

## **Le autonomie locali: una questione europea** di Vincenzo Antonelli

SOMMARIO: 1. Una prospettiva europea per le autonomie locali. – 2. Il diritto all'autonomia nella Carta europea dell'autonomia locale. – 3. La difficile strada del diritto all'autogoverno locale. – 4. Le autonomie locali nel diritto dell'Unione europea. – 5. Alcune considerazioni conclusive.

### **1. Una prospettiva europea per le autonomie locali**

Il ricorrente invito a perseguire una più ampia "unione politica" per far fronte alle emergenze e crisi economico-finanziarie odierne, puntando su un rafforzamento delle istituzioni europee sul piano sia decisionale che rappresentativo<sup>1</sup>, non può certamente trascurare la necessità di valorizzare la soggettività politica delle autonomie locali e il loro apporto partecipativo e rappresentativo alla costruzione della democrazia europea. Una maggiore verticalizzazione del potere decisionale non può far a meno del rafforzamento della dimensione orizzontale (e sociale) espressa dalle comunità locali, se non si vuole alimentare il crescente scollamento tra le istituzioni e i cittadini europei.

In questo quadro le autonomie locali sono chiamate a svolgere un rinnovato ruolo nell'Unione e ad esprimere la loro vocazione relazionale, che si spiega tanto orizzontalmente nella libertà di cooperare ed associarsi con altri enti locali, quanto verticalmente nella capacità di tessere rapporti con gli altri livelli di governo.

Si reputa, pertanto, utile analizzare non solo le prerogative e le responsabilità che possono assumere ed esercitare le autonomie locali a livello europeo, ma soprattutto come le medesime possono contribuire a consolidare il sistema istituzionale dell'Unione Europea<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Si legga S. FABBRINI, *Le implicazioni istituzionali della crisi dell'euro*, in Bologna, 2012, p. 96 s.

<sup>2</sup> La letteratura si è concentrata soprattutto sul ruolo svolto dalle regioni nell'Unione europea. Si leggano tra i tanti lavori M. CACIAGLI, *L'Europa delle Regioni? Regionalismi e regionalizzazioni nell'Unione Europea*, in *Autonomia. Micronazionalismi e regionalismi in Europa*, a cura di R. Mangiameli, Firenze-Catania, 2011; G. BERTEZZOLO, *La scomposizione degli enti regionali e la tutela dell'interesse pubblico in prospettiva ultrastatale*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2010, p. 1 s.; S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle regioni in Europa*, Milano, 2008; L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione Europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione*, Milano, 2007; M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento" dello Stato*, in *Le Regioni*, 2007, p. 433 s.; S. BOLGHERINI, *Come le Regioni diventano europee*, Bologna, 2006; A. D'ATENA, *Le regioni e l'Europa*, in ID., *Le regioni dopo il big bang*, Milano, 2005, p. 213 s.; *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea*, a cura di B. Caravita e L. Casseti, Bruxelles, 2004, vol. I e II; *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, a cura di M. Buquicchio, Bari, 2004; *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, a cura di L. Chieffi, Torino, 2003; D. STRAZZARI, *Le competenze complementari e il metodo aperto di coordinamento: suggerimenti per un ruolo più attivo delle Regioni in ambito comunitario*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, pp. 220-251; M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, 2003; *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, a cura di A. D'Atena, Milano, 2003; *Le Regioni in Europa, esperienze costituzionali a confronto*, a cura di B. Caravita, Lugano, 2002; G. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2001, p. 327 s.; L. TORCHIA, *Regioni e Unione europea: temi e problemi*, in *Le Regioni*, 2000, p. 495 s.; A. D'ATENA, *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, 2000; ID., *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, p. 1401 s.; F. MARCELLI, *Le regioni nell'ordinamento europeo ed internazionale*, Roma, 1998.

L'ipotesi che si intende verificare riguarda la possibilità di perseguire un rafforzamento dell'unione politica delle istituzioni europee attraverso la valorizzazione delle autonomie locali e lo sviluppo policentrico dell'ordinamento dell'Unione europea, e trova il fondamento nel pensiero di De Martin, che nel prospettare il cammino verso una "nuova amministrazione locale" ha sottolineato come "la finalizzazione di tutto il sistema allo sviluppo permanente (e coerente) del governo locale, il cui rafforzamento e il cui efficiente funzionamento, adeguato ai bisogni locali, rappresentano la chiave della democratizzazione del sistema medesimo, secondo la prospettiva costituzionale tendente a ridurre il più possibile il carattere sovrastrutturale delle istituzioni rispetto alla società sottesa"<sup>3</sup>, prospettiva che non può rimanere circoscritta all'ordinamento nazionale, ma che deve rappresentare un traguardo per l'Unione europea<sup>4</sup>.

Si tratta di un'ipotesi di lavoro che può essere declinata in alcuni quesiti: si può parlare di una questione autonomistica nell'ordinamento dell'Unione Europea? È possibile un riconoscimento diretto da parte dell'ordinamento dell'Unione Europea di una soggettività politica alle collettività locali? Si può prospettare un'Unione Europea policentrica? Ci avviamo verso un'Europa delle autonomie locali?<sup>5</sup>

---

La penetrante incidenza esercitata dal diritto dell'Unione europea in molteplici settori che toccano le competenze e le prerogative dei livelli di governo locali ha imposto la necessità di definire a livello nazionale una serie di meccanismi che consentano agli enti territoriali, più o meno direttamente, di intervenire tanto nella fase ascendente quanto in quella ascendente dei processi decisionali delle istituzioni europee. Sul tema si leggano M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e «norme di procedura». Profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Napoli, 2009; G. VESPERINI, *Il diritto europeo e la ripartizione nazionale delle competenze tra lo Stato e le regioni*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2008, p. 1427 s.; F. ASTONE, *Il processo normativo dell'Unione Europea e le procedure nazionali per l'esecuzione degli obblighi comunitari*, Torino, 2008; G. DELLA CANANEA, *Autonomie regionali e vincoli comunitari*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2007, p. 7 s.; C. BASSU, *Regioni e Unione Europea*, in *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, a cura di M. Carli - G. Carpani - A. Siniscalchi,, Bologna, 2006; P. MAZZINA, *Gli statuti regionali e l'ordinamento comunitario: uno sguardo ad un sistema ancora in "costruzione"*, in *Gli statuti di seconda generazione*, a cura di R. Bifulco, Torino, 2006; L. CALIFANO, *Stato, Regioni e diritto comunitario nella legge n.11/2005*, in *Quaderni costituzionali*, 2005; A. RUGGERI, *Unione europea e Regioni, nella prospettiva del riordino istituzionale e della integrazione delle competenze*, in *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, VIII, Torino, 2005; M. CARTABIA - L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, 4, 2005; L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni e Unione europea*, in *Democrazia e Diritto*, 2005; A. ADINOLFI, *Nuove procedure per l'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza regionale: verso le leggi comunitarie regionali?*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2004; L. VANDELLI, *Regioni ed Europa: una introduzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2004, p. 7 s.; P. CARETTI, *Potere estero e ruolo «comunitario» delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003; M. CHITI, *Regioni e Unione Europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1401 s.; T. GROPPÌ, *L'incidenza del diritto comunitario sui rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Alla ricerca dell'Italia federale*, a cura di G. Volpe, Pisa, 2003; D. STRAZZARI, *Le competenze complementari e il metodo aperto di coordinamento: suggerimenti per un ruolo più attivo delle Regioni in ambito comunitario*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003; A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003; A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2002; F. PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002; G.U. RESCIGNO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, 2002; F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema costituzionale italiano*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2002; ID., *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni*, 2001; L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001.

<sup>3</sup> G.C. DE MARTIN, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, 1984, pp. 357-358.

<sup>4</sup> L. PEGORARO, *Introduzione. Diritto comparato e studio del governo locale*, in *Municipi d'occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, a cura di G. Pavani - L. Pegoraro, Roma, 2006, p. XXXI, sottolinea come il consolidamento delle istituzioni europee e del relativo ordinamento se da un lato legittima uno studio specifico, dall'altro fa sì che «lo stesso ordinamento dell'Unione sia assunto come ordinamento di confronto con altre realtà istituzionali».

<sup>5</sup> Cfr. E. DI SALVATORE, *Autonomie locali e Unione europea*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 1-2/2003, p. 283.

Per individuare le possibili risposte a questi interrogativi sembrano percorribili sul piano interpretativo diverse strade<sup>6</sup>.

## 2. Il diritto all'autonomia nella Carta europea dell'autonomia locale

La prima strada, che esprime la posizione più avanzata<sup>7</sup>, fa leva sulla Carta europea dell'autonomia locale<sup>8</sup>, adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa<sup>9</sup>, che configura l'autonomia quale "diritto"<sup>10</sup>, la cui portata può essere colta solo da una lettura complessiva della medesima Carta<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Sui precedenti storici si legga P. DOGLIANI – O. GASPARI, *Origini e sviluppo del movimento comunale europeo nel Novecento. Introduzione*, in *L'Europa dei comuni. Origini e sviluppo del movimento comunale europeo dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*, a cura di P. Dogliani e O. Gaspari, Roma, 2003.

<sup>7</sup> F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, in *Scritti in Onore di Giuseppe Palma*, Torino, 2012, (in corso di pubblicazione – nel presente studio si fa riferimento al dattiloscritto), p. 2, ritiene che la scarsa attenzione degli studiosi per il tema della protezione dell'autonomia locale (e regionale) con strumenti di diritto internazionale sia da spiegare da un lato con «la constatazione, che non riguarda solo l'Italia, che la forma di Stato, la configurazione dell'assetto dei livelli di governo, la distribuzione delle competenze, il sistema di relazioni intergovernative rientrano tra le materie che toccano più da vicino la sovranità degli Stati», dall'altro con «la posizione, che [...] sembra ancora molto radicata tra i giuristi italiani, sulla sostanziale inutilità di una protezione internazionale dell'autonomia. O, meglio, di una utilità solo culturale e politica di strumenti internazionali che si occupino di garantire la posizione degli enti locali e regionali di fronte agli Stati».

<sup>8</sup> T. F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie locali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005, p. 8, sostiene che nella Carta «il concetto stesso di autonomia locale è strettamente connesso ai principi di democrazia e di partecipazione, nell'ottica di una salvaguardia non tanto dei "diritti" degli enti locali e regionali, ma di una garanzia dei diritti del cittadino nell'ambito delle autonomie locali». F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, cit., p. 9, sottolinea, invece, «l'approccio esclusivamente attento alla posizione degli enti locali, trascurando quasi del tutto i diritti dei cittadini nei confronti delle amministrazioni locali. Secondo la Carta del 1985 la democrazia locale si difende (e quasi coincide) con la difesa degli enti locali, degli enti esponenziali delle comunità territoriali».

<sup>9</sup> Il Consiglio d'Europa ha sviluppato fin dall'origine una particolare sensibilità verso la tematica delle autonomie locali costituendo, presso il Comitato dei Ministri, il Comitato direttore delle autorità locali e regionali. Nel 1957 è stata istituita la Conferenza permanente dei poteri regionali e locali dell'Europa, che ha contribuito alla elaborazione ed adozione di diverse convenzioni, tra le quali si ricordano la Convenzione quadro sulla cooperazione transfrontaliera (Madrid, 21 maggio 1980), la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale (Strasburgo, 5 febbraio 1992), la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (Strasburgo, 5 novembre 1992), la Convenzione europea sul paesaggio (Firenze, 20 ottobre 2000) e di una serie di atti di natura non convenzionale, quali la Carta sulla partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale, la Carta urbana europea e il Codice europeo di condotta per l'integrità politica degli eletti locali e regionali. La creazione del Congresso dei poteri regionali e locali d'Europa, quale organo consultivo del Comitato dei Ministri e dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, risale al 1994. È composto da 636 membri titolari di un mandato elettorale locale o regionale nello stato d'appartenenza in rappresentanza degli oltre 200.000 collettività dei 47 paesi membri e si compone di due Camere, la Camera dei poteri locali e la Camera delle Regioni. Tra le prerogative del Congresso vi sono quelle di assicurare la partecipazione degli enti locali e regionali alla costruzione e al rafforzamento dell'unità europea; presentare proposte per lo sviluppo della democrazia a livello regionale e locale; promuovere la cooperazione tra autorità locali e regionali; mantenere contatti con altre organizzazioni internazionali; lavorare in stretta collaborazione sia con le associazioni nazionali degli enti locali e regionali di ispirazione democratica, che con le organizzazioni europee rappresentative delle autonomie locali e regionali degli Stati membri del consiglio d'Europa. Inoltre, spetta al Congresso la predisposizione di rapporti di monitoraggio periodici, che evidenzino gli sviluppi della democrazia locale, e di rapporti generali sull'applicazione della Carta europea dell'autonomia locale, nonché l'osservazione del regolare svolgimento di elezioni comunali e regionali negli Stati membri.

<sup>10</sup> La Carta, proposta dal Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa e aperta alla firma degli Stati membri il 15 ottobre 1985 per poi entrare in vigore il 1° settembre 1988, definisce l'autonomia locale come "il diritto e



La Carta, pur proponendosi di costituire lo strumento giuridico di riferimento per garantire il rispetto di uno standard minimo di diritti che costituiscono il fondamento dell'autonomia locale, si limita a prospettare un avvicinamento degli ordinamenti statali<sup>12</sup> e non risolve adeguatamente il problema della tutela dei principi e diritti in essa sanciti<sup>13</sup>. Infatti, l'art. 11 della Carta - ricompreso tra i dieci articoli ad efficacia rinforzata - prevede che "le collettività locali devono disporre di un diritto di ricorso giurisdizionale, per garantire il libero esercizio delle loro competenze ed il rispetto dei principi di autonomia locale, consacrati dalla Costituzione o dalla legislazione interna". L'intento è di fare in modo che i principi di autonomia che stanno alla base della Carta non rimangano privi di garanzie giurisdizionali. Tuttavia, l'azionabilità dei diritti da essa riconosciuti è rimessa ai sistemi giurisdizionali statali<sup>14</sup>.

Pur dovendosi riconoscere alla Carta natura giuridica vincolante, tuttavia la stessa consente agli Stati un'adesione differenziata rispetto non solo ad alcune sue disposizioni o categorie di enti territoriali o parti del territorio nazionale, ma anche alle modalità di recepimento della stessa negli ordinamenti nazionali ovvero agli strumenti e alle procedure adottate dagli ordinamenti statali al fine di attribuire alla Carta il valore di fonte di diritto interno, direttamente o indirettamente applicabile da parte delle amministrazioni pubbliche o dai giudici interni. Come è stato chiarito la Carta, in quanto trattato internazionale, produce effetti solo obbligatori di adeguamento degli ordinamenti dei paesi sottoscrittori<sup>15</sup>, presentandosi, invece, come particolarmente problematica

---

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".

<sup>11</sup> G.C. DE MARTIN, *Carta europea dell'autonomia locale e limiti dell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988, p. 387, nel sottolineare l'ampia sintonia di fondo dei principi costituzionali con gli indirizzi sanciti nella Carta, spiega che «il disegno e la *ratio* ricavabili dalle norme costituzionali danno [...] origine a una vera e propria svolta, a una sorta di rivoluzione autonomistica nell'assetto dei poteri pubblici, anche al di là di quanto sancito nella Carta europea: prefigurando un sistema che parte dal basso, dalle collettività più prossime ai cittadini, e promuovendo (e non solo garantendo) le autonomie e la democrazia sostanziale mediante l'adeguamento costante dei principi e dei metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Si veda, inoltre, I. Grassi, *Il ruolo europeo delle autonomie locali*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1992, p. 1178 s.

<sup>12</sup> T. F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie locali*, cit., p.12, muovendo dalla considerazione che le disposizioni della Carta europea dell'autonomia locale sembrano poter riferirsi sia ad enti locali sia ad enti regionali, ritiene che "il tentativo di creare un nucleo di diritto comune europeo in materia di autonomie locali, a partire dalle disposizioni della Carta europea dell'autonomia locale, sconta non solo la forte disomogeneità della realtà delle autonomie locali in Europa, ma anche alcune ambiguità e debolezze della stessa Carta del 1985".

<sup>13</sup> Al fine di procedere al monitoraggio dell'applicazione della Carta da parte dei paesi che l'hanno ratificato il Comitato dei ministri con la risoluzione n. 6 del 2007 ha attribuito al Congresso dei poteri locali e regionali il compito di preparare dei rapporti sull'effettiva attuazione della Carta. Successivamente il Congresso dei poteri locali e regionali ha adottato la risoluzione n. 307 del 2010 sulle modalità di monitoraggio degli obblighi e degli impegni assunti dagli stati membri. La risoluzione chiarisce che la procedura di monitoraggio del Congresso, che prevede anche delle visite negli stati membri e si conclude con l'adozione di una raccomandazione, è uno strumento indispensabile non solo per verificare e controllare gli impegni assunti dagli stati, ma anche per instaurare un dialogo aperto e costruttivo tra il congresso e le autorità nazionali, locali e regionali degli stati membri, attraverso l'attività di correlatori imparziali e indipendenti, designati sulla base di criteri oggettivi. Per un'analisi delle diverse misure predisposte dal Consiglio d'Europa per verificare il grado di adempimento da parte degli Stati delle obbligazioni assunte con la sua firma e la sua ratifica si rinvia a F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, cit., p. 12 s.

<sup>14</sup> Si veda E. DI SALVATORE, *Autonomie locali e Unione europea*, cit., p. 281.

<sup>15</sup> F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, cit., p. 10, spiega che "la Carta per la struttura delle sue disposizioni (norme espresse in termini di principi, di doveri) e per le procedure di entrata in vigore e di controllo ha indubbiamente, almeno nella sua prima impostazione, il valore di un *trattato di diritto internazionale con effetti solo obbligatori*, di adeguamento degli ordinamenti interni dei paesi. [...] si porrà, abbastanza presto, a pochi anni dalla prima sottoscrizione, il problema di attribuire alla Carta un valore giuridico più diretto, come fonte di immediato riconoscimento, sempre in capo agli enti locali, di veri e propri diritti".

l'attribuzione alla Carta di un valore giuridico diretto, quale fonte di immediato riconoscimento per gli enti locali di veri e propri diritti.

A tal riguardo di recente è stato rilevato come il grado di recepimento della Carta risulta molto differenziato da un paese all'altro: si va dall'attribuzione alla Carta di effetti prettamente obbligatori, con esclusione di qualunque effetto diretto, all'attribuzione di effetti diretti, per cui le sue disposizioni sono direttamente applicabili negli Stati

Più specificatamente sono stati individuati quattro differenti livelli di recepimento della Carta nei paesi sottoscrittori. Si tratta in primo luogo dell'ipotesi della ratifica della Carta quale trattato internazionale, fonte di obbligazioni solo sul piano del diritto internazionale, e della conseguente assenza di ogni attribuzione del valore di norma interna: la Carta produce effetti solo se e nella misura in cui il diritto interno viene modificato per adattarlo alle disposizioni della Carta. La seconda ipotesi è quella del recepimento (solo) formale della Carta, a seguito del quale la stessa non è considerata come fonte di diritto direttamente applicabile. In terzo luogo si tratta dell'ipotesi dell'attribuzione alla Carta del valore di fonte di diritto interno, in base ad un recepimento che rende la Carta applicabile, almeno da parte delle autorità amministrative, senza che la stessa sia invocabile come fonte interna davanti ai giudici. Secondo l'ultima ipotesi il recepimento rende la Carta fonte di diritti tutelabili in sede giurisdizionale: in tal caso agli enti locali è riconosciuto il diritto di rivolgersi ai giudici (ordinari o amministrativi) per chiedere l'applicazione delle norme della Carta<sup>16</sup>.

Le differenti modalità di recepimento della Carta e il conseguente diverso valore che la stessa acquista negli ordinamenti statali finiscono per incidere sulla portata da riconoscere alla stessa nell'ambito dell'Unione Europea<sup>17</sup>.

Inoltre, la Carta, sottoscritta da tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, non è richiamata dai Trattati (a differenza della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), né è prevista la sottoscrizione da parte dell'Unione europea. Ne deriva che i principi e i valori da essa sanciti e più in generale le sue disposizioni trovano applicazione nell'ambito dell'Unione Europea in via indiretta e mediata dal recepimento della Carta negli ordinamenti degli Stati membri<sup>18</sup>. È, tuttavia, possibile ipotizzare che nel caso in cui i principi in

---

<sup>16</sup> Per una illustrazione più completa si rinvia a F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, cit., p. 9 s.

<sup>17</sup> F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, cit., p. 3, spiega che "un contributo non secondario può venire alla tutela dell'autonomia da strumenti di diritto internazionale, sia sotto il profilo politico e culturale sia sotto il profilo giuridico. Quanto al primo non va trascurato come la posizione e le rivendicazioni delle autonomie territoriali (dei singoli enti o 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. Sotto il secondo profilo perché non va trascurato che la possibilità di un'applicazione diretta, nell'ordinamento interno, di principi fissati in strumenti di diritto internazionale, costituisca un punto di forza per gli enti territoriali nella necessaria dialettica che li vede confrontati, per la difesa della propria autonomia, con le autorità di livello superiore (lo Stato per gli enti territoriali tutti; la Regione per gli enti locali)".

<sup>18</sup> Per quanto riguarda l'efficacia della Carta nel nostro ordinamento interno si ricorda che di recente la Corte costituzionale, con la sentenza 17 novembre 2010, n. 325, ha affermato che le sue disposizioni 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), affidando, in particolare, nel caso dell'individuazione delle "competenze di base delle collettività locali" al legislatore nazionale – costituzionale ed ordinario - il compito di definire il quadro generale delle competenze. Al contempo la Consulta, assumendo la Carta – atto di diritto internazionale recepito con legge ordinaria nell'ordinamento interno - quale parametro decisivo ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost., che impone al legislatore statale e regionale il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, ne prospetta la natura di fonte idonea 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 quanto disposto dalla Carta medesima. Così la relazione del Presidente della Corte costituzionale al comitato di monitoraggio del

essa sanciti risultino corrispondenti “alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri” possano essere applicati dalla Corte di Giustizia a guisa di principi generali del diritto dell’Unione, secondo il modello delineato per la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali dall’art. 6 TUE<sup>19</sup>.

### 3. La difficile strada del diritto all’autogoverno locale

Una seconda via interpretativa, muovendo dalla considerazione che le autonomie locali sono presenti in tutti gli Stati membri e nelle rispettive Costituzioni (anche se con una portata differente come nel caso dell’autogoverno all’inglese o del decentramento territoriale alla francese), potrebbe basarsi sulla possibilità di concepire, alla stregua della Carta europea dell’autonomia locale, l’autonomia quale “diritto” derivante dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri dell’Unione Europea.

L’autonomia delle collettività locali potrebbe, a più stretto rigore, essere ricompresa tra i “valori comuni” che l’Unione Europea, come si legge nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, contribuisce a salvaguardare e sui quali la stessa Unione si fonda, così come affermato dall’art. 2 del Trattato sull’Unione Europea (di seguito TUE), senza con ciò ritenere possibile allo stato attuale trarre un riconoscimento nell’ordinamento dell’Unione di un diritto delle collettività locali all’autogoverno<sup>20</sup>.

Se da un lato, infatti, non possiamo tacere le difficoltà ad enucleare una nozione “unitaria” o se si preferisce “comune” di autonomia dalle Costituzioni e dagli ordinamenti dei singoli Stati membri, dall’altro, l’ordinamento dell’Unione Europea, a partire dai Trattati, rinuncia di regola ad adottare una nozione propria di “ente locale”, rinviando agli ordinamenti statuali, salvo alcuni casi, come ad esempio la direttiva 94/80/CE del Consiglio del 19 dicembre 1994 sulla partecipazione alla vita pubblica locale<sup>21</sup>.

---

Congresso dei poteri locali e regionali in occasione della visita di rappresentanti del Congresso nel nostro Paese nel 2012.

<sup>19</sup> E. DI SALVATORE, *Autonomie locali e Unione europea*, cit., p. 280, sottolinea come “la Carta presenti alcuni elementi di debolezza, in quanto, non essendo espressamente recepita dal livello comunitario e non potendo pertanto godere delle garanzie elaborate in tal sede (prima fra tutte sicuramente quella relativa al c.d. *primato* del diritto comunitario su quello nazionale), la sua efficacia giuridica appare limitata: a) alla possibilità di far valere la responsabilità internazionale dello Stato in caso di violazione della Carta, in seno al Consiglio d’Europa; b) alla possibilità di esser tutt’al più utilizzata, quale parametro normativo, dalla Corte di giustizia, né più, né meno che già accade con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo, nel caso si tratti di addivenire alla ricostruzione di un principio che sia comune agli Stati membri dell’Unione europea”.

<sup>20</sup> F. MERLONI, *La tutela internazionale dell’autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell’autonomia locale del Consiglio d’Europa*, cit., p. 3, riferisce della “costruzione teorica che vede negli enti locali, quanto agli assetti istituzionali, ai concreti rapporti che stabiliscono con lo Stato centrale, quanto alla rivendicazione di risorse per lo svolgimento dei compiti loro affidati, dei soggetti titolari di interessi di fatto, non di diritti. Almeno non di diritti paragonabili ai diritti fondamentali del cittadino. [...] Secondo questa posizione, la configurazione dell’assetto istituzionale è questione tutta politica e istituzionale, non può essere configurata come un vero diritto, giuridicamente attivabile, anche per evitare che in tal modo si renda il funzionamento complessivo del sistema istituzionale più complesso e difficile, se non addirittura più rigido. L’autonomia, insomma, si difende, in ciascun paese, in Parlamento (per ottenere leggi di riconoscimento delle posizioni di autonomia) o davanti alla Corte costituzionale (per l’eliminazione di leggi che la comprimano eccessivamente), non davanti al giudice interno (ordinario o amministrativo). O davanti ad un giudice internazionale”.

<sup>21</sup> L’articolo 2 della direttiva, nello stabilire le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell’Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza, definisce gli “enti locali di base” quali enti amministrativi “che, a norma della legislazione di ciascuno Stato membro, dispongono di organi eletti a suffragio universale diretto e sono competenti ad amministrare, al livello di base dell’organizzazione politica ed amministrativa dello Stato, determinati affari locali sotto la propria responsabilità”.



La possibilità di enucleare un diritto all'autogoverno locale potrebbe, invece, indursi dal riconoscimento operato dall'art. 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nonché dall'art. 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione (di seguito TFUE) del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza per il cittadino europeo, statuizioni che potrebbero essere lette quali affermazione di un diritto individuale alla partecipazione, attraverso la scelta dei propri governanti, alla vita pubblica locale<sup>22</sup>.

Tuttavia, anche questa strada, sebbene suggestiva, non sembra agevolmente percorribile, in quanto finisce per ricondurre il "diritto all'autonomia" all'incerta categoria dei diritti collettivi<sup>23</sup>, diritti non espressamente previsti né dai Trattati, né dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, né dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, quest'ultime entrate, a seguito dell'adozione del Trattato di Lisbona, a far parte del diritto dell'Unione Europea, né dalla giurisprudenza europea.

#### 4. Le autonomie locali nel diritto dell'Unione europea

Dalle disposizioni dei Trattati, come riformati a partire dal Trattato di Maastricht del 1993, sembra invece possibile trarre il riconoscimento di una soggettività propria sul piano istituzionale e funzionale alle autonomie locali nell'architettura dell'Unione Europea<sup>24</sup>.

Punto di partenza di questa terza via ermeneutica è l'emersione nel corso degli ultimi due decenni di un rilevante contributo dell'Unione Europea alla promozione dell'autonomia locale sia all'interno dei singoli Stati<sup>25</sup> sia direttamente a livello europeo<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Si ricorda che il Trattato sull'Unione Europea all'art. 6 non solo ha riconosciuto i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ma ha attribuito alla stessa il "medesimo valore giuridico dei trattati", chiarendo al contempo che le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei Trattati. Da ultimo, la Corte costituzionale con la sentenza 11 marzo 2011, n. 80 ha sottolineato come "in sede di modifica del Trattato si sia inteso evitare nel modo più netto che l'attribuzione alla Carta di Nizza dello "stesso valore giuridico dei trattati" abbia effetti sul riparto delle competenze fra Stati membri e istituzioni dell'Unione. [...] Ciò esclude, con ogni evidenza, che la Carta costituisca uno strumento di tutela dei diritti fondamentali oltre le competenze dell'Unione europea, come, del resto, ha reiteratamente affermato la Corte di giustizia, sia prima (tra le più recenti, ordinanza 17 marzo 2009, C-217/08, Mariano) che dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (sentenza 5 ottobre 2010, C-400/10 PPU, McB; ordinanza 12 novembre 2010, C-399/10, Krasimir e altri)".

<sup>23</sup> Cfr. S. SANTOLI, *Le minoranze come comunità intermedie nel quadro della problematica dei "diritti collettivi"*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2007; N. TORBISCO, *Il dibattito sui diritti collettivi delle minoranze culturali. Un adeguamento delle premesse teoriche*, in *Dir. Pubbl. Comp. ed Eur.*, 2001, p. 131.

<sup>24</sup> F. PIZZETTI, *Le autonomie locali e l'Europa*, in *Le Regioni*, 2002, p. 936, ha sottolineato come «l'enfaticizzazione che, specialmente dopo il Trattato di Maastricht, e soprattutto dopo quello di Amsterdam, il tema della sussidiarietà ha avuto nel dibattito politico-istituzionale e nei documenti giuridici europei ha portato ad accentuare sempre più l'attenzione sulla tematica delle Regioni e delle autonomie locali all'interno dell'Unione, contribuendo ulteriormente ad accendere i riflettori sulla questione di quale debba essere il "posto" di questi soggetti nel sistema complessivo».

<sup>25</sup> La partecipazione delle istituzioni statali all'Unione europea, come è possibile verificare per il nostro Paese, se da un lato ha favorito il processo di "europeizzazione" dell'ordinamento nazionale anche attraverso l'innegabile forza di penetrazione del principio di sussidiarietà, dall'altro ha contribuito a rafforzare la posizione di autonomia nei confronti dello Stato delle autonomie territoriali, soprattutto regionali, sempre più considerate dirette interlocutrici delle istituzioni europee. F. PIZZETTI, *Le autonomie locali e l'Europa*, cit., p. 939, ricorda che «in tutti i Paesi membri, il tema del rapporto tra modalità di elaborazione interna delle decisioni che lo Stato deve assumere e rapporto con le Regioni nonché, almeno talvolta, anche con gli altri livelli territoriali di governo, si è posto come un problema rilevante e, spesso, di carattere sostanzialmente costituzionale». Si veda I. NICOTRA, *Il processo di europeizzazione degli ordinamenti nazionali e di nazionalizzazione delle politiche europee: questioni ancora aperte*, in I. NICOTRA – P. ZOCCHI, *Formare per riformare. Federalismo e creazione di una nuova classe dirigente locale*, Roma, 2009, p. 73 s.

<sup>26</sup> Le modalità mediante le quali gli enti locali possono partecipare ai procedimenti di formazione del diritto dell'Unione europea sono estremamente diverse e varie e possono essere distinte in due differenti tipologie: da una

È opinione ricorrente che prima dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht ha prevalso presso le istituzioni europee nei confronti delle autonomie territoriali un approccio di tipo "statalista", incentrato sull'intangibilità della sovranità statale e sulla indifferenza per le medesime istituzioni europee della morfologia giuridica delle autonomie territoriali, approccio che ne ha ridotto la portata e la valenza a mera "questione interna" degli ordinamenti nazionali<sup>27</sup>.

Fino ai primi anni novanta la politica regionale comunitaria è stata circoscritta alla riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali (art. 158 Trattato CE)<sup>28</sup>. Dal 1988 la cooperazione territoriale europea è stata sostenuta da specifici strumenti finanziari nel quadro della politica di coesione<sup>29</sup>.

Le varie politiche di coesione economica, sociale e territoriale messe in campo dall'Unione Europea - e alle quali fanno riferimento gli articoli 174 e 175 TFUE<sup>30</sup> - hanno incoraggiato le regioni e gli enti locali dei diversi Stati membri a collaborare e a scambiarsi conoscenze attraverso programmi, progetti e reti comuni, anche grazie all'apposito fondo europeo di sviluppo regionale (art. 176 TFUE), che ha l'obiettivo di fornire sostegno ai programmi di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale<sup>31</sup>.

---

parte possiamo annoverare le forme di partecipazione diretta, nelle quali gli enti locali entrano direttamente in contatto con le istituzioni e gli organi dell'Unione, dall'altra le forme di partecipazione indiretta, nelle quali gli enti locali possono operare esclusivamente a livello nazionale con il fine di influenzare la posizione che il governo è chiamato ad assumere durante i negoziati in sede europea. Le forme di partecipazione diretta si sostanziano nell'attività del Comitato delle Regioni (quale forma cd. a legittimazione europea) e in quella posta in essere dagli uffici di collegamento regionali e locali, dalle associazioni nazionali e dalle reti interregionali (quale forma cd. a legittimazione nazionale). Si leggano G. LUCHENA, *Gli uffici regionali di collegamento con l'Unione europea nella tutela degli "interessi territoriali"*, in *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, a cura di M. Buquicchio, cit., p. 215 s.; L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla Dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1239 s.; L. BADIELLO, *Ruolo e funzionamento degli Uffici regionali europei a Bruxelles*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2000.

<sup>27</sup> Secondo T. GROPPI, *Unione europea e Regioni: una prospettiva comparata*, in *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, a cura di G. Carpani – T. Groppi – M. Olivetti – A. Siniscalchi, Bologna, 2007, p. 184 "è soprattutto il Trattato di Maastricht a contenere una serie di previsioni guardando le quali è difficile continuare a ripetere che «i trattati sono ciechi nei confronti delle articolazioni interne degli Stati membri». [...] Molteplici altri documenti testimoniano, negli anni successivi, l'attenzione dell'UE per le articolazioni interne degli Stati membri, sempre più concepite, nell'ottica comunitaria, come soggetti con i quali dialogare direttamente, anche al fine di costruire una più forte legittimazione democratica della integrazione europea".

<sup>28</sup> I Trattati istitutivi delle Comunità europee non riconoscevano esplicitamente la necessità di una politica regionale comunitaria, in quanto inizialmente il divario economico e sociale tra le diverse aree non era avvertito come una delle questioni politiche più rilevanti. Nonostante il mercato comune, il Trattato di Roma riconosceva agli Stati la possibilità di erogare aiuti nazionali per favorire lo sviluppo regionale e assegnava alla Commissione solamente il compito di vigilare sulla loro erogazione (in base agli articoli 87 e 88). Il primo riconoscimento dell'esistenza di problemi regionali da affrontare tramite il coordinamento delle politiche regionali nazionali risale alla Conferenza tenutasi a Parigi nel 1972 dedicata all'adesione alla Comunità di Danimarca, Irlanda e Regno Unito.

<sup>29</sup> Il processo che ha portato da una politica mirante al solo riequilibrio regionale ad una politica tesa a raggiungere la coesione economica e sociale è stato graduale. Una tappa fondamentale in questo cammino è quella dell'approvazione dell'Atto Unico Europeo (1986), con il quale la Comunità ha dato un forte impulso al processo di integrazione, ponendo le basi per una prima riforma dei Fondi strutturali (1988).

<sup>30</sup> L'art. 174 TFUE prevede, in particolare, che l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite, riponendo un'attenzione particolare alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna. Il successivo art. 175 afferma che la Commissione è chiamata a presentare ogni tre anni al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica, sociale e territoriale, presentando eventuali proposte.

<sup>31</sup> Sul ruolo della cooperazione transfrontaliera nel processo di integrazione europea si leggano L. SOVERINO, *I servizi pubblici nell'Euroregione: nuove prospettive di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera, tra Consiglio d'Europa e potere estero delle Regioni*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2009, p. 17 s.; V. COCUCCI, *Nuove forme di cooperazione territoriale transfrontaliera: il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*, in *Riv.*



Il fondo europeo di sviluppo regionale si concentra, oggi, su tre assi d'intervento: sviluppo di attività economiche e sociali transfrontaliere; creazione e sviluppo della cooperazione transnazionale, compresa la cooperazione bilaterale fra le regioni marittime; potenziamento dell'efficacia della politica regionale mediante la cooperazione interregionale, la creazione di reti e lo scambio di esperienze fra le autorità regionali e locali<sup>32</sup>.

A partire dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, e successivamente con l'adozione del Trattato di Amsterdam, l'approccio "statocentrico" e la conseguente "indifferenza" iniziano progressivamente a mutare grazie, da un lato, all'affermazione del principio di sussidiarietà, che da criterio di ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e le autorità centrali europee è divenuto principio equilibratore di funzionalità del sistema in caso di insufficienza dell'istanza inferiore ad esercitare adeguatamente le proprie competenze<sup>33</sup> e, dall'altro, al progressivo ampliamento delle prerogative del Comitato delle Regioni<sup>34</sup>, organismo attraverso il quale le autonomie territoriali esercitano una crescente influenza sulle istituzioni europee<sup>35</sup>.

---

*Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2008, p. 891 s.; R. DICKMAN, *Appunti sulle prospettive della cooperazione transfrontaliera fra enti locali infraregionali*, in *www.federalismi.it*, 2006; M. FRIGO, *Dalla Convenzione di Madrid all'Euroregione: prove di integrazione transfrontaliera*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2005, p. 697 s.; D. GIROTTO, *Potere estero delle Regioni e cooperazione transfrontaliera dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, p. 73 s.; M. CARTABIA, *La cooperazione transfrontaliera delle Regioni e delle Province Autonome nei rapporti con le istituzioni comunitarie*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico comunitario*, 1998, p. 210.

<sup>32</sup> S. BARTOLE, *Ipotesi di Euroregione: soluzioni istituzionali alternative e differenti quadri di riferimento*, in *Le Regioni*, 2005, p. 1053, sottolinea come sulla scelta di attivare le diverse forme di collaborazione transfrontaliera o interterritoriale «finisca per avere la sua incidenza il principio di sussidiarietà, sia dal punto di vista dell'ordinamento interno (restando giustificato il ricorso ad assetti transfrontalieri quando le istituzioni nazionali centrali e locali non siano in grado di provvedere di per sé sole) che nella prospettiva europea (risultando in tal caso legittimo il superamento della dimensione nazionale dell'azione comunitaria per l'impossibilità di portarla a termine negli ambiti ristretti di uno Stato senza il coinvolgimento di autorità o collettività viciniori). Come giustificherà il travalicamento dei confini nazionali, così la sussidiarietà legitimerà il passaggio da forme più elastiche di collaborazione a forme più impegnative come quelle che richiedono la creazione di una struttura indipendente e separata dalle entità partecipanti». Si legga anche S. CASSESE, *La rete come figura organizzativa della collaborazione*, in *L'Europa delle reti*, a cura di A. Predieri – M. Morisi, Torino, 2001, p. 43 s.

<sup>33</sup> T.F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie locali*, cit., p. 2, in relazione ai fattori che hanno spinto la Comunità Europea, prima, e l'Unione Europea, dopo, ad una sempre maggiore attenzione nei confronti delle autonomie locali, afferma che «da un lato, infatti, la progressiva espansione delle competenze comunitarie ha posto il problema del rapporto con le competenze attribuite dai singoli ordinamenti statali agli enti locali e regionali; dall'altro, l'attenzione delle istituzioni europee al processo di attuazione del diritto comunitario ha evidenziato fin da subito l'importanza del ruolo delle autonomie locali e regionali (suggerendo, dunque, la necessità di un loro maggiore coinvolgimento anche nella fase dell'elaborazione degli atti comunitari)».

<sup>34</sup> Nel Trattato di Nizza entrato in vigore nel 2003 è stato previsto che i componenti del Comitato delle Regioni devono essere titolari di un mandato elettivo a livello regionale o locale o essere responsabili nei confronti di un'assemblea elettiva. Si leggano M. ESPOSITO, *Dal libro bianco sulla governance europea alla Convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, 2004, p. 123 s.; L. DOMENICHELLI, *Il contributo del Comitato delle Regioni alla valorizzazione della dimensione regionale nell'Unione europea*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 1-2/2003, p. 250 s.; M. CECERE, *La "dimensione" regionale della comunità europea. Il Comitato delle Regioni*, in *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, a cura di L. Chieffi, cit., p. 175 s.; G. SIRIANNI, *La partecipazione delle regioni alle scelte comunitarie. Il Comitato delle regioni: organizzazione, funzioni, attività*, Milano, 1997; V. FALCONE, *Il Comitato delle regioni: esperienze e prospettive*, in *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, a cura di A. D'Atena, cit., p. 247 s.; M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione europea*, Padova 1996.

<sup>35</sup> F. PIZZETTI, *Le autonomie locali e l'Europa*, cit., p. 937, sostiene che il Comitato delle regioni «fin dalla sua costituzione, è stato dichiaratamente considerato anche come la sola risposta istituzionale a quel tempo possibile per cercare di individuare un punto accettabile di equilibrio fra la dimensione statale, alla quale resta comunque riservato il ruolo di governo a livello dell'Unione, e la dimensione regionale e locale che, appunto attraverso questo nuovo soggetto può comunque accedere, sia pure solo in forma propositiva e consultiva, al processo decisionale europeo». Cfr. G. ALLEGRI, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nelle istituzioni comunitarie in trasformazione*, in *Le Regioni in Europa, esperienze costituzionali a confronto*, a cura di B. Caravita, cit., p. 185 s.

Nel 2001 la Commissione con l'emanazione del "Libro bianco sulla governance" ha prospettato un nuovo modello decisionale per guidare il processo di integrazione europea volto a superare sia l'approccio intergovernativo sia quello federalista, secondo un sistema non più verticistico di poteri, ma "a rete" capace di coinvolgere tutti i livelli di governo e le varie comunità territoriali<sup>36</sup>. A tal fine la Commissione si è impegnata, tra l'altro, ad instaurare un dialogo più sistematico con i rappresentanti delle autorità regionali e locali<sup>37</sup>, sin dalla fase dell'elaborazione delle politiche, ad introdurre maggiore flessibilità nelle modalità esecutive della normativa europea, in modo da tenere conto delle specificità regionali e locali, a definire e rendere pubblici standard minimi da rispettare nelle consultazioni sulle politiche dell'Unione Europea, ad istituire accordi di partenariato che vadano oltre gli standard minimi, in determinati settori, nei quali la Commissione stessa si impegna a procedere ad ulteriori consultazioni in cambio di maggiori garanzie di apertura e rappresentatività delle organizzazioni consultate, nell'ambito del più ampio obiettivo di arrivare ai cittadini mediante forme e strumenti di democrazia locale e regionale<sup>38</sup>.

Successivamente nel 2003 la Commissione europea ha adottato la Comunicazione COM/2003/0811 in materia di "Dialogo con le associazioni degli enti territoriali sull'elaborazione delle politiche dell'Unione Europea", nella quale si precisa il carattere integrativo e complementare del dialogo rispetto a qualsiasi altra forma di consultazione delle amministrazioni regionali e locali e si definisce con maggiore chiarezza il ruolo assegnato al Comitato delle regioni nel quadro del dialogo prospettato<sup>39</sup>.

La svolta più significativa è stata operata dal Trattato di Lisbona<sup>40</sup>, che ha riconosciuto espressamente la rilevanza della dimensione locale, affermando, all'art. 4, par. 2 TUE, che l'Unione

---

<sup>36</sup> F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, cit., p. 2, afferma "che, non potendo toccare il *government* (gli assetti istituzionali), l'Unione europea è costretta a curare attivamente la *governance*, cioè il complesso degli strumenti che contribuiscono a migliorare e semplificare i rapporti tra le diverse istituzioni nazionali (cioè interne a ciascuna nazione) al fine di realizzare gli obiettivi dell'Unione".

<sup>37</sup> Si veda il documento del 2002 dell'ANCI, *Manifesto dei Comuni per la costruzione della nuova Europa*.

<sup>38</sup> Tuttavia, la Commissione ha ribadito nel medesimo documento che "la responsabilità principale di far partecipare alla politica dell'Unione il livello regionale e locale spetta e deve continuare a spettare ai governi nazionali. Tuttavia, è opinione diffusa che questi non coinvolgano adeguatamente le autorità regionali e locali nel preparare le loro posizioni sulle politiche europee". Si legga S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella governance europea*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 2005. G. VESPERINI, *Il diritto europeo e la ripartizione nazionale delle competenze tra lo Stato e le regioni*, cit., p. 1430, riferisce che "il Parlamento europeo, in più occasioni ha preso atto dei processi di decentramento e di regionalizzazione in corso negli Stati membri; segnalato l'opportunità che questi fenomeni abbiano ripercussioni anche nei processi decisionali comunitari; auspicato, in particolare, che si tenesse conto di questi indirizzi nella elaborazione del progetto di Trattato costituzionale; raccomandato agli Stati di promuovere una adeguata partecipazione delle regioni e degli enti locali ai processi decisionali e di rappresentanza nel settore degli affari europei". Si veda sul punto A. SCRIMALI, *Parlamento europeo e la promozione delle autonomie locali negli Stati membri dell'Unione europea*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2005, p., 899 s.

<sup>39</sup> Per A. SIMONATI, *Il dialogo strutturato e la partecipazione degli enti locali alla formazione delle politiche europee: un nuovo strumento di armonizzazione "indiretta"?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2011, pp. 3-4, che definisce il cd. "dialogo strutturato" quale "meccanismo collaborativo di natura squisitamente politica", "il rischio principale correlato al funzionamento del dialogo strutturato è quello di mettere in secondo piano l'operato del Comitato delle regioni [...]. Proprio per evitare il ridimensionamento in via di fatto del suo ruolo, è previsto il suo coinvolgimento diretto nella scelta delle associazioni nazionali ed europee delle amministrazioni regionali e locali che (dopo aver presentato una richiesta, in adesione a un'apposita *call for interest* adeguatamente pubblicizzata) sono ammesse al dialogo". Secondo l'Autore "esso, anzi, può porsi come provvidenziale correttivo del *gap* rappresentativo tendenzialmente riscontrabile, nel sistema istituzionale costituito dal binomio Commissione-Comitato delle regioni, a danno degli enti locali di secondo livello".

<sup>40</sup> U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, cit., p. 95, afferma che "lo sviluppo concernente il ruolo delle autonomie regionali e locali è alquanto modesto, ma ciò dipende non solo dalle cautele che i vari Stati manifestano, quando si tratta di attribuire a tali autonomie un ruolo in qualche misura indipendente rispetto ai governi dei rispettivi Paesi; dipende anche dalle notevoli differenze che esistono

rispetta «l'identità nazionale» degli Stati membri «insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali»<sup>41</sup> e arricchendo, con il nuovo art. 5, par. 3, TUE, la portata del principio di sussidiarietà, secondo una formulazione che non si ferma al rapporto tra Unione Europea e singoli Stati membri, ma che coinvolge anche “il livello locale”<sup>42</sup> e che trova attuazione nel “Protocollo sulla sussidiarietà”, volto a regolarne l'applicazione da parte delle istituzioni dell'Unione. A differenza del primo protocollo entrato in vigore nel 1993 che consentiva solo ai parlamenti nazionali di vigilare sul rispetto del principio di sussidiarietà, non facendo alcun espresso riferimento agli enti locali<sup>43</sup>, il secondo protocollo del 2010 all'art. 2 prevede che prima di proporre un atto legislativo, la Commissione effettua ampie consultazioni, tenendo conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste, e all'art. 5 che i progetti di atti legislativi devono tener conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono tra l'altro sugli enti regionali o locali siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire. Innovazioni alle quali va ad aggiungersi la possibilità per i parlamenti di consultare i parlamenti regionali con poteri legislativi e per il Comitato delle regioni di proporre ricorso alla Corte di giustizia dell'Unione Europea sia per tutelare le proprie prerogative sia per chiedere l'annullamento di un atto legislativo dell'Unione che violi il principio di sussidiarietà non rispettando le competenze regionali e locali.

Il principio di sussidiarietà va, in tal modo, coniugato da un lato con il principio di proporzionalità, di cui all'art. 5 par. 4 TUE, per il quale il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si deve limitare a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati e, dunque, nell'elaborazione ed attuazione delle scelte dell'Unione l'individuazione del livello di governo – nazionale, regionale o locale - da coinvolgere e degli strumenti da adottare deve essere proporzionata agli obiettivi da perseguire, dall'altro con il principio di prossimità enucleato dagli artt. 1 e 10 par. 3 TUE, in base al quale le decisioni devono essere prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini. Non è, inoltre, da escludere che la Commissione nel procedere, ai sensi dell'art. 11 par. 3 TUE, ad “ampie consultazioni delle parti interessate” possa coinvolgere anche le collettività locali attraverso le loro istituzioni rappresentative<sup>44</sup>.

---

tra gli Stati membri per quel che concerne le proprie articolazioni interne, le quali rendono difficile elaborare, a livello europeo, norme comuni adattabili alle diverse realtà costituzionali di tali Stati”.

<sup>41</sup> Il rispetto “dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale” è stato richiamato nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

<sup>42</sup> Per U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, cit., p. 100, “la necessità, per le istituzioni europee, di verificare l'insufficienza dell'azione a livello regionale e locale per il raggiungimento degli obiettivi previsti rende ancor più complesse e difficili le valutazioni di tali istituzioni: l'esame delle capacità dei numerosi enti regionali e locali nei quali si articolano gli Stati membri può fornire, infatti, risposte profondamente differenziate, se non contraddittorie”.

<sup>43</sup> A tal proposito V. CERULLI IRELLI - F. PIZZETTI, *I rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e ordinamento interno*, in *La Costituzione europea*, a cura di F. Bassanini - G. Tiberi, Bologna, 2004, p. 282, si chiedono se “il parlamento nazionale, oltre a poter e dover consultare le assemblee regionali, così come esplicitamente previsto dal protocollo, non debba sentire anche le autonomie locali. L'esigenza di sentire anche le autonomie locali sembra infatti poter derivare direttamente dal nostro ordinamento costituzionale interno, che assegna ad esse una posizione costituzionalmente definita e tutelata. Dati i caratteri specifici del nostro ordinamento costituzionale interno infatti, sembra necessario che almeno ai fini di verificare che effettivamente gli obiettivi che l'Unione intendere raggiungere non possano essere ottenuti nemmeno «a livello locale», il parlamento nazionale possa essere tenuto anche a consultare le autonomie locali. In questa prospettiva, e se si condivide questa considerazione, ci troviamo di fronte a un ulteriore problema di diritto costituzionale interno: quello di organizzare come e in quali casi il parlamento nazionale debba sentire anche le autonomie locali. Problema, anche questo, che nasce in virtù della normativa costituzionale europea, anche se di esso né la Costituzione europea né il protocollo sul principio di sussidiarietà fanno esplicitamente cenno”.

<sup>44</sup> Per M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in *www.astrid-online.it*, 2009, p. 16, “i differenti strumenti di partecipazione a livello di UE - sia presso le istituzioni centrali che presso le loro rappresentanze negli Stati membri - non sono nati per affiancare e rinvigorire la democrazia nella sua forma classica, ovvero quella rappresentativa, né tanto meno per stabilizzare processi democratici in atto, ma piuttosto per consentire, vista la mancata



La giustiziabilità del principio di sussidiarietà e proporzionalità è affidata tanto ad un controllo di tipo accentrato da parte del Comitato delle regioni, che può impugnare di fronte alla Corte di giustizia gli atti legislativi dell'Unione Europea per l'adozione dei quali il trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione, quanto ad un controllo di tipo decentrato affidato ai singoli Governi, che possono promuovere l'impugnazione per iniziativa dei Parlamenti e delle regioni.

Si assiste, dunque, negli ultimi anni al crescente ampliamento delle prerogative del Comitato delle regioni quale sede di partecipazione delle autonomie territoriali ai processi decisionali europei<sup>45</sup>, tendenza anticipata con la creazione nel 2005 della rete di controllo della sussidiarietà, volta ad accertare la partecipazione da parte degli enti regionali e locali allo sviluppo, all'attuazione e alla valutazione delle politiche dell'Unione<sup>46</sup>, nonché con l'attivazione di forme di cooperazione tra le associazioni europee degli enti locali e il Comitato delle Regioni definite all'interno del documento intitolato "Cooperazione con le Associazioni europee di rappresentanza regionale e locale", approvato dal Comitato stesso il 14 maggio 2002, e avente come obiettivi il sostegno della consultazione istituzionale volta al miglioramento della qualità dei pareri emanati e l'inserimento delle associazioni europee degli enti locali nell'ambito del processo legislativo europeo<sup>47</sup>.

Inoltre, i Trattati non si limitano ad un richiamo nelle norme a carattere generale del "sistema delle autonomie locali e regionali", ma diverse loro disposizioni dedicate a politiche settoriali fanno espresso riferimento sia agli enti locali (artt. 123, 124 125 TFUE in materia di politica economica, art. 170 TFUE in tema di reti transeuropee, art. 196 TFUE in materia di protezione civile), sia agli enti regionali (si vedano anche art. 13 TFUE in relazione al patrimonio regionale, art. 96 TFUE in materia di trasporti, art. 167 TFUE in materia di cultura, art. 191 TFUE in materia di ambiente).

Un ulteriore contributo al riconoscimento della "rilevanza" europea delle autonomie locali è stato fornito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolare da quella riguardante la

---

realizzazione della democrazia rappresentativa a livello comunitario, di verificare la validità degli effetti delle decisioni adottate: in una prospettiva, dunque, di incremento della legittimazione funzionale, anziché di realizzazione di un modello di democrazia partecipativa in senso proprio, volto cioè a completare, o meglio, ad ampliare la insoddisfacente espressione di democrazia rappresentativa". Si legga anche D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, a cura di G.C. De Martin – D. Bolognino, Padova, 2010, p. 195 s.

<sup>45</sup> Il Trattato di Lisbona ha modificato il ruolo svolto da parte del Comitato delle Regioni nell'ambito del procedimento di formazione del diritto dell'Unione europea, prevedendo che la Commissione è tenuta a presentare il proprio programma annuale al Comitato e specificando le proposte che riguardano i settori d'intervento prioritari per le quali è richiesta l'emanazione di un parere. Inoltre, la Commissione può chiedere al Comitato di elaborare pareri di prospettiva sulle future politiche dell'Unione europea, nonché studi sull'impatto delle proposte normative e valutando, in alcuni casi, le ricadute sulla legislazione in vigore. Il Trattato ha altresì esteso l'obbligo di consultazione del Comitato delle regioni da parte del Parlamento europeo nelle stesse materie nelle quali esso è previsto per il Consiglio e la Commissione.

<sup>46</sup> La rete di controllo della sussidiarietà consente, in particolare, di migliorare lo scambio di informazioni – tra gli enti regionali e locali, le loro associazioni e i parlamenti nazionali in tutta l'Unione europea – in riferimento alle proposte della Commissione europea che coinvolgono direttamente gli enti regionali e locali. Si tratta di una rete di oltre 120 partners che sono chiamati a presentare apposite considerazioni su tutti i documenti politici e legislativi esaminati dal Comitato, fornendo in tal modo un contributo in vista dell'elaborazione del parere finale. Nel 2007 la Commissione e il Comitato delle regioni hanno firmato un accordo di cooperazione volto a garantire relazioni di lavoro più strette e la più ampia consultazione dei rappresentanti delle realtà regionali e locali nell'ambito del procedimento di formazione del diritto dell'Unione.

<sup>47</sup> Il coinvolgimento delle circa 130 associazioni individuate nell'ambito di un elenco, tenuto dal Comitato delle Regioni e regolarmente aggiornato, avviene mediante i periodici incontri tra i segretari generali del Comitato delle regioni e i presidenti delle associazioni medesime, che sono inoltre sempre invitati alle sessioni plenarie, nonché attraverso audizioni nel corso delle riunioni delle commissioni, inviti ai seminari e alle conferenze organizzate da queste ultime, partecipazione alle attività di preparazione dei pareri e la presentazione di documenti di informazione sulle loro posizioni.

responsabilità degli Stati per danni cagionati ai singoli in violazione, dapprima, del diritto comunitario e, successivamente, del diritto dell'Unione Europea.

A partire dalla sentenza *Konle*<sup>48</sup>, la Corte, nell'affrontare la problematica dell'incidenza della ripartizione delle competenze a livello nazionale sul regime della responsabilità degli Stati per violazione del diritto comunitario, ha chiarito che le violazioni del diritto comunitario possono riferirsi anche all'operato degli enti territoriali che concorrono a costituire l'ordinamento nazionale (nel caso di specie si trattava di violazioni commesse da Stati membri di uno Stato federale).

Tuttavia, se nella medesima sentenza la Corte aveva statuito che «spetta agli Stati membri accertarsi che i singoli ottengano un risarcimento del danno loro causato dall'inosservanza del diritto comunitario, a prescindere dalla pubblica autorità che ha commesso la violazione e a prescindere da quella cui, in linea di principio, incombe, ai sensi della legge dello Stato membro interessato, l'onere di tale risarcimento», non potendo uno Stato membro far valere la ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra gli enti locali esistenti nel proprio ordinamento giuridico interno per sottrarsi alla propria responsabilità, nella successiva sentenza *Haim*<sup>49</sup>, la Corte ha specificato che al risarcimento dei danni provocati ai singoli da provvedimenti interni adottati in violazione del diritto comunitario non deve necessariamente provvedere lo Stato membro. Pertanto, negli Stati membri nei quali talune funzioni legislative ed amministrative sono assunte in maniera decentrata da enti locali dotati di autonomia o da qualsiasi altro ente di diritto pubblico, il risarcimento dei danni, causati da loro provvedimenti ai privati, può essere garantito dai medesimi enti.

Gli enti territoriali, ed in particolare quelli locali, a prescindere dalla natura federale o meno dell'ordinamento nazionale, possono essere direttamente ed autonomamente responsabili per violazione del diritto dell'Unione. Si tratta, dunque, di una responsabilità che concorre a far emergere l'autonoma soggettività degli enti locali nell'ordinamento dell'Unione Europea.

## 5. Alcune considerazioni conclusive

Nel corso della riflessione sono emerse una molteplicità di indicazioni che confermano l'assunzione da parte degli enti locali di una propria rilevanza sul palcoscenico europeo: le autonomie locali diventano sempre più attori necessari per l'Unione Europea sul piano tanto funzionale quanto istituzionale.

Tuttavia, non possiamo tacere i molteplici "ostacoli" che si frappongono ad una risposta positiva ad alcuni degli interrogativi precedentemente posti<sup>50</sup>.

In primo luogo, la possibilità per l'Unione Europea di adottare una regolazione a carattere generale e non semplicemente settoriale delle autonomie locali a prescindere dalla intermediazione normativa statale, pone il problema dell'individuazione di una specifica competenza normativa dell'Unione Europea in materia (non espressamente prevista dai Trattati), che si porrebbe in concorrenza con le corrispondenti competenze legislative statali a delineare un sistema di garanzie delle autonomie locali<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Corte di Giustizia, 1 luglio 1999, causa C-302/97.

<sup>49</sup> Corte di Giustizia., 4 luglio 2000, causa C-424/97.

<sup>50</sup> Si leggano R. CAFARI PANICO, *Il ruolo delle autonomie locali nel progetto di costituzione europea*, in *Il Futuro dell'Unione europea. Sviluppi nelle sue politiche*, a cura di M.C. Baruffi, Padova, 2004, p. 107 s.; L. VIOLINI – P. PÉREZ TREMPES, *La Costituzione europea e l'organizzazione territoriale degli Stati membri*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2004, p. 1431 s.

<sup>51</sup> Secondo F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, cit., p. 2, "nel processo di costruzione dell'Unione europea, con cessioni di sovranità molto significative dagli Stati all'Unione, l'assetto costituzionale interno viene sempre assunto come un dato, un elemento sul quale le istituzioni comunitarie non hanno alcun potere di intromissione. Per l'Unione europea la

In secondo luogo, si assiste a livello europeo al rafforzamento soprattutto del ruolo delle regioni<sup>52</sup>, considerate enti titolari di una autonomia più ampia rispetto a quella di cui godono gli enti locali, sprovvisti quest'ultimi di competenze legislative e di conseguenza dotati di una ridotta capacità di incidenza sulla elaborazione ed attuazione della normativa europea. La tendenza è, infatti, quella di relegare il contributo delle autonomie locali all'implementazione della normativa europea e dei programmi a forte impatto territoriale e, dunque, su un piano prevalentemente amministrativo.

In terzo luogo, un ulteriore ostacolo è rinvenibile nel mancato riconoscimento di un accesso diretto alla Corte di giustizia da parte degli enti locali al fine di tutelare le proprie prerogative<sup>53</sup>.

Tuttavia, questi "ostacoli" non impediscono di individuare gli spazi attraverso i quali l'Unione Europea riconosce, promuove e tutela le autonomie locali quali strutture "fondamentali e costitutive" dell'architettura democratica dei poteri pubblici europei.

La strada intrapresa dall'Unione Europea tende, infatti, verso un espresso (seppur circoscritto) riconoscimento del ruolo "europeo" delle istituzioni locali. Un significativo apporto in questa direzione può scaturire dalla convergenza con quanto statuito dalla Carta europea delle autonomie

---

grande differenziazione degli assetti istituzionali (paesi federali, regionali, con diverse gradazioni, unitari), che pure costituisce un elemento di complessità per la determinazione e per l'attuazione delle politiche comunitarie (un elemento che sarebbe inaccettabile, al proprio interno, da parte di uno Stato sovrano), non può che essere assunto come un dato intoccabile (e difeso strenuamente dagli Stati membri)". T.F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie locali*, cit., p. 1, evidenzia come "il processo di integrazione europea e la tutela delle identità e delle autonomie locali potrebbero sembrare, di per sé, tendenze opposte tra di loro. Da un lato, infatti, la costruzione di entità sovranazionali, costruite intorno ad alcuni valori comuni, e a procedure di decisione concordata in settori rilevanti delle politiche pubbliche porta con sé inevitabilmente una tendenziale uniformizzazione ed omogeneizzazione delle diverse realtà che ne sono protagoniste; dall'altro, il tradizionale rilievo storico delle autonomie locali, la loro articolazione sul territorio e il ruolo centrale da esse assunto negli ordinamenti costituzionali contemporanei richiama alla necessità di una salvaguardia delle differenze organizzative e funzionali che caratterizzano il concetto stesso di autonomia".

<sup>52</sup> L. VIOLINI, *Recenti sviluppi del regionalismo italiano: le riforme costituzionali e il processo di integrazione europea*, in *Quaderni regionali*, 2011, p. 953, sottolinea come "con il Trattato di Lisbona la dimensione regionale dell'Europa entra definitivamente nell'orizzonte dei valori che la caratterizzano. In tal modo, la dimensione istituzionale delle Regioni europee, creata con il Trattato di Maastricht, trova una base e un punto di riferimento solidi e non più penetrabili".

<sup>53</sup> A tal proposito la Corte di giustizia ha equiparato le regioni alle persone fisiche e giuridiche, rilevata l'impossibilità di collocarle sullo stesso piano degli Stati membri, chiarendo con la sentenza *Région wallonne c. Commissione* (Corte di Giustizia, 21 marzo 1997, C-95/97) che per "Stati membri" si deve intendere "le sole autorità di governo degli Stati membri delle Comunità europee" e non anche "gli esecutivi di Regioni e comunità autonome, indipendentemente dalla portata delle competenze attribuite a questi ultimi". Il Tribunale di primo grado nella sentenza *Regione Friuli-Venezia Giulia c. Commissione* (Corte di Giustizia, 15 giugno 1999, causa T-288/97) ha affermato che una regione che voglia impugnare un atto delle istituzioni debba rispettare le condizioni previste dal quarto comma dell'art. 263 TFUE per le persone fisiche e giuridiche. Si veda anche Tribunale di primo grado, 16 luglio 1998, causa T-81/97, *Toscana c. Commissione*.

Nell'ordinamento italiano è prevista la possibilità che, nelle materie di propria competenza, regioni e province autonome, chiedano al Governo di proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia avverso gli atti comunitari ritenuti illegittimi. Ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge n. 131 del 2003 la richiesta può essere proposta: da una o più Regioni (in tal caso la richiesta non produce effetti vincolanti nei confronti del Governo, che rimane libero di prendere in considerazione o meno la richiesta avanzata e non è tenuto nemmeno a motivare l'eventuale rifiuto ad agire) oppure dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta dei suoi membri (in tal caso il Governo è tenuto a presentare il ricorso collettivamente richiesto dalle regioni). Per quanto riguarda gli enti locali solo lo statuto del Lazio ha attribuito al Consiglio delle autonomie locali la possibilità di proporre al Presidente della Regione di ricorrere alla Corte di giustizia delle Comunità europee (art. 41, c. 4, Statuto Lazio). Il legislatore del Lazio, in attuazione delle disposizioni statutarie, ha chiarito che il Consiglio delle autonomie locali con deliberazione motivata ed approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti può proporre al presidente della Regione il ricorso alla Corte di giustizia delle Comunità europee a tutela delle prerogative garantite agli enti e alle comunità locali dall'ordinamento comunitario (art. 10 l.r. Lazio n. 1 del 2007).



locali del Consiglio d'Europa<sup>54</sup>: non solo la Carta è stata sottoscritta da tutti gli Stati membri dell'Unione, ma anche dagli Stati che intendono aderire all'Unione<sup>55</sup>. Certamente un ruolo in chiave di "avvicinamento" e di "integrazione" tra i due sistemi normativi potrebbe essere svolto dalla Corte di giustizia.

Si tratta dell'avvio di un percorso la cui conclusione rimanda a problematiche (ancora aperte) di più ampia portata: il coinvolgimento delle autonomie locali nelle procedure per il rispetto del principio di sussidiarietà, la garanzia dell'accesso delle autonomie locali alla Corte di giustizia, la presenza della componente territoriale nell'assemblea legislativa dell'Unione<sup>56</sup> e, più in generale, la natura federale dell'ordinamento dell'Unione Europea<sup>57</sup>.

Al contempo, per le istituzioni locali il dibattito sul ruolo da ricoprire sul palcoscenico europeo sembra ruotare, invece, intorno alla scelta tra rafforzare l'attività di lobbying o rivendicare sedi e procedure di partecipazione diretta ai processi decisionali europei<sup>58</sup>.

Ma la sfida più importante riguarda le modalità di costruzione della democrazia europea e il ruolo che in questo processo possono giocare le autonomie locali.

I Trattati, soprattutto dopo Lisbona, sembrano presupporre e rimandare ad enti locali dotati di una soggettività politica e di una natura rappresentativa secondo il modello della Carta europea

---

<sup>54</sup> T. F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie locali*, cit., p. 10, sottolinea come "lo sforzo teso all'elaborazione di una sorta di diritto comune europeo degli enti locali viaggia attualmente su due binari: da un lato la tutela dei diritti, in connessione con le finalità del Consiglio d'Europa; dall'altro l'attuazione del diritto comunitario, che pone con sempre maggiore evidenza la necessità di un coinvolgimento delle realtà regionali e locali in ambito UE".

<sup>55</sup> Attualmente il Consiglio d'Europa conta 47 Stati membri e tutti i paesi aderenti all'Unione europea fanno parte anche del Consiglio d'Europa.

<sup>56</sup> M. CACIAGLI, *L'Europa delle Regioni? Regionalismi e regionalizzazioni nell'Unione Europea*, cit., p. 34, afferma che il Comitato delle Regioni "non è divenuto però quella "terza camera" che i regionalisti di tutta Europa speravano".

<sup>57</sup> Sul dibattito concernente la riforma delle istituzioni europee, anche attraverso un processo costituzionale, si vedano S. FABBRINI – S. MICOSI, *Sul futuro dell'Unione europea*, in *Europeos*, 1, 2012; T. E. FROSINI, *La dimensione europea della forma di stato e di governo*, in *www.federalismi.it*, 2012; B. CARAVITA, *La grande sfida dell'Unione Europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino*, in *www.federalismi.it*, 2012; R. BIN - P. CARETTI, *Profili Costituzionali dell'Unione Europea*, Bologna, 2008; J. LUTHER, *Europa costituenda. Studi di diritto, politica e cultura costituzionale*, Torino, 2007; N. VEROLA, *L'Europa legittima. Principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Firenze, 2006; J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, 2007; F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione Europea*, Padova, 2005; F. MORATA, *Come migliorare la governance democratica europea con le Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, p. 23 s.; *La Costituzione europea*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, cit.; *Una Costituzione per l'Europa*, a cura di F. Bassanini - G. Tiberi, Bologna, 2003; S. GOZI, *Il governo dell'Europa*, Bologna, 2000.

<sup>58</sup> La necessità di garantire l'apporto delle autonomie locali alla formazione degli atti dell'Unione Europea che hanno una ricaduta sull'intero sistema nazionale ha spinto il legislatore italiano con la legge n. 11 del 2005 a regolare, per la prima volta, la partecipazione degli enti locali alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario, sia coinvolgendo le loro associazioni rappresentative sia valorizzando la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, quale momento istituzionale di raccordo e concertazione. Relativamente alla fase discendente la normativa statale non ha disciplinato espressamente il coinvolgimento degli enti locali, mentre solo in alcune norme regionali è previsto che gli enti locali possano partecipare alla fase di attuazione del diritto comunitario. In particolare, la recente stagione di revisione degli statuti regionali ha contribuito a valorizzare la partecipazione degli enti locali ai procedimenti normativi dell'Unione europea e il ruolo del Consiglio delle autonomie locali quale organo di rappresentanza del sistema regionale delle autonomie locali e come sede privilegiata di raccordo e di consultazione delle autonomie locali nei rapporti con gli organi regionali. Ci sia consentito rinviare a V. ANTONELLI, *Consigli regionali e Unione Europea*, in *Il Filangieri. Quaderno 2009*, Napoli, 2010, p. 235 s.; ID., *Ripensare i raccordi interistituzionali partendo dall'esperienza della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari*, in *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, a cura di V. Antonelli, Roma, 2009, pp. 31-41; ID., *Per un bilancio della sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni*, in *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, a cura di V. Antonelli Roma, 2009, p. 69-76; ID., *I raccordi interistituzionali nella dialettica con l'Unione europea*, in *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, a cura di G. Carpani – T. Groppi – M. Olivetti – A. Siniscalchi, Bologna, 2007, pp. 41-74.

delle autonomie locali. Non è un caso se il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea all'art. 20 par. 2 nel delineare il contenuto della cittadinanza europea oltre a riconoscere ai cittadini dell'Unione il diritto all'elettorato attivo e passivo nelle elezioni del Parlamento europeo si preoccupa di sancire il medesimo diritto nelle elezioni comunali. La partecipazione alle elezioni per la composizione dell'organo assembleare europea "centrale", da un lato, e per il governo delle comunità locali, dall'altro, possono essere assunte come polarità del circuito rappresentativo della democrazia europea.

Il riconoscimento di soggettività alle autonomie locali nell'ordinamento dell'Unione Europea si pone, pertanto, non solo quale garanzia aggiuntiva della democraticità degli assetti costituzionali degli Stati membri<sup>59</sup>, capaci a loro volta di garantire una democraticità "mediata" delle istituzioni europee (così come espressamente sancito all'art. 10 TUE per i governi nazionali), ma anche quale ulteriore canale di democraticità dell'intera architettura istituzionale europea, che si aggiunge alla rappresentanza "diretta" dei cittadini nel Parlamento europeo<sup>60</sup>.

Con il loro carico di politicità, di rappresentatività e di partecipazione gli enti locali, in quanto istituzioni democratiche di base, possono contribuire ad attenuare il "deficit democratico" delle istituzioni europee, più volte denunciato da interpreti ed operatori<sup>61</sup>. Allo stesso tempo non possiamo trascurare il rischio che il progressivo coinvolgimento delle autonomie territoriali nei processi decisionali europei finisca per costituire non una soluzione adeguata, ma un aggiramento del problema della debolezza politica e democratica dell'architettura istituzionale europea.

Un ulteriore contributo degli enti locali alla costruzione della democrazia europea può scaturire dal coinvolgimento degli stessi nell'attuazione del principio di prossimità<sup>62</sup>: le molteplici forme di democrazia diretta passano inevitabilmente per gli enti locali<sup>63</sup>. È, infatti, a livello locale che si registrano le più diffuse e significative esperienze di democrazia partecipativa e deliberativa<sup>64</sup>. È a

---

<sup>59</sup> Secondo T.E. FROSINI, *La dimensione europea della forma di stato e di governo*, cit., p. 3 "sarebbe la democrazia degli stati membri a permeare democraticamente il sistema comunitario".

<sup>60</sup> U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, Napoli, 2011, p. 44, sostiene che con la nuova disciplina del principio di sussidiarietà risulta particolarmente accentuato "il ruolo dei parlamenti nazionali, in veste di rappresentanza diretta dei rispettivi popoli nei rapporti con le istituzioni europee", assumendo in tal modo lo status di "organi" dell'Unione (oltre che nazionali) ed esprimendo direttamente la propria rappresentatività popolare nei rapporti con le istituzioni europee, senza alcuna mediazione dei loro esecutivi.

<sup>61</sup> F. PIZZETTI, *Le autonomie locali e l'Europa*, cit., p. 936, sostiene che "anche chi punta ad esaltare il ruolo degli organi comunitari (e quindi a costruire un ordinamento europeo sempre meno dipendente da quello che si usa definire come il metodo intergovernativo), non può non prendere atto che l'enfaticizzazione e il consolidamento del metodo comunitario deve misurarsi con l'accusa del deficit di democraticità dell'Unione. Ne deriva che, spesso, la dichiarata volontà di rafforzare il metodo democratico si lega alla ricerca di un rafforzamento del ruolo dei livelli substatuali di governo. L'intento è infatti quello di assicurare, attraverso il coinvolgimento dei livelli territoriali di governo, un surplus di quella legittimazione democratica dei processi decisionali dell'Unione che oggi poggia soltanto sul Parlamento europeo, per un verso, e su il Consiglio e il Consiglio europeo, per l'altro". Cfr. M. CACIAGLI, *L'Europa delle Regioni? Regionalismi e regionalizzazioni nell'Unione Europea*, cit., p. 38.

<sup>62</sup> U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, cit., p. 84, sottolinea il legame tra il principio di sussidiarietà e quello di prossimità, legame che emerge esplicitamente dal preambolo del Trattato sull'Unione europea, nel quale si fa riferimento ad un'Unione "in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà". Secondo l'Autore "il principio di sussidiarietà tende ora a individuare il più idoneo livello di intervento per la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, muovendo da quello locale, al livello regionale, nazionale ed europeo, avendo come criterio guida, non solo l'efficacia dell'azione, ma anche la vicinanza ai cittadini".

<sup>63</sup> Si leggano i molteplici studi raccolti in *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, a cura di G. C. De Martin – D. Bolognino, cit..

<sup>64</sup> Ci sia consentito rinviare a V. Antonelli, *Le nuove forme della democrazia partecipativa tra fatto e diritto*, in *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme di democrazia*, G. Arena – F. Cortese (a cura di), Padova, 2011, p. 73-86.

livello locale che il metodo della “democrazia di prossimità”, coniugando partecipazione e comunità territoriali, può trovare una effettiva, efficace e quanto più diffusa realizzazione<sup>65</sup>.

Inoltre, sempre più gli enti locali concorrono all'effettiva concretizzazione dei diritti di cittadinanza dell'Unione<sup>66</sup>. Grazie alla loro vicinanza ai cittadini, le autonomie locali sono nella posizione migliore per promuovere un'adeguata comprensione della cittadinanza europea<sup>67</sup>, evidenziare i vantaggi concreti che essa conferisce ai singoli individui e dimostrare l'impatto tangibile delle politiche dell'Unione sulla vita dei cittadini<sup>68</sup>. Soprattutto le diverse forme di cooperazione territoriale consentono di implementare progetti ed interventi che mirano a rendere effettiva la cittadinanza europea. Le reti di città e i gemellaggi tra comuni, quali strumenti di partecipazione alla vita civica e di integrazione, possono offrire un importante contributo alla

---

<sup>65</sup> Si legga anche L. Lanzoni, *Le forme della democrazia partecipativa nell'ambito della cooperazione transfrontaliera*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2011, p. 503 s.

<sup>66</sup> La cittadinanza europea, introdotta con il Trattato di Maastricht e ripresa sul punto dal Trattato sul funzionamento dell'Unione, è riconosciuta a tutti i cittadini di uno Stato membro dell'Unione Europea quale complemento della cittadinanza nazionale, e quindi come qualifica addizionale e non sostitutiva rispetto ad essa. C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia del diritto. Annali I*, Milano, 2005, p. 199, ha rilevato come la cittadinanza europea si manifesti in una duplice dimensione, transnazionale e sovranazionale. La prima era emersa in sede giurisprudenziale e normativa già prima del Trattato di Maastricht, muovendo da una progressiva estensione della libertà di circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità europea garantita dal Trattato di Roma, fino a riconoscere una serie di diritti al cittadino di uno Stato membro residente in un altro. Nel quadro della seconda accezione le istituzioni si presentano quale controparte diretta dei cittadini dell'Unione in quanto tali, all'interno di un rapporto che rinvia la propria disciplina nei trattati europei. La dimensione sovranazionale della cittadinanza europea trova poi riconoscimento nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che con il Trattato di Lisbona ha acquistato lo stesso valore giuridico dei trattati, e nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, alla quale l'Unione ha inteso aderire con l'adozione del Trattato di Lisbona. A. MANZELLA, *L'unitarietà costituzionale dell'ordinamento europeo*, Intervento nel dibattito: “European values and national Constitutions: where's the rub?”, Parlamento Europeo, Strasburgo, 13 giugno 2012, sostiene che “la cittadinanza dell'Unione che si aggiunge, senza sostituirla, alla cittadinanza nazionale (art. 9 TUE) risulta dunque – in ragione di tale comunanza valoriale - l'anello di connessione tra l'identità costituzionale dell'Unione (art. 2 TUE) e quella degli Stati membri (art.4, 2 TUE)”.

<sup>67</sup> A. MAGNAGHI, *Dalla partecipazione all'autogoverno delle comunità locali: verso il federalismo municipale solidale*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 3, p. 148, muovendo dal nesso inscindibile tra partecipazione e federalismo, prospetta un modello di federalismo municipale solidale, un federalismo che si costituisca “dal basso”, come federazione di reti di municipi che siano a loro volta espressione della sovranità popolare, frutto dell'applicazione integrale del principio di sussidiarietà. L'autore, radicalizzando il proprio pensiero, sostiene che “il federalismo municipale solidale, che valorizzi ed estenda il complesso sistema “multilivello” di reti solidali di città presenti nel territorio europeo è una delle chiavi concettuali e operative per dare risposte a queste sfide ancorandosi ad una definizione “ad alta risoluzione” identitaria e sociale dello spazio europeo: un concetto di Europa che si fondi sulla valorizzazione delle peculiarità delle culture e dei giacimenti patrimoniali locali, attivando un principio di cittadinanza europea che trovi le sue radici nella federazione di regioni e città autonome organizzate ciascuna con forme di democrazia partecipativa come forma ordinaria di governo”.

<sup>68</sup> T.F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie locali*, cit., p. 2, sottolinea come “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”.



promozione e alla sensibilizzazione ai temi della cittadinanza<sup>69</sup>, soprattutto in relazione ai nuovi Stati membri o in attesa di adesione<sup>70</sup>.

Da quanto illustrato discende che è possibile auspicare l'impegno dell'Unione Europea a riconoscere e tutelare le autonomie locali secondo una prospettiva di integrazione più che di concorrenza (e conflitto) con gli ordinamenti statali<sup>71</sup>, prospettiva nella quale il dovuto e più volte ribadito rispetto delle identità nazionali<sup>72</sup> non può tradursi nella necessità di una intermediazione statale per definire competenze e responsabilità delle autonomie locali da esercitare a livello europeo e, in definitiva, in una "padronanza o tutela europea" degli Stati sugli enti locali<sup>73</sup>.

<sup>69</sup> Secondo A. MAGNAGHI, *Dalla partecipazione all'autogoverno delle comunità locali: verso il federalismo municipale solidale*, cit., p. 147, dalle molteplici e varie esperienze di reti di città a livello europeo è possibile cogliere "un progetto in fieri di una "geografia dal basso" dell'Europa dei Comuni e delle Regioni, leggibile in filigrana rispetto all'Europa degli stati. Si profila in altri termini un nuovo *protagonismo della città* che non solo modifica la geografia dello spazio europeo verso un'alta densità di relazioni multipolari, ma può modificare i contenuti costituzionali e il sistema decisionale. [...] Quindi l'Europa delle Regioni (Euroregioni) e dei Comuni, affiancandosi e integrando l'Europa degli stati nazione (la cui costituzione è già in crisi), può prospettare nuovi orizzonti programmatici e di ruoli arricchendo i sistemi decisionali attraverso forme di *federalismo municipale solidale*".

<sup>70</sup> Il Comitato delle Regioni nel parere su "Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2011-2012" discusso nella sessione plenaria del 3 e 4 maggio 2012, dopo aver sottolineato che tutti i paesi interessati dalla strategia di allargamento hanno ratificato formalmente la Carta europea dell'autonomia locale, evidenzia l'importanza di una procedura di consultazione formale tra autorità nazionali competenti ed enti locali e regionali in ogni fase del processo di allargamento dell'UE ed invita a creare o rafforzare organizzazioni che riuniscano gli enti locali e regionali e cooperino con quelle omologhe di altri Stati membri dell'UE, in quanto ciò può contribuire allo scambio di esperienze e sostenere il processo di integrazione.

<sup>71</sup> Per M. CACIAGLI, *L'Europa delle Regioni? Regionalismi e regionalizzazioni nell'Unione Europea*, cit., p. 37-38, "l'affievolirsi nel discorso politico dell'idea di un'Europa delle Regioni niente toglie all'accresciuto ruolo delle regioni nell'UE. Così, ecco che si è affermata la nuova formula di un'Europa con le regioni, che vuole indicare la prospettiva di una Unione articolata in una rete non necessariamente gerarchica di attori diversi, sovrastatali, locali e, appunto, regionali".

<sup>72</sup> Per U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, cit., p. 113, "il concetto di identità va oltre i profili della sovranità e della Costituzione dello Stato: esso significa anche il complesso della cultura, della civiltà, delle tradizioni, dell'arte di ciascuno Stato e delle realtà territoriali di cui esso si compone. Il rispetto di tale identità esprime, quindi, l'esigenza da parte dell'Unione europea di preservare le specificità, le diversità di ciascuno Stato membro e delle sue articolazioni territoriali". Il rapporto tra ordinamento europeo e costituzioni nazionali è affrontato da A. MANZELLA, *L'unitarietà costituzionale dell'ordinamento europeo*, cit., nonché da B. GUASTAFERRO, *Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona tra riserva di competenze statali e "controlimiti" europeizzati*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2012; P. SCARLATTI, *Costituzionalismo multilivello e questione democratica nell'Europa del dopo-Lisbona*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 1, 2012; Id., *Democrazia e istituzioni nell'Unione Europea: il Trattato di Lisbona*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 1, 2011; M. CARTABIA, "Unita nella diversità": il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali, in *Una Costituzione per l'Unione Europea*, a cura di G. Morbidelli e F. Donati, Torino, 2006, pp. 185-212; *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea*, a cura di S. Panunzio, Milano, 2002.

<sup>73</sup> G. VESPERINI, *Il diritto europeo e la ripartizione nazionale delle competenze tra lo Stato e le regioni*, cit., p. 1429 s., individua alcuni modi in cui il diritto comunitario ha influenzato la disciplina dei poteri regionali e dei loro rapporti con gli Stati membri. Si tratta in primo luogo della diretta attribuzione da parte della normativa comunitaria di compiti alle istituzioni regionali e locali; in secondo luogo degli atti di indirizzo, voti, indicazioni generali delle istituzioni comunitarie per l'esercizio dei poteri attribuiti loro o per quelli di competenza dei singoli Stati; in terzo luogo delle iniziative adottate dalla Commissione per promuovere la formazione di reti di cooperazione tra le regioni di diversi Stati membri, aperte all'adesione anche di soggetti economici e sociali; ed infine, delle conseguenze del diritto comunitario sulla disciplina nazionale dei rapporti interni tra lo Stato e le regioni. U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, cit., p. 105, ritiene, invece, che in virtù della nuova formulazione dell'art. 4 par. 2 TUE "l'Unione resta tenuta a non ingerirsi nel sistema di struttura interna propria di ciascun Stato membro e nel tipo di ripartizione di competenze tra l'autorità centrale e le autonomie locali. Così l'art. 4, par. 2, TUE conferma quella posizione di neutralità dell'Unione europea verso l'assetto costituzionale, comprensivo del sistema delle autonomie locali e regionali".

Il pluralismo istituzionale e il decentramento dei poteri non possono rimanere una mera "questione nazionale" degli Stati membri, ma devono tendere ad innervare l'intero ordinamento dell'Unione Europea. Il pericolo altrimenti è di alimentare inediti "centralismi e dirigismi" europei – come è avvenuto con la lettera inviata dal Consiglio direttivo della Banca centrale europea al presidente del consiglio dei ministri italiano il 5 agosto 2011, che ha sottolineato "l'esigenza di un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)"- e ingiustificati localismi negli stati nazionali.

Il presente studio ha cercato di evidenziare, sebbene con le opportune riserve, gli elementi che potrebbero consentire di ricostruire il principio autonomistico alla stregua di un principio strutturale (e "costituzionale" ex art. 2 TUE) dell'Unione europea e di annoverarlo tra i "principi costituzionali comuni"<sup>74</sup>.

È, dunque, possibile rilanciare in una prospettiva europea l'esigenza espressa da De Martin, in relazione al ruolo delle autonomie locali nella costruzione dello "stato delle autonomie", "di rescindere il cordone ombelicale con lo stato, per recuperare una propria capacità decisionale e di azione (salvo poi ricercare e dar vita a momenti – e moduli, strutturali e procedurali – di collaborazione in vista di un'azione più efficace e coordinata con gli altri livelli di governo e di amministrazione del sistema)"<sup>75</sup>.

È, in definitiva, proprio questo caratteristico (e flessibile) punto di equilibrio tra il momento della valorizzazione della rispettiva autonomia e quello della apertura (data la molteplicità di interessi coinvolti) alla collaborazione e integrazione tra i vari centri di vita autonomi del sistema che sta il fondo ed il nucleo portante di uno stato policentrico o pluralista ad autonomie non separate"<sup>76</sup>.

La costruzione dello "stato delle autonomie" è destinata a modellare i rapporti non solo tra stato ed enti locali, ma anche tra questi ultimi e le istanze sovranazionali e a varcare i confini (e gli ordinamenti) nazionali<sup>77</sup>, "a rafforzare il senso stesso dello Stato democratico, a sua volta aperto ad un'unità europea più ampia"<sup>78</sup>. Emerge in tal modo "il fondamento del volto più autentico dello Stato democratico, che – in piena armonia con quanto affermato nel preambolo delle Carta europea [delle autonomie locali] – implica un potere (e, in certo senso, una sovranità) diffuso articolato anche nelle collettività di cui si compone lo Stato, il quale può essere in tal senso concepito come «comunità di comunità», e non certo unica sede e unica fonte del potere"<sup>79</sup>.

---

<sup>74</sup> E. DI SALVATORE, *Autonomie locali e Unione europea*, cit., p. 290, ritiene che il riconoscimento del principio autonomistico "e la sua qualificazione in termini di (necessario) *Strukturprinzip* dello Stato costituzionale contemporaneo, comporta anche che – sul piano europeo – esso trovi riconduzione nel novero dei principi costituzionali comuni. Con la conseguenza che né lo Stato, attraverso la *offene Staatlichkeit*, né l'UE, nell'esercizio dei propri poteri, possano mai legittimamente porre nel nulla i tratti essenziali dello stesso"

<sup>75</sup> G.C. DE MARTIN, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, cit., p. 32.

<sup>76</sup> G.C. DE MARTIN, *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, cit., p. 32.

<sup>77</sup> Secondo U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, cit., p. 114, "gli apporti provenienti dalle diverse entità locali e nazionali contribuiscono all'evoluzione della costruzione europea e, in una sorta di processo circolare, forniscono nuova linfa che rafforza e sviluppa quei valori comuni europei, ai quali gli stessi Stati membri (e i loro enti territoriali) a loro volta devono rigorosamente conformarsi". S. STAIANO, *Le culture dell'autonomia locale in tempo di riforme*, in *www.federalismi.it*, 2004, p. 10, sottolinea la reciproca influenza tra la riforma del sistema italiano dei poteri locali e il processo federativo europeo: «1) l'elaborazione culturale e le soluzioni intravviste in ambito europeo hanno rimarcato un peso non trascurabile nelle costruzioni teoriche e nelle proposte di riforma poi accolte in Italia; 2) il sistema – in corso di consolidamento all'interno – fondato sulla devoluzione dei poteri è destinato ad incontrare le istituzioni europee ed è chiamato a reggere il campo nel processo federativo in atto».

<sup>78</sup> G.C. DE MARTIN, *Carta europea dell'autonomia locale e limiti dell'ordinamento italiano*, cit., p. 387.

<sup>79</sup> G.C. DE MARTIN, *Carta europea dell'autonomia locale e limiti dell'ordinamento italiano*, cit., p. 387.