A12

Fabio Ratto Trabucco

L'accesso degli enti locali alla giustizia costituzionale a tutela dell'autonomia

I casi italiano e spagnolo a confronto

Copyright © MMXII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/A–B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-5575-5

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.

Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.

I edizione: ottobre 2012

Prefazione

La tematica dell'accesso di Comuni e Province alla giustizia costituzionale a tutela del principio dell'autonomia locale costituisce un nodo di rilevante interesse nel quadro dell'evoluzione dei poteri locali. Certo, negli Stati democratici l'esistenza di collettività locali dotate di autonomia pone il problema della loro tutela dai tentativi di compressione per parte degli altri soggetti dell'ordinamento. Compete al legislatore, cui le Costituzioni rimettono buona parte della disciplina delle autonomie locali, modellare tale garanzia, che può estrinsecarsi in forme di accesso diretto alla giustizia costituzionale, come diritto riconosciuto sin dall'art. 11 della Carta europea dell'autonomia locale del 1985, ratificata in Spagna nel 1988 e in Italia l'anno seguente. Accenniamo a una breve comparazione fra questi due Paesi.

Nel caso italiano, la tutela dell'autonomia locale appare carente, posto che gli enti locali difettano di qualsiasi sistema di accesso diretto alla Corte costituzionale persino dopo la riforma del Titolo V del 2001, salvo il potere indiretto di proposta d'impugnazione delle leggi statali e regionali conferito dalla cd. legge La Loggia agli organi di raccordo fra enti locali e i livelli superiori di governo. Dal canto suo, la tutela giurisdizionale comune degli enti locali è quasi sempre andata a detrimento dell'autonomia, mentre il principio di sussidiarietà, cui deve ispirarsi l'esercizio delle funzioni amministrative, stenta a trovare una vera giustiziabilità anche per la sua natura ambigua. L'opportunità di prevedere forme di accesso dirette degli enti locali alla giustizia costituzionale pur avendo costellato le principali iniziative fallite di riforma (Comitato Speroni, Bicamerale D'Alema e cd. Bozza di Lorenzago), ha destato critiche nella dottrina per la difficoltà di conciliare la difesa dell'autonomia locale con il buon andamento della giustizia costituzionale per il timore di un eccesso di ricorsi.

Nel caso spagnolo, invece, la forte pressione della *lobby* associazionistica degli enti locali ha portato nel 1999 alla riforma che ha introdotto l'istituto del "conflitto in difesa dell'autonomia locale",

esperibile avanti al Tribunale costituzionale da Comuni e Province nel rispetto di predeterminati requisiti di rappresentatività, avverso leggi statali o delle Comunità Autonome lesive del principio costituzionalmente garantito dell'autonomia locale. Per quanto l'esperienza iberica in materia denoti un sistema di accesso defatigante con un alto tasso di ricorsi inammissibili e un dubbio d'incostituzionalità, l'archetipo spagnolo si configura come una base per la garanzia di tutela dell'autonomia locale che potrebbe indicare la via da seguire nel caso italiano onde pervenire a una "riforma possibile" che, assicurando l'accesso diretto degli enti locali alla Corte, sia bilanciata da adeguate formule, con sistemi di filtro dei gravami, criteri minimi di rappresentatività e limiti alle norme impugnabili, realizzando così appieno quella tanto preconizzata "Repubblica italiana delle autonomie".

In Italia, invece, la ricerca di un tendenziale equilibrio tra Stato e Regioni, da un lato, e il sistema delle autonomie territoriali, dall'altro, in nome del principio innovativo codificato nell'art. 114, primo comma, della Costituzione, potrebbe essere condotta, quanto meno sul piano dei conflitti di attribuzione, innalzando l'attuale livello del tono costituzionale raggiunto dalla giurisprudenza costituzionale. Secondo la Corte, il tono costituzionale sussiste quando la lamentata lesione riposa sulla asserita violazione anche di norme di rango primario che, nondimeno, fanno blocco o sistema con gli invocati parametri costituzionali. Ripensando tale orientamento, e dunque dichiarando inammissibili conflitti che potrebbero trovare la loro composizione nelle ordinarie sedi giurisdizionali, oltre a una contrazione (anche qualitativa) del contenzioso rimesso alla Corte, si potrebbe assistere a un auspicabile riavvicinamento, in ambito processuale, tra gli enti che, ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, costituiscono la Repubblica.

Un ripensamento della Corte quanto alle *chances* di intervento degli enti locali nei diversi giudizi, anche per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, presuppone una lettura complessiva del dato costituzionale che scaturisca dalla valorizzazione della portata normativa dell'art. 114 Cost. Appare, invero, forte la sensazione che la premessa enunciata in questa disposizione sia stata, poi, come ben esplica l'autore, in qualche misura tradita dalle successive previsioni, soprattutto sul versante dell'accesso alla giustizia costituzionale.

Il presente lavoro costituisce il primo studio monografico sul tema dell'effettività dell'accesso degli enti locali alla giustizia costituzionale, vieppiù con una suggestiva comparazione con il caso spagnolo, detenendo l'attualità e l'interesse necessari per costituire un punto di riferimento fondamentale di future riforme legislative, o quanto meno un punto di ancoraggio onde rivitalizzare il dibattito sul tema. Sul versante della dimensione propositiva, l'unica strada percorribile appare infatti quella rimessa a future innovazioni legislative di rango costituzionale: un primo passo per sostenere il difficile cammino delle autonomie locali, strette fra il potere statale e il neocentralismo regionale, confidando che possano sempre più acquisire quella consapevolezza di autonomia, a volte dimentica del fatto che almeno i Comuni costituiti anteriormente alla fondazione dello Stato italiano sono autonomie locali preesistenti e, come tali, "riconosciute" dallo Stato medesimo, che può soltanto "promuoverle", come ben lascia intendere lo stesso articolo 5 della nostra Costituzione.

Napoli, ottobre 2012

Prof. Tommaso Edoardo Frosini

Prefazione

Il tema oggetto del presente lavoro detiene un indubbio interesse di attualità. Sia in Italia, che in Spagna, appare evidente come i processi di regionalizzazione sviluppatisi negli ultimi decenni hanno alla base un profondo trasferimento di poteri dalle istituzioni centrali dello Stato verso le Regioni – in Italia – e le Comunità Autonome – in Spagna – del quale però, solo in parte, hanno beneficiato anche gli enti locali, che possono così definirsi come i grandi perdenti di questa ristrutturazione delle funzioni statali. L'autonomia locale dispone in entrambi i Paesi di un livello di protezione di gran lunga inferiore a quella delle Regioni e delle Comunità Autonome, il che si è tradotto in minori competenze e in ridotti bilanci: in definitiva, nella marginalizzazione politica e nell'asfissia economica.

L'incapacità – o le limitazioni – degli enti locali al fine di adire la giustizia costituzionale per la difesa della loro autonomia costituisce un elemento per nulla secondario di tale processo e la sua analisi risulta conseguenzialmente di enorme rilevanza. A maggior ragione per il fatto che la letteratura accademica mancava ad oggi di uno studio completo e profondo, nonché di una correlata analisi comparata fra i casi italiano e spagnolo, come quella che il presente lavoro propone.

Il sistema di riparto delle competenze fra lo Stato e le Regioni – in Italia – e le Comunità autonome – in Spagna – non può certo dirsi perfettamente definito. Al contrario, e nonostante il tempo trascorso dal momento della sua messa in funzione, continua ad essere soggetto a continui alti e bassi che inevitabilmente danneggiano direttamente l'autonomia degli enti locali e la sua protezione. Il che – per quanto in misura minore – si potrebbe dire anche per la giustizia costituzionale, che vede oggi rivalutata la sua funzione garantista nel quadro di uno Stato democratico.

Il che dimostra di essere davanti non ad una, bensì a due questioni aperte, entrambe di rilevanza fondamentale, rispetto alle quali è ancora possibile confidare in riforme legislative o persino costituzionali, a

corto e medio termine, e rispetto alle quali sono più che mai necessari lavori come quello del presente studio.

Ecco dunque che, ben lontano dall'essere un mero esercizio di erudizione, la presente opera, elaborata con rigore e metodo, fornisce conclusioni di interesse non solo accademico, bensì legislativo, su una questione di massima rilevanza costituzionale e di evidente trascendenza politica.

Valencia, ottobre 2012

Prof. Carlos Flores Juberías

Introduction

In the democratic countries the existence of local communities with administrative autonomy poses the problem of the safeguarding from the attempts of possible agressions coming from other subjets of the political-administrative systems. It's up to the legislator, entitled by the Constitutions to discipline most local administrative autonomies, to forge such guarantee that can become operational through direct access to the constitutional justice, as *ius receptum* since 1985 *sub specie* art. 11 of the European Charter of local self-government.

As far as Italy is concerned, there is a lack of protection regarding local self-government bodies and, what there is, it is totally inadequate. They are denied direct access to the constitutional Court even after the reform of Title V of 2001. They can only challenge a proposal through indirect access of state and regional laws conferred by the so called La Loggia law to the organisations connecting local authorities and government top-levels. With regard to the jurisdictional common protection of local authorities, it has almost always been detrimental to their autonomy, while the subsidarity, which the administrative functions should be inspired to, has difficulty in finding adequate justice procedures because of its ambiguos nature too.

The opportunity to providing ways to direct access of local authorities to the constitutional justice, even though it has characterised the main failed reform initiatives (Speroni Committee, D'Alema Bicameral and Lorenzago Draft), has always provoked criticism concerning the doctrine, for the difficulty of reconciling the safeguarding of local autonomy with the good administration of the constitutional justice, fearing too many appeals.

As far as Spain is concerned, the strong pressure of local authority lobby brought forth the new institute of "conflict in defence of local autonomy" in 1999, accomplishable before the constitutional Court by city councils and districts, respecting predetermined representative requirements versus state or regional laws, detrimental to the constitutionally guaranteed principle of local autonomy.

Though the experience on this issue indicates a system of constrained access, with a high rate of unacceptable claims and a doubt of unconstitutionality, the Spanish archetype emerges as a basis for the guarantee of safeguarding of local autonomy, able to point to the right direction for Italy, in order to achieve a "possible reform" that, ensuring direct access of local authorities to the Court, could be adequately balanced with a filtering of appeals, minimum requirements of representativity, and restrictions to the possibility of appealing laws, fully achieving the longed "Italian Republic of local self-governments".

Indice

I. Introduzione……...……..17
I.1 L'autonomia locale: caratteri e differenziazioni….……25
I.2 La tutela dell'autonomia locale: premessa……...33
I.3 L'evoluzione storica dell'autonomia locale italiana…….…...39
I.4 Segue: la tutela dell'autonomia locale italiana…….49

II. Il quadro costituzionale degli enti locali alla luce delle esigenze di tutela di cui alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione……...……..65
II.1. La struttura pluralistica statale di cui all'art. 114 Cost...…….71
II.2. Le competenze normative locali di cui all'art. 117, c. 6, Cost…….….79
II.3. L'esercizio delle funzioni amministrative in forza del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost……...……87
II.3.1. La giustiziabilità del principio di sussidiarietà……....92
II.4. L'autonomia finanziaria locale e il potere sostitutivo nei confronti degli enti locali di cui agli artt. 119 e 120 Cost.……...112
II.5. I limiti della tutela giurisdizionale comune per gli enti locali……..115

III. Le ipotesi di accesso degli enti locali alla giustizia costituzionale…….……125
III.1 La difesa costituzionale degli enti locali nell'ambito del conflitto di attribuzione…….……129
III.1.1 L'accesso alla Corte costituzionale in sede di conflitto interorganico……...……135
III.1.1.1 Il caso della tutela del diritto d'iniziativa comunale ex art. 132, c. 2, Cost.……...……....165
III.1.2 L'accesso alla Corte costituzionale in sede di conflitto intersoggettivo……..…….....186

III.2 La difesa costituzionale degli enti locali nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale…….....202
III.2.1. L'accesso alla Corte costituzionale in sede di giudizio in via incidentale……..…….....202
III.2.2. L'accesso alla Corte costituzionale in sede di giudizio in via principale…….....214
III.2.3. L'accesso alla Corte costituzionale in sede di giudizio in via principale attraverso il Consiglio delle autonomie locali...224
III.3 Le proposte fallite di riforma per l'accesso delle autonomie locali alla giustizia costituzionale…….……251

IV. Le ipotesi di apertura della tutela costituzionale agli enti locali…….....293
IV.1. Le possibili formule di ricorso diretto degli enti locali alla giustizia costituzionale……..…….....316

V. La difesa costituzionale degli enti locali nel caso spagnolo……..….....327
V.1. La tutela costituzionale degli enti locali nel quadro europeo…….....327
V.2. (segue): il caso di uno Stato decentrato: la Spagna….....346
V.2.1. Il contenuto del principio dell'autonomia locale……....348
V.2.2. La posizione degli enti locali…….....355
V.2.3. Il processo di rafforzamento dell'autonomia locale….....369
V.2.4. Le proposte di riforme per tutelare l'autonomia locale.....379
V.2.5. Il conflitto in difesa dell'autonomia locale…….....388
V.2.6. I soggetti del conflitto e i problemi di legittimazione…....397
V.2.7. Le norme oggetto del processo e il parametro di giudizio.413
V.2.8. La formalizzazione del conflitto e la sua risoluzione…...424
V.2.9. L'attuazione del sistema di tutela dell'autonomia locale……..…….....433
V.2.10. Conclusioni: luci e ombre sulla tutela dell'autonomia locale……..….....453

VI. Per una conclusione in chiave comparata……..471

Bibliografia……...….487

Indice dei nomi……..513