcci con riguardo all'utilizzo della CAEL da parte delle Corti costituzionali: tra questi, il contenuto costituzionale in materia di autonomia locale, la posizione dei trattati internazionali nel sistema delle fonti, il ruolo dei trattati nel processo costituzionale, le competenze dell'organo di giustizia costituzionale e le vie d'accesso al giudizio di costituzionalità.

L'insieme di questi fattori contribuisce al manifestarsi di diversi orientamenti con riguardo all'utilizzo della Carta europea dell'autonomia locale da parte delle Corti costituzionali: l'irrilevanza della Carta come argomento o parametro di costituzionalità; l'utilizzo della carta come strumento per rafforzare o interpretare il parametro costituzionale; l'utilizzo della carta come parametro di costituzionalità.

Il quadro che si può tracciare a conclusione di questa analisi è caratterizzato dalla presenza di poche luci e di molte ombre. Se è vero, come si è premesso, che la garanzia internazionale dell'autonomia locale, pur

25 Una simile incidenza si è rilevata in Austria, Estonia, Moldavia, Slovacchia e Spagna.

26 Così, ad esempio, in Francia, Georgia, Norvegia, Svezia e Cipro.

corroborata dall'adozione di un trattato in materia, è frenata dalla mancanza di strumenti di tutela effettiva delle disposizioni contenute in tale trattato, il contributo apportato dalle giurisdizioni costituzionali in tal senso appare, nel complesso, poco significativo.

Si è visto come, sul piano internazionale, la spinta al riconoscimento e alla protezione del principio autonomistico si giochi prevalentemente sul piano politico e culturale; dal punto di vista giuridico, la garanzia dell'autonomia locale sembra dunque essere rimessa ai singoli Paesi, ai legislatori e alle giurisdizioni nazionali. In questo quadro, le Corti costituzionali, che pur potrebbero giocare un ruolo significativo, risultano essere scarsamente impegnate nell'applicazione degli standard internazionali in materia e riluttanti nel calare l'*acquis* internazionale ai contesti nazionali.

In un momento storico come quello attuale, ove anche in Europa il modello di Stato costituzionale è messo in discussione dalla diffusione delle c.d. *illiberal democracies*, la tutela dell'autonomia locale appare ancora più centrale, in quanto capace di rafforzare e rivitalizzare quei principi, come quello democratico e quello pluralista, alla base della stessa forma di Stato costituzionale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Chessa, (2013). La forma di governo provinciale nel DDL n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi, in *Federalismi*

Corte costituzionale, Sentencia 92/2015, de 14 de mayo de 2015.

Corte costituzionale, sent. 179 de 1987

Corte costituzionale, sent. 325 de 2010

Corte costituzionale, sent. 345 de 1997

Corte costituzionale, sent. 348 de 2007

Corte costituzionale, sent. 349 de 2007.

Corte costituzionale, sent. 378 de 2000,

Corte costituzionale, sent. 428 de 1997

Corte costituzionale, sent. 50 de 2015.

Corte costituzionale, Sentencia 103 de 2013

Corte costituzionale, Sentencia 199 de 1996

Corte costituzionale, Sentencia 240 de 2006

Corte costituzionale, Sentenza n. Pl. ÚS 34 de 2002.

- Dokhan, (2001). *Les limites du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs*, Paris, LGDJ,
- Gregorio, (2008) *Repubblica Ceca*, Bologna, Il Mulino.
- Groppi, (2005). *La Costituzione tunisina del 2014 nel quadro del “costituzionalismo globale”*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo, Una simile incidenza si è rilevata in Austria, Estonia, Moldavia, Slovacchia e Spagna*.
- Groppi, T., & Simoncini, A. (2015). *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*. Torino: Giappichelli.
- Hamon, M. Troper, (2007) *Droit constitutionnel*. 30e édition, Paris, LGDJ,
- Himsworth, C. (2011). *Treaty Making for Standards of Local Government: The European Charter of Local Self-Government and its Possible Application beyond Europe*. En *Edinburgh School of Law Working Paper Series*.
- Klima, (200). *La justice constitutionnelle en République Tchèque*, in G. DE VERGOTTINI (a cura di), *Giustizia costituzionale e sviluppo democratico nei Paesi dell’Europa centro-orientale*, Torino, Giappichelli
- Merloni, F. *La tutela internazionale dell’autonomia degli enti territoriali*,
- Onida, V. (2007). *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, 11-26.
- Padula, C. (2015). *L’autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea dell’autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge “Delrio” e d.l. 95/2012)*. En B. Pezzini, & S. Troilo (Edits.), *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia* (págs. 99-118). Napoli: ditoriale Scientifica s.r.l.
- Panara, C. (2013). *The contribution of local self-government to constitutionalism in the member states and in the EU multilayered system of governance*. En C. Panara, & M. Varney (Edits.), *Local Government in Europe. The ‘fourth level’ in the EU multilayered system of governance* (págs. 369-413). London: Routledge.
- Rolla, G. (1997). *Manuale di diritto degli enti locali*. Rimini: Maggioli.
- Sadurski, W (2002), *Constitutional Justice, East and West: Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*, The Hague, Kluwer Law International
- Tamburrini, I (2003). *Paesi con controllo diffuso di costituzionalità delle leggi*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La giustizia costituzionale in Europa*, Milano, Giuffrè