

AUTONOMIE LOCALI e GARANZIE COSTITUZIONALI: L'ACCESSO ALLA CORTE

di Gian Candido De Martin

1. Una delle principali questioni pendenti per un coerente completamento del disegno di nuova statualità della Repubblica, avviato con la riforma del titolo V della Costituzione, che ha coniugato e sviluppato in una chiave innovativa il principio fondamentale del policentrismo autonomistico sancito nell'art. 5 della Carta del 1948, riguarda le garanzie di sistema che debbono essere assicurate a tutte le istituzioni costitutive della Repubblica per la tenuta sia dei principi che governano il riparto di ruoli e competenze sia dei fattori ed elementi unificanti e di coesione.

Questa esigenza assume particolare rilievo – in una prospettiva in larga misura nuova rispetto alla situazione anteriore alla legge costituzionale n. 3 del 2001 – per le autonomie territoriali più prossime ai cittadini, verso le quali si è previsto un significativo spostamento del baricentro del sistema, sia normativo che amministrativo, in omaggio al principio di sussidiarietà, che costituisce il filo rosso, insieme alla differenziazione e all'adeguatezza, per il riassetto delle competenze istituzionali in modo da dar vita e volto concreto a quella via italiana al federalismo, che è stata prefigurata per radicare maggiormente e valorizzare la democrazia delle autonomie e le responsabilità di autogoverno dei comuni e delle province.

Da questo punto di vista è essenziale tener conto anche del ruolo che può essere assolto dalla Corte Costituzionale, sia come giudice delle leggi che come arbitro dei conflitti di attribuzione tra i diversi soggetti istituzionali del sistema. Di conseguenza, una volta riformato il titolo V nella direzione delineata di un forte potenziamento delle autonomie locali, vi è la (più che) legittima aspettativa che si ponga mano al più presto anche ad un adeguamento del successivo titolo VI della parte seconda della Costituzione, in una

prospettiva di indispensabile e coerente armonizzazione delle funzioni di garanzia del giudice costituzionale rispetto alla nuova fisionomia della statualità repubblicana.

Ma, a fronte di questa esigenza e di questa attesa, sempre più avvertite tra i commentatori della riforma del 2001 maggiormente consapevoli dei valori della democrazia delle autonomie, si deve registrare una pressochè totale disattenzione del dibattito politico-parlamentare di riforma costituzionale in itinere, sia nel progetto governativo di partenza che nelle modifiche introdotte nel testo approvato in prima lettura dal Senato il 25 marzo scorso. In effetti, il ddl costituzionale n. 2544 non offre alcuna sostanziale risposta sul piano delle possibilità di accesso delle autonomie locali alla Corte, anzi ignora totalmente l'argomento, mentre appare del tutto sfuggente ed assolutamente inadeguato in ordine all'altro profilo in cui potrebbe emergere una qualche forma di raccordo col sistema autonomistico, quello relativo alla composizione dell'organo cui è affidata la giustizia costituzionale.

2. Da quest'ultimo angolo visuale ci si è limitati a prevedere, nel testo uscito dal Senato, una variazione in ordine ai criteri in atto di designazione dei giudici costituzionali, con la prospettiva – fermo restando il numero totale di quindici - di ridurre a quattro quelli affidati rispettivamente alle magistrature superiori e al presidente della Repubblica e il contestuale aumento a sette di quelli di elezione parlamentare, che pro futuro dovrebbero - qui sta soprattutto la novità - essere eletti da un solo ramo del Parlamento, il cd. Senato federale.

In proposito ci si limita qui a due sintetiche osservazioni. Da un lato per rilevare il volto assai poco (se non per nulla) rappresentativo delle autonomie territoriali previsto per il Senato, la cui qualificazione federalistica è frutto di una mera petizione di principio, sostanzialmente slegata dagli enti territoriali sia sul piano dell'elettorato attivo che passivo (salva l'ipotesi, a quest'ultimo riguardo, peraltro prevista in concorrenza con altre, che i

candidati abbiano ricoperto cariche elettive in enti locali o regionali). Altro sarebbe ovviamente se il Senato fosse disegnato come un'effettiva Camera delle autonomie (o almeno una Camera "mista"), per cui potrebbe realizzarsi un coinvolgimento effettivo delle istituzioni territoriali nella designazione di una quota dei giudici costituzionali.

D'altro canto vanno comunque sollevate forti perplessità circa l'ipotesi di rendere numericamente prevalente la quota di giudici di designazione parlamentare rispetto alle altre componenti, poichè una soluzione siffatta finirebbe per mettere in discussione quel delicato equilibrio che è indispensabile per dar vita ad un organo con così decisivi poteri di garanzia di sistema. In effetti, se venisse confermata questa ipotesi di riforma, risulterebbe modificato quel bilanciamento di pesi e contrappesi che appare essenziale per l'assetto di un organo costituzionale che ha bisogno il più possibile di indipendenza (specie) dagli organi di indirizzo politico.

3. A queste considerazioni si deve poi aggiungere qualche ulteriore elemento di riflessione circa la questione dell'accesso delle autonomie locali alla Corte, totalmente ignorato – come già detto – dal testo di riforma costituzionale in itinere, nonostante alcune proposte avanzate in materia (v. il testo 30/6/97 della Bicamerale nella XIII legislatura, nonché la proposta di legge costituzionale n. 3088/Camera nella legislatura in corso) e nonostante comunque che la esplicita configurazione parivalente dei soggetti istituzionali costitutivi della Repubblica (art. 114) abbia reso del tutto evidente la necessità di una effettiva garanzia anche per le autonomie comunali o provinciali in ordine al rispetto della sfera di competenza costituzionalmente per esse sancita o fondata: come si è, d'altronde, percepito chiaramente in sede di elaborazione della prima (e finora unica) legge di attuazione della riforma del titolo V, la l. 131/03 (La Loggia), il cui art. 9 ha cercato di affrontare in qualche modo il

problema (pur fortemente condizionato dalla veste vigente delle norme costituzionali di accesso alla Corte).

In effetti, l'art. 9 della l. 131, pur aprendo in via indiretta a comuni e province un duplice spazio per poter far valere le proprie competenze autonome davanti al giudice costituzionale, non offre una reale garanzia, stanti le pesanti limitazioni (necessariamente) previste. Infatti, va in proposito rilevato che - laddove si prefigura, al I comma, la possibilità della Conferenza Stato-città e autonomie locali di proporre al Consiglio dei Ministri di sollevare questioni di legittimità costituzionale nei confronti di una legge regionale esorbitante dalla propria competenza - si tratta di una mera sollecitazione (in toto rimessa alla valutazione del Governo), a parte la considerazione che il ricorso alla Corte è previsto solo nel caso si ritenga che la legge regionale ecceda dalla propria competenza, senza contemplare il caso (di per sé potenzialmente più frequente) di non adeguato rispetto da parte del legislatore regionale delle competenze garantite ex Costituzione alle autonomie locali.

Va poi osservato che lo spazio aperto dal II comma dell'art. 9 l. 131 - che potrebbe consentire a comuni e province di proporre alla Regione, attraverso il Consiglio delle autonomie locali, di sollevare questioni di legittimità costituzionale nei confronti di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato che si presuma invasivo della sfera di competenza della Regione - a voler tacere il fatto che attualmente non sono ancora attivati i Consigli previsti dall'art. 123 Cost., non è di per sé preordinato in alcun modo alla tutela dell'autonomia locale (che può essere del tutto disgiunta dalle attribuzioni legislative regionali).

E', inoltre, appena il caso di aggiungere che le previsioni dell'art. 9 l. 131 non si prestano comunque in alcun modo a sollevare da parte degli enti locali eventuali conflitti di attribuzione nei confronti di altri soggetti costituzionali previsti dall'art. 114.

D'altra parte, va tenuto presente che la Corte Costituzionale ha finora escluso in modo categorico - da ultimo nella sentenza n. 303/03 (v. punto 33) – che l'ente locale possa adire direttamente la Corte, sia in via di azione che nel giudizio per conflitto di attribuzione, poichè “nessun elemento letterale o sistematico consente di superare la limitazione soggettiva che si ricava dall'art. 134 Cost. e dall'art. 39 della legge 87 del 1953”.

Di conseguenza, appare indispensabile prevedere finalmente in modo esplicito ed inequivoco in Costituzione una possibilità di accesso al giudice costituzionale da parte degli enti locali, tenendo anche conto che in altri ordinamenti europei caratterizzati da un assetto policentrico, con un espresso riconoscimento costituzionale (anche) dell'autonomia locale, è già prevista una simile garanzia: in particolare si fa riferimento sia alla Grundgesetz tedesca sia alla recente legge organica spagnola n. 7 del 1999, che ha disciplinato ex professo i conflitti in difesa dell'autonomia locale davanti al Tribunale costituzionale, stabilendo anche le varie condizioni e procedure per poter sollevare le questioni.

Proprio facendo riferimento a quest'ultimo modello, che risponde per molti versi alle medesime esigenze di garanzia che si sono sottolineate a proposito delle questioni aperte nell'ordinamento italiano, sarebbe agevole prefigurare soluzioni appropriate – ipotizzando specifici emendamenti all'art. 134 Cost. – sia per estendere agli enti locali la possibilità di sollevare davanti alla Corte conflitti di attribuzione che insorgano con soggetti ricompresi nell'elenco di cui al primo comma dell'art. 114 Cost. sia per riconoscere agli stessi enti locali possibilità di ricorso costituzionale in via diretta avverso leggi o atti aventi forza di legge dello Stato o leggi regionali ritenute lesive delle competenze ad essi da riconoscere o attribuire in base alle disposizioni costituzionali di principio sull'autonomia degli enti territoriali minori. Anche per quanto riguarda la opportunità di regolare un accesso alla Corte che eviti la eccessiva proliferazione di ricorsi proposti da singoli enti, la recente

disciplina spagnola può offrire appropriati o comunque utili spunti di riflessione sul possibile ruolo da affidare ad organi “filtro”: per i quali si potrebbe, ad esempio, prevedere che i ricorsi promossi dagli enti locali debbano essere preventivamente vagliati e, per così dire, legittimati da organi quali la Conferenza Stato-città e autonomie locali o i Consigli regionali delle autonomie locali.