

# UN'AUTONOMIA À LA CARTE? LA CARTA EUROPEA DELL'AUTONOMIA LOCALE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO, TRA VINCOLO GIURIDICO E INTERPRETAZIONI RIDUTTIVE

FABIO CORVAJA

SOMMARIO: 1. Un fondamento internazionale per l'autonomia locale. – 2. La Carta europea dell'autonomia locale come trattato internazionale vincolante. – 3. Gli strumenti di garanzia della Carta: il *monitoring* e il contenzioso interno. – 4. I soggetti destinatari della protezione. Enti e comunità locali. – 5. La Carta come fonte di vincoli giuridici. Le forme della applicabilità diretta della CEAL.

## 1. *Un fondamento internazionale per l'autonomia locale*

La garanzia costituzionale dell'esistenza e della autonomia degli enti territoriali "minori"<sup>1</sup> – comuni, province, città metropolitane – contenuta negli artt. 5, 114, commi 1 e 2, e 118, Cost., non rende inutile la previsione della ulteriore garanzia per questi enti e per le loro potestà assicurata dalla Carta europea dell'autonomia locale, fatta a Strasburgo il 15 ottobre 1985.

Questo strumento del diritto internazionale pattizio, promosso nell'ambito del Consiglio d'Europa e ratificato da tutti i quarantasette Stati che fanno parte di tale organismo, è entrato in vigore il 1° settembre 1988, una volta raggiunto il numero minimo di ratifiche fissato dall'art. 15, § 2, del trattato.

Per l'Italia, la Carta è in vigore dal 1° settembre 1990. Lo strumento di ratifica è stato depositato in data 11 maggio 1990, in seguito alla approvazione della legge 30 dicembre 1989, n. 439, "Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985", che ne reca anche l'ordine di esecuzione.

---

<sup>1</sup> Sul problema della possibile copertura internazionale offerta dalla Carta europea dell'autonomia locale alle regioni italiane e alle due province autonome si vedano le considerazioni svolte *infra*, nel paragrafo 4.

La Carta, oltre ad obbligare gli Stati che sono parte della convenzione a dare riconoscimento costituzionale – “per quanto possibile” – o almeno legislativo alla autonomia degli enti locali (art. 2) e a riconoscere a tali enti il potere di tutelare giudizialmente la propria autonomia sancita dalla costituzione o dalle leggi e il libero esercizio delle proprie funzioni (art. 11), contiene disposizioni definitorie e di principio sul concetto della autonomia, definito come il diritto e la capacità effettiva, per gli enti locali, di regolamentare e di amministrare nell’ambito della legge, sotto la propria responsabilità e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici (art. 3, § 1), e sulla portata della autonomia, che comprende le competenze assegnate dalla costituzione e dalle leggi in conformità al principio di sussidiarietà, competenze che devono essere il più possibile concrete ed integrali (art. 4, §§ 1, 3, e 4)<sup>2</sup>. La CEAL detta però anche disposizioni di principio più specifiche e norme dettagliate in materia di elezione diretta dei consigli o delle assemblee degli enti locali (art. 3, § 2); di consultazione delle collettività locali in caso di variazioni territoriali (art. 5); di autonomia amministrativa e di adeguatezza delle strutture e del personale all’esercizio delle funzioni (art. 6); di garanzia e di indennità per i rappresentanti eletti dalle collettività locali (art. 7); di controlli amministrativi, di regola limitati al solo controllo di legittimità e rispondenti a criteri di proporzionalità (art. 8); di autonomia finanziaria degli enti locali, che devono poter disporre di mezzi sufficienti e proporzionati all’esercizio delle competenze loro attribuite (art. 9); di diritto degli enti locali a collaborare e ad associarsi, nell’ambito della legge, per la realizzazione di attività di interesse comune e di cooperare, alle condizioni eventualmente previste dalla legge, con le collettività di altri Stati (art. 10, rispettivamente § 1 e § 3).

Se oggi, trascorsi oltre tre decenni dall’entrata in vigore della Carta, è forse divenuto eccessivo il rilievo secondo cui la Carta è trascurata dalla letteratura<sup>3</sup>, rimane senz’altro vera l’osservazione per la quale la portata di tale atto normativo è tuttora sottovalutata o, più esattamente, svalutata<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup>L’art. 4, § 3, stabilisce che, in linea di massima, l’esercizio delle responsabilità pubbliche deve incombere “di preferenza alle autorità più vicine ai cittadini”, con la precisazione che l’attribuzione della funzione ad un’altra autorità deve tener conto dell’ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia.

<sup>3</sup>Di una “legge pressoché ignorata in Italia” aveva parlato G. VESPERINI, *La legge sulle autonomie locali venti anni dopo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 953 s.; di un “disinteresse italiano per la dimensione internazionale dell’autonomia locale” ragionava 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, 2. Tra i pochi contributi organici risalenti si segnalano gli articoli di G.C. DE MARTIN, *Carta europea dell’autonomia locale e limiti dell’ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1988, 386 ss., di I. GRASSI, *Il ruolo europeo delle autonomie locali. La Carta europea delle Autonomie locali e la Comunità europea dopo il Trattato di Maastricht*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1992, 1178 ss., e di V. PARISIO, *Europa delle autonomie locali e principio di sussidiarietà: la “carta europea delle autonomie locali”*, in *Foro amm.*, 1995, 2124 ss.

<sup>4</sup>G. PIPERATA, *Gli spazi mobili dell’autonomia nell’ordinamento locale italiano*, in *Dir. amm.*,

A fronte delle letture riduttive della CEAL, o addirittura negatrici del suo carattere normativo, promosse da parte della giurisprudenza costituzionale<sup>5</sup>, seguite dai giudici amministrativi<sup>6</sup> e talvolta assecondate della stessa letteratura<sup>7</sup>, appare allora utile provare a ricostruire il “posto” di questa fonte nell’ordinamento italiano, entrando in un confronto critico con gli argomenti che sono stati portati a sostegno del carattere meramente programmatico o di “documento di indirizzo” della Carta, e cercando di recuperare il senso normativo e la piena giuridicità delle norme dettate dal trattato<sup>8</sup>.

---

2020, 645, ha notato che la Carta è stata collocata in una “condizione di irrilevanza”. Sulla necessità di “rivalutare” il trattato si vedano F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali*, cit., § 2, e C. PADULA, *L'autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge “Delrio” e d.l. 95/2012)*, in B. PEZZINI-S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Napoli, 2005, 108.

<sup>5</sup> Si veda, in particolare, la sentenza n. 50/2015, punto 3.4.3 in diritto, in cui fa cenno *en passant* “alla natura di documento di mero indirizzo della suddetta Carta europea, che lascia ferme le competenze di base delle collettività locali [...] stabilite dalla Costituzione o della legge”, come rinvio alla precedente sentenza n. 325/2010. Quest’ultima, riferendosi però a determinate disposizioni della CEAL – l’art. 3, § 1, e l’art. 4, §§ 2 e 4 – e non all’atto in quanto tale, aveva rilevato che “gli evocati articoli della Carta europea dell’autonomia locale non hanno uno specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitivi, programmatici e, comunque generici”.

<sup>6</sup> T.R.G.A., Trento, sent. n. 245 del 2020, per cui la Carta “ha mero contenuto di indirizzo politico generale”; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, sent. n. 323 del 2017, secondo cui la CEAL, “come chiarito dalla Corte costituzionale con la sent. n. 50/2015, ha natura di documento di atto di mero indirizzo e come tale non direttamente cogente”. Negli stessi termini vedi già T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, n. 222/2016. In senso analogo, ma con riferimento ad una specifica disposizione della Carta, si veda T.A.R. Puglia, Lecce, sent. n. 3035/2014, la quale, richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 325/2010, ha negato contenuto precettivo all’art. 3 del trattato.

<sup>7</sup> In precedenza, V. PARISIO, *La “Carta europea delle autonomie locali” e il disegno di legge delega per la “Carta delle autonomie locali” italiana: mera coincidenza nominale o convergenza sostanziale?*, in *Foro amm. - Cons. stato*, 2007, 3613 s., aveva attribuito “natura di *soft law*” ai principi contenuti nella CEAL, qualificati dunque come mere “indicazioni di massima cui il sistema di ogni Stato aderente deve uniformarsi” ed assimilati a quelli ricavabili da mere dichiarazioni internazionali, quali la “Dichiarazione di Stoccolma” del 16 giugno 1972 o la “Carta mondiale della natura” del 28 ottobre 1982; tale caratteristica era ricondotta anche alla “formulazione ampia” dei principi, che avrebbero assunto “un valore di indirizzo, più che di immediata cogenza, che viceversa si assocerebbe a previsioni di dettaglio”. In dottrina è ancora diffusa l’opinione secondo cui la Carta conterrebbe norme che si dirigono soltanto al legislatore (in questi termini M. DE DONNO-C. TUBERTINI, *La aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en Italia*, in T. FONT I LLOVET-M. VILALTA I REIXACH (a cura di), *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, Barcellona, 2020, 248) o comunque si afferma che per l’ordinamento italiano la Carta avrebbe effetti solo obbligatori (così F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali*, cit., § 8, pur in una prospettiva che cerca di valorizzare massimamente l’efficacia giuridica del trattato).

<sup>8</sup> La prospettiva seguita in questo lavoro è quindi complementare a quella proposta da P. COSTA, *La Carta europea dell'autonomia locale tra postdemocrazia e iperdemocrazia. Appunti per una rilettura giuridica, alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 2018, 68 ss., il quale, sul presupposto del carattere certamente vincolante della CEAL (sia sul piano internazionale, sia su quello interno), argomenta la necessità di recuperare la giuridicità della Carta a par-

## 2. La Carta europea dell'autonomia locale come trattato internazionale vincolante

Non ci sono dubbi che la Carta europea delle autonomie locali configura un vero e proprio trattato, vincolante nell'ordinamento internazionale per gli Stati che ne sono parte<sup>9</sup>. Conseguentemente, per effetto di quanto prevede l'art. 117, comma 1, Cost., la CEAL è vincolante sul piano interno per la Repubblica italiana, che lo ha ratificato ed eseguito<sup>10</sup>.

Nel diritto internazionale, il carattere cogente della Carta risulta, anzitutto, dalla consapevole configurazione della stessa nei termini di una convenzione internazionale, forma che fu scelta dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa scartando volutamente l'opzione per la meno vincolante forma della "dichiarazione"<sup>11</sup>.

L'art. 1 della CEAL è chiaro: le Parti si impegnano "a considerarsi vincolate dagli articoli seguenti", sia pure nella maniera e nella misura prescritta dall'art. 12 della stessa Carta.

---

tire dal suo contenuto sostanziale e fondativo. Nella dottrina, gli argomenti a sostegno della forza normativa della CEAL sul piano interno sono stati sviluppati in modo sistematico, in occasione delle riforme che hanno soppresso l'elezione diretta degli organi provinciali, da C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *le Regioni*, 2013, 373 s., e soprattutto *L'autonomia: un principio di scarso valore?*, cit., 108 ss., nonché da G. BOGGERO, *La conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell'autonomia locale*, in *Federalismi.it*, 24 ottobre 2012, § 4 e poi in *La Carta europea dell'autonomia locale nella giurisprudenza degli Stati europei*, in *le Regioni*, 2015, 1099 ss.

<sup>9</sup> Cfr., per tutti, F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali*, cit., § 3.4.

<sup>10</sup> L'art. 1, comma 1, della legge n. 131/2003, specifica che costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., anche quelli derivanti "dai trattati internazionali", senza ulteriori specificazioni. La giurisprudenza costituzionale riconduce l'insorgere del vincolo per il legislatore all'avvenuta ratifica del trattato: in questo senso si veda la sent. n. 194/2018. La circostanza che la Carta sia stata ratificata anteriormente alla legge cost. n. 3/2001 non esclude, stando alla giurisprudenza costituzionale, il suo carattere vincolante per la legislazione, come si ricava dalle sentenze nn. 348 e 349/2007, relative agli obblighi derivanti dalla CEDU. Sulla inammissibilità di una distinzione tra "trattati di serie A", come ad esempio la CEDU, e "trattati di serie B", come, in ipotesi, la CEAL, si veda A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, 24, a commento della sentenza della Corte cost. n. 50/2015.

<sup>11</sup> La genesi della CEAL è dettagliatamente ricostruita da C.M.G. HIMSWORTH, *The European Charter of Local Self-Government. A Treaty for Local Democracy*, Edimburgo, 2015, 13 ss., e B. SCHAFFARZIK, *Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, Stuttgart, 2000, 31 ss. e più sinteticamente da F.-L. KNEMEYER, *Die Vorgeschichte der Europäischen Kommunalcharta* e da P. BLAIR, *Vorbereitung der Charta im Rahmen des Europarats und gegenwärtiger Stand der Unterzeichnung und Ratifikation*, entrambi in F.-L. KNEMEYER (a cura di), *Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung: Entstehung und Bedeutung; Länderberichte und Analysen*, Baden-Baden, 1989, 39 ss. e 43 ss. Sul concepimento della Carta si veda anche, dello stesso P. BLAIR, *Verso una carta europea dell'autonomia locale?*, in *le Regioni*, 1982, 612 ss.

Che la Carta detti dei veri e propri obblighi risulta anche dall'intero sistema della convenzione stessa, che consente agli Stati – proprio come compensazione per il carattere mandatorio delle previsioni – di scegliere le norme alle quali dichiararsi vincolati.

L'art. 12 della Carta dispone, infatti, che al momento del deposito dello strumento di ratifica lo Stato indichi le disposizioni dalle quali esso dichiara di sentirsi vincolato. Deve trattarsi di almeno venti paragrafi, collocati negli articoli da 1 a 10, di cui almeno dieci tra quelli specificamente indicati dalla convenzione stessa.

Il senso di questa flessibilità è quello di consentire agli Stati di tenere conto delle proprie peculiari strutture e tradizioni amministrative, in un settore che, a differenza di quello dei diritti umani, è sovente caratterizzato da scelte organizzative molto diverse, sicché sarebbe stato difficile ottenere una uniformità.

Il fatto che il trattato consenta un vincolo parziale, ovvero *à la carte*, come è stato efficacemente detto<sup>12</sup>, presuppone dunque il carattere cogente di quelle disposizioni in relazione alle quali lo Stato si sia dichiarato obbligato in sede di ratifica, e conferma la natura vincolante di *tutte* le disposizioni sia per quegli Stati che abbiano dichiarato di ritenersi vincolati dall'intero trattato, sia per quelli che non abbiano specificato i singoli paragrafi o articoli della Carta per essi vincolanti<sup>13</sup>.

L'Italia figura tra gli Stati che si sono vincolati all'osservanza di tutte le disposizioni della Carta, giacché il deposito dello strumento di ratifica è stato accompagnato dalla dichiarazione espressa secondo cui "in conformità all'art. 12, paragrafo 2, della Carta la Repubblica Italiana si considera vincolata dalla Carta nella sua interezza". Fino a quando lo Stato italiano non abbia denunciato singole disposizioni del trattato, come pure è possibile in forza di quanto espressamente previsto dall'art. 17, § 2, della CEAL, esso non può dunque scegliere di non rispettare talune norme della Carta europea.

### 3. *Gli strumenti di garanzia della Carta: il monitoring e il contenzioso interno*

Per quanto la Carta dell'autonomia locale sia sovente indicata come una delle tre colonne portanti dell'apparato convenzionale del Consiglio d'Europa, accanto alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà

---

<sup>12</sup>Di un sistema "*à la carte*" ha parlato P. BLAIR, *Vorbereitung der Charta im Rahmen des Euro-parats*, cit., 46, espressione che è poi stata ripresa più volte in letteratura.

<sup>13</sup>Per questa seconda ipotesi si veda C.M.G. HIMSWORTH, *The European Charter of Local Self-Government*, cit., 72, sia pure con qualche perplessità. In effetti, il meccanismo di adesione previsto dall'art. 13 della Carta avrebbe la forma di un *opting-in* e richiederebbe una indicazione espressa. Ma è evidente che la ratifica del trattato da parte di uno Stato senza dichiarazioni limitative non può avere altro senso che quello di una assunzione di tutti gli obblighi derivanti da questo.

fondamentali e alla Carta sociale europea, la CEAL a differenza della CEDU non istituisce una propria Corte internazionale (la Corte europea dei diritti dell'uomo) e a differenza della CSE non prevede espressamente un organo paragiurisdizionale di controllo (il Comitato per i diritti sociali)<sup>14</sup>.

Tuttavia, trattandosi di una convenzione stipulata nell'ambito del Consiglio d'Europa, all'interno di tale sistema sono stati sviluppati – in via di prassi<sup>15</sup> – degli strumenti di monitoraggio, benché lo statuto di tale organismo non contempli la salvaguardia della democrazia locale tra i principi che gli Stati membri sono tenuti a rispettare (questi rimangono limitati al principio dello stato di diritto e al riconoscimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali)<sup>16</sup>.

Per quanto riguarda la CEAL, il monitoraggio è stato formalmente affidato dal Consiglio dei ministri al Congresso dei poteri locali e regionali<sup>17</sup>, che già si era assunto il compito di verificare lo stato di applicazione della convenzione nei diversi Paesi. A sua volta, il Congresso dei poteri locali si avvale di una Commissione di monitoraggio ed è coadiuvato da un Gruppo di esperti indipendenti.

L'attività di monitoraggio si traduce in rapporti di carattere generale e “trasversale”, relativi all'applicazione delle singole disposizioni della Carta nei diversi Stati, oppure in rapporti particolari, che analizzano lo stato dell'autonomia locale di un determinato Paese, sempre con riferimento alla CEAL<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Va peraltro ricordato che mentre la giurisprudenza costituzionale, con le sentenze nn. 120 e 198/2018, riconosce alla Carta europea dei diritti sociali carattere vincolante per le leggi ordinarie, in quanto parametro interposto rispetto all'art. 117, comma 1, Cost., la Corte ha precisato che le pronunce del Comitato, “pur nella loro autorevolezza, non vincolano i giudici nazionali nella interpretazione della Carta, tanto più se – come nel caso in questione – l'interpretazione estensiva proposta non trova conferma nei nostri principi costituzionali” (così la sent. n. 120/2018).

<sup>15</sup> Un fondamento normativo potrebbe essere reperito nell'art. 14 della CEAL, che obbliga le parti a trasmettere al Segretario Generale del Consiglio d'Europa “ogni opportuna informazione relativa alle disposizioni legislative ed altre misure adottate allo scopo di adeguarsi ai termini della presente Carta”.

<sup>16</sup> Cfr. l'art. 3 dello statuto del Consiglio d'Europa.

<sup>17</sup> Si veda l'art. 2, § 3, della risoluzione statutaria del Comitato dei Ministri n. (2000)1, secondo cui il Congresso dei poteri locali e regionali elabora, Paese per Paese, rapporti relativi alla situazione della democrazia ai livelli locale e regionale in tutti gli Stati membri nonché negli Stati candidati all'adesione al Consiglio d'Europa e vigila, in particolare, affinché i principi della Carta europea dell'autonomia locale siano attuati in maniera efficace. Lo stesso compito è stato conformato dalle risoluzioni successive, da ultimo dalla risoluzione n. (2020)1, all'art. 1, § 3.

<sup>18</sup> Sul monitoraggio cfr. F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali*, cit., § 5, e *Autonomie territoriali e riforma: una prospettiva comparata*, in *Istitut. del fed.*, 2019, numero speciale, 149 ss.; A. DELCAMP, *La charte européenne de l'autonomie locale et son système de contrôle*, in *Annuaire des Collectivités Locales*, vol. 19, 1999, 139 ss.; C.M.G. HIMSWORTH, *The European Charter of Local Self-Government*, cit., 94 ss.; Á.M. MORENO MOLINA, *El seguimiento, por el Consejo de Europa, de la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en sus Estados miembros*, in T. FONT I LLOVET-M. VILALTA I REIXACH (a cura di), *La Carta Europea de Autonomía Local*, cit., 309 ss.

L'ipotesi, avanzata in letteratura<sup>19</sup>, che il Congresso dei poteri locali e regionali si pronunci, tramite il filtro rappresentato dal Gruppo di lavoro esperti indipendenti, sui "ricorsi" delle associazioni esponenziali degli enti locali o su iniziativa di un singolo ente, appare probabilmente una ricostruzione che sovrappone alla prassi del Congresso esperienze nazionali di ordinamenti che conoscono il ricorso di costituzionalità diretto per violazione dell'autonomia comunale (*Kommunalverfassungsbeschwerde*, nel caso della Germania federale; *amparo local*, nel caso dell'ordinamento spagnolo). L'intervento del Congresso dei poteri locali su iniziativa di enti locali lesi, infatti, sembra essere più una declinazione del controllo officioso di cui tale organo è investito, che non un procedimento introdotto da un ricorso equivalente ad una azione giurisdizionale (al quale segue il diritto ad avere una decisione di merito); sicché appare più appropriato ragionare di segnalazioni o di esposti. È vero, però, che nelle sue risoluzioni, il Congresso pare distinguere il monitoraggio condotto d'ufficio da quello avviato su richiesta degli enti interessati e che si tratta di una procedura "nella quale il giudizio tecnico-giuridico ha un forte peso", come è stato rilevato<sup>20</sup>.

Rimane in ogni caso il fatto che il monitoraggio – quale che sia l'atto di impulso – si concretizza sempre in una forma di controllo politico, che può concludersi, al più, con raccomandazioni dirette al Consiglio dei ministri, il quale, se lo ritiene, le farà proprie inoltrandole agli Stati interessati<sup>21</sup>.

Anche la stessa struttura lessicale ed argomentativa dei rapporti di monitoraggio rimane quella di documenti politici, più che non quella di decisioni di carattere giurisdizionale<sup>22</sup>.

Se tale dato è coerente con la struttura della Carta e con la decisione politica di non corredare il trattato di un proprio organo di controllo e di garanzia, esso non può essere utilizzato per negare carattere giuridico agli obblighi discendenti dal trattato. Nel diritto internazionale, del resto, l'assenza di specifici organi per l'interpretazione e la risoluzione delle controversie relative all'applicazione di un trattato e per la sanzione degli obblighi da questo derivante è circostanza assolutamente normale<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> B. SCHAFFARZIK, *Handbuch der Europäischen Charta*, cit., 136 s.; Á.M. MORENO MOLINA, *El seguimiento, por el Consejo de Europa, de la aplicación de la Carta Europea*, cit., 326 ss.

<sup>20</sup> Da F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali*, cit., § 5, il quale aggiunge che in tale ipotesi l'amministrazione locale denunciante rivendica un diritto che si ritiene violato e il Consiglio d'Europa può arrivare a dichiarare violata la Carta nel caso concreto.

<sup>21</sup> G. DELLA CANANEA, *Luciano Vandelli e la democrazia locale nella prospettiva europea*, in *Istit. del fed.*, 2019, numero speciale, 185 ss., ricorda anche la possibilità che il Congresso dei poteri locali e regionali investa la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (c.d. Commissione di Venezia) di questioni relative alla attuazione della CEAL, come di fatto è accaduto nel 2017 in relazione all'esercizio della democrazia locale in Turchia.

<sup>22</sup> C.M.G. HIMSWORTH, *The European Charter of Local Self-Government*, cit., 133.

<sup>23</sup> Lo ha giustamente ricordato anche P. COSTA, *La Carta europea dell'autonomia locale tra post-democrazia e iperdemocrazia*, cit., 65.

Il meccanismo di garanzia della Carta, quindi, è sostanzialmente *interno*, come risulta anche dalla previsione della CEAL (art. 11) che impone agli Stati di garantire i rimedi giurisdizionali per le eventuali violazioni delle norme della Carta stessa<sup>24</sup>.

Ciò non toglie che il controllo politico che si svolge attraverso le varie forme di *monitoring* conservi una sua centralità, perché impone ai poteri nazionali di confrontarsi e di prendere posizione rispetto ai diversi rilievi provenienti da un organo tecnico specializzato, qual è il Gruppo di esperti, e condivisi prima dal Congresso dei poteri locali e regionali e poi dall'organo rappresentativo della collettività degli Stati che sono parti della convenzione, cioè il Consiglio dei ministri.

#### 4. *I soggetti destinatari della protezione. Enti e comunità locali*

Se allora il principale strumento di garanzia della Carta è rappresentato (accanto al monitoraggio) dalla azione diretta delle autonomie locali a difesa delle prerogative riconosciute loro dalla Carta, diventa rilevante identificare quali sono i soggetti destinatari della protezione, e verificare se essi, in forza della trasformazione della Carta nel diritto interno, siano titolari dei diritti, dei poteri e delle facoltà riconosciuti dal trattato e siano legittimati a tutelare giudizialmente tali posizioni giuridiche soggettive.

La Carta si riferisce a tutte le categorie di enti locali<sup>25</sup> esistenti sul territorio dello Stato che è parte della convenzione, secondo quanto prevede l'art. 13, primo periodo, del trattato.

Il medesimo art. 13, nel secondo periodo, riconosce a ciascuno Stato, al momento della ratifica del trattato, di designare le categorie di collettività locali e regionali alle quali intende limitare il settore di applicazione o che intende escludere

---

<sup>24</sup> L'idea che tale rimedio debba essere un rimedio di giustizia costituzionale, analogo alla *Kommunalverfassungsbeschwerde* o all'*amparo local*, è probabilmente eccessiva, almeno fino a quando gli strumenti di giustizia comune consentano di reagire contro violazioni dell'autonomia locale provenienti dalla legge, tramite – per esempio – il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, come accade nell'ordinamento italiano. La questione non riguarda dunque il tipo di strumento, bensì la sua effettività. Con riferimento al nostro ordinamento, va ricordata anche la legittimazione delle regioni ad agire nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale a tutela delle prerogative costituzionali degli enti locali, legittimazione riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale (da ultimo sent. n. 108/2021).

<sup>25</sup> La locuzione utilizzata nei due testi ufficiali della Carta, in francese e in inglese, sono "*collectivités locales*" e "*local authorities*", che dobbiamo tradurre con "enti locali". La possibilità di riferire la locuzione anche alla componente personale dell'ente, cioè alle comunità locali, è indagata da P. COSTA, *La Carta europea dell'autonomia locale tra postdemocrazia e iperdemocrazia*, cit., 76, che valorizzando la differenza tra i due testi ufficiali e la menzione del "*self-government*" nella versione inglese del trattato ipotizza che la garanzia riguardi anche la sottostante collettività sociale, e non soltanto l'istituzione.

dal settore di applicazione della Carta. È concessa, infine, la possibilità per le parti di includere altre categorie di collettività locali o regionali nell'ambito di applicazione della Carta, mediante ulteriore notifica al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, ai sensi dell'art. 13, ultimo periodo.

La Repubblica italiana, al momento del deposito dello strumento di ratifica, non ha prodotto alcuna dichiarazione (né limitativa, né inclusiva), sicché è sicuro che la Carta trova applicazione non soltanto a vantaggio dei comuni, ma anche delle province e delle città metropolitane, e dunque degli altri enti territoriali minori che, insieme con lo Stato e le regioni, compongono la Repubblica.

Per contro, in assenza di una dichiarazione in tal senso da parte dello Stato ratificante, rimane dubbia l'estensione della Carta europea dell'autonomia locale alle regioni italiane<sup>26</sup>.

Invero, i riferimenti alle autonomie di livello regionale contenuti nel testo della Carta sono ambigui, perché se da un lato il richiamato art. 13 le considera come possibili destinatari della garanzia, dall'altro lato la stessa convenzione, in altre disposizioni, si preoccupa di difendere l'autonomia degli enti locali dalle possibili interferenze derivanti dai poteri regionali.

Se poi si considera che la Carta è ispirata dal principio di sussidiarietà verticale<sup>27</sup>; che in seno al Consiglio d'Europa la protezione della democrazia regionale è stata oggetto di iniziative distinte, che però non hanno condotto alla adozione di una "Carta europea della democrazia regionale"; che, almeno per l'ordinamento italiano, l'autonomia regionale ha un presidio costituzionale ben più articolato rispetto a quello assicurato agli enti territoriali minori, appare preferibile la tesi secondo la quale nel silenzio dello strumento di ratifica la convenzione non si applica a vantaggio delle autonomie di livello regionale<sup>28</sup>,

---

<sup>26</sup> In senso affermativo, sia pure dubitativamente, T.F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie Locali*, in *forumcostituzionale.it*, 2006, 11, secondo cui "sembra che le disposizioni della CEAL possano riferirsi sia ad enti locali sia ad enti regionali", sicché l'Italia, "non specificando nulla in sede di ratifica ed esecuzione, ha indirettamente ritenuto la Carta applicabile a Regioni, province e comuni". Analoga posizione è sostenuta anche da G. BOGGERO, *Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio*, in *Istit. del fed.*, 2014, 584, e da I. GRASSI, *Il ruolo europeo delle autonomie locali*, cit., 1183 s.

<sup>27</sup> È stato sottolineato – da V. PARISIO, *Europa delle autonomie locali e principio di sussidiarietà*, cit., 2124 – che essa è il primo atto normativo che a livello europeo ha formulato espressamente tale principio.

<sup>28</sup> Questa conclusione, sul piano della prassi, è confermata dalla circostanza che il Congresso dei poteri locali e regionali ha condotto il monitoraggio relativo all'Italia utilizzando, per le autonomie regionali, non la CEAL, bensì il *Framework Reference for Regional Democracy* del Consiglio d'Europa, come risulta dal rapporto del 18 ottobre 2017, CG33(2017)17. In precedenza, però, lo stesso organo, nel rapporto sull'Italia del 19 marzo 2013, CG(24)8, aveva ritenuto che "in the absence of any declaration by Italy under Art. 13 of the Charter, it may be presumed that Charter standards are to be applied to authorities at all levels – municipalities, provinces and regions".

tesi che è peraltro sostenuta sul piano generale dalla dottrina straniera<sup>29</sup>.

Talune disposizioni della Carta appaiono dirette a promuovere e proteggere le collettività locali non solo come enti, ma anche come comunità. Questo aspetto è centrale nel Protocollo addizionale alla Carta, fatto a Utrecht il 16 novembre 2009, sul diritto di partecipare agli affari pubblici delle autorità locali, entrato in vigore il 1° giugno 2012 ma ancora non ratificato dall'Italia<sup>30</sup>, che garantisce il diritto delle persone “di adoperarsi per determinare o influenzare l'esercizio delle competenze di una collettività locale” (art. 1, § 2).

Pur prescindendo dal Protocollo, le norme della Carta che prevedono diritti di partecipazione, a partire dalla elettività a suffragio universale o diretto dei consigli o delle assemblee degli enti locali (art. 3, § 2) o dalla consultazione nel caso di variazioni territoriali (consultazione che avviene “eventualmente mediante referendum, qualora ciò sia consentito dalla legge”, come dispone l'art. 4, § 4), si prestano ad essere interpretate anche come norme che tutelano posizioni soggettive degli amministratori. Occorre però avvertire che la posizione degli organi del Consiglio d'Europa è nel senso di intendere la disposizione sulla elettività degli organi assembleari degli enti locali come mera “garanzia istituzionale” di diritto oggettivo, che non fonda corrispondenti diritti soggettivi in capo ai cittadini<sup>31</sup>. Sul piano interno, tuttavia, la pretesa del cittadino di partecipare alle elezioni provinciali – argomentata anche con il richiamo alla Carta europea, opposta alla legge n. 56 del 2014 – è stata qualificata dalla giurisprudenza amministrativa come diritto soggettivo (in chiave di prospettazione)<sup>32</sup> e non è escluso che la norma internazionale, una volta immessa nell'ordinamento nazionale, sia ritenuta idonea a tutelare anche diritti individuali delle persone.

## ***5. La Carta come fonte di vincoli giuridici. Le forme della applicabilità diretta della CEAL***

Come si è ricordato, l'ordinamento italiano ha recepito il contenuto della Carta mediante il procedimento speciale, attraverso l'ordine di esecuzione contenuto

---

<sup>29</sup> C.M.G. HIMSWORTH, *The European Charter of Local Self-Government*, cit., 173; B. SCHAF-FARZIK, *Handbuch der Europäischen Charta*, cit., 111.

<sup>30</sup> È in corso di approvazione la legge di autorizzazione alla ratifica, già approvata in prima lettura dal Senato il 20 aprile 2021 (A.S. 1935) ed ora all'esame della Camera dei deputati.

<sup>31</sup> G. BOGGERO, *Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali*, cit., 594.

<sup>32</sup> T.A.R. Campania, Salerno, sent. n. 1326/2018, confermata da Cons. di Stato, sent. n. 5640/2018, che declina la giurisdizione del giudice amministrativo in favore dell'autorità giurisdizionale ordinaria. In senso difforme, peraltro, T.A.R. Puglia, Lecce, sent. n. 3035/2014, rigetta nel merito un ricorso per l'annullamento delle elezioni degli organi della Provincia di Taranto promosso da un cittadino che deduceva l'illegittimità costituzionale della legge Delrio, per violazione (anche) dell'art. 117, comma 1, Cost., in riferimento alla CEAL.

nella legge di autorizzazione alla ratifica, e non con il procedimento ordinario. Tale modalità non incide sull'avvenuto adattamento del diritto statale a quello internazionale, perché per effetto dell'ordine di esecuzione la norma internazionale si è comunque trasformata in norma interna.

Le tesi svalutative della forza giuridica della Carta utilizzano argomenti eterogenei, facendo riferimento (i) alla natura non vincolante della Carta in quanto tale, che sarebbe un mero "atto di indirizzo"; (ii) alla derivazione internazionale delle norme ricavate dalla Carta, che in virtù della loro origine sarebbero rivolte al solo legislatore; (iii) al carattere "di principio" e alla vaghezza delle disposizioni della Carta; (iv) al carattere propriamente programmatico degli articoli della CEAL.

Tali argomenti non sembrano però esatti, come si cercherà ora di dimostrare.

5.1. Quanto alla natura della Carta, si è già ricordato sopra come essa costituisca incontestabilmente un trattato internazionale vincolante e non già un atto di *soft law*.

Le affermazioni della Corte costituzionale contenute nella sentenza n. 50/2015 vanno quindi ridimensionate, tanto più che in precedenza, nella sentenza n. 325/2010, la stessa Corte non aveva affatto negato carattere vincolante alla Carta *in quanto tale*, bensì si era limitata ad escludere che *determinati disposti* della CEAL<sup>33</sup>, considerati "prevalentemente definitivi (art. 3, comma 1), programmatici (art. 4, comma 2) e, comunque, generici (art. 4, comma 4)" avessero "specifico contenuto precettivo". Per escludere la violazione della Carta ad opera delle norme in materia di servizi pubblici locali che avevano limitato la possibilità, per i comuni, di assumere la gestione diretta del servizio idrico integrato, la Corte aveva poi valorizzato il rinvio alla legge contenuto nell'art. 4, § 1, della CEAL<sup>34</sup>. Anche la giurisprudenza successiva alla sentenza n. 50/2015 non pare mettere in dubbio l'idoneità del trattato a fungere da norma interposta nei giudizi di legittimità costituzionale<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Questo punto è già stato criticamente sottolineato da diversi commentatori della sentenza n. 50 del 2015: si vedano in particolare L. VANDELLI, *La legge "Debrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. cost.*, 2015, 394, e G.C. DE MARTIN-M. DI FOLCO, *L'emarginazione del principio autonomistico e lo svuotamento delle garanzie costituzionali per le istituzioni provinciali in una sentenza "politica"*, in *Giur. cost.*, 2015, 467 s.

<sup>34</sup> Rispondendo al questionario sottoposto dal Congresso dei poteri locali e regionali in sede di monitoraggio, gli uffici della Corte costituzionale confermavano che la Carta, costituendo atto di diritto internazionale recepito con legge ordinaria nell'ordinamento interno, rientra nel campo di applicazione dell'art. 117, comma 1, Cost., e che "nonostante la mancanza di precettività delle sue disposizioni, la Carta si pone come parametro idoneo ad orientare l'attività sia del legislatore, al quale non dovrebbe essere consentito dettare discipline con essa contrastanti, sia dell'interprete, tenuto ad applicare la normativa vigente in conformità con i disposti della Carta medesima" (così il documento M. BELLOCCI-R. NEVOLA [a cura di], *L'applicazione in Italia della "Carta europea dell'autonomia locale*, 2011).

<sup>35</sup> Si veda la sentenza n. 33/2019, commentata da F. PIZZOLATO-C. PAGLIARIN, *La Corte e le funzioni fondamentali dei Comuni: la ragionevolezza degli interventi statali di coordinamento della finanza pubblica nell'attesa di norme ordinamentali*, in *Giur. cost.*, 2019, 636 ss.

Peraltro, anche all'interno della sentenza n. 50/2015, il passaggio che qualifica la CEAL come un "documento di mero indirizzo", appare più un *obiter dictum* che parte sostanziale della motivazione, se si considera che la Carta è comunque utilizzata come parametro interposto rispetto all'art. 117, comma 1, Cost., e che la violazione della CEAL ad opera della legge Delrio, nella parte in cui ha introdotto un meccanismo elettorale di secondo grado per gli organi delle province e per il consiglio metropolitano, è esclusa, da un lato, sulla base di una lettura parziale della disposizione della CEAL (valorizzando cioè la norma che chiede che gli organi siano "*freely elected*" ed ignorando la precisazione "*by secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage*")<sup>36</sup>; dall'altro, censurando un difetto di prospettazione da parte delle regioni ricorrenti, le quali avrebbero posto la questione in maniera astratta e senza confrontare il meccanismo elettorale e di governo con le funzioni concretamente attribuite a province e città metropolitane<sup>37</sup>.

5.2. In secondo, si deve escludere che le norme della Carta vincolino solo lo Stato nel suo complesso, e soltanto nei confronti degli altri Stati che sono parte del trattato. Ciò è vero per la norma internazionale, non per la corrispondente norma interna, la quale vale, invece, per tutti gli organi dello Stato, e in generale per tutti i soggetti, come ogni altra norma dell'ordinamento nazionale, sulla base del suo contenuto e della sua struttura.

Anche l'opinione secondo la quale le norme della CEAL si rivolgono soltanto al legislatore non sembra corrispondere né al contenuto e alla *ratio* della Carta, né alla formulazione delle norme stesse.

In verità, non mancano, all'interno della Carta, delle disposizioni che rinviano alla legge. Tuttavia, tali rinvii – a partire dalla stessa previsione contenuta nell'art. 2 – non debbono essere necessariamente intesi come una delega al legislatore e, soprattutto, non determinano l'inapplicabilità di quelle norme della CEAL che hanno un contenuto preciso ed incondizionato che comunque siano suscettibili di essere applicate direttamente<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Anche questo punto è stato sottolineato in dottrina, ad esempio da L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte*, cit., 394, e da A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015*, cit., 23.

<sup>37</sup> La possibilità che l'elezione di secondo grado per gli organi della città metropolitana potesse essere giustificata in ragione delle funzioni affidate a tale ente, che prevalentemente coinvolgono direttamente i comuni, è indagata da S. BARTOLE, *Legislature statale e Corte costituzionale alla ricerca della città metropolitana*, in *Giur. cost.*, 2015, 460 s.

<sup>38</sup> B. SCHAFFARZIK, *Handbuch der Europäischen Charta*, cit., 269 s. Sul piano più generale, la dottrina internazionalistica – con B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, X ed., Napoli, 2014, 343 – osserva che le clausole di esecuzione (*clauses of implementation*) sovente presenti nei trattati internazionali, le quali richiedono alle Parti di adottare tutte le misure di ordine legislativo o amministrativo necessarie per dare effetto alle disposizioni dell'accordo stesso, esprimono soltanto "la volontà e l'aspettativa del trattato di ... essere applicato" e che esse non determinano di per sé la inapplicabilità del trattato, bensì si giustificano con la possibile presenza, all'interno di questo, di norme effettivamente non *self-executing*.

Di per sé, l'adozione, da parte del legislatore italiano, del procedimento di adattamento con ordine di esecuzione non impedisce l'applicazione delle norme della Carta da parte degli operatori: a queste va anzi riconosciuto – salve specifiche eccezioni – carattere *self-executing*<sup>39</sup>.

Infatti, una volta che la norma internazionale è stata trasformata in diritto interno attraverso l'ordine di esecuzione, essa diventa una norma dell'ordinamento nazionale suscettibile di essere applicata secondo i criteri generali<sup>40</sup> e nel caso di specie non sussistono le ragioni che ne impediscono una applicazione diretta, come accade invece, per esempio, in relazione alle norme di derivazione internazionale che impongono obblighi di penalizzazione, soggetti alla stretta riserva di legge di cui all'art. 27 Cost.; o alle norme la cui esecuzione richiede l'istituzione di appositi apparati amministrativi, anch'essa soggetta a riserva di legge, secondo quanto prevede l'art. 97, comma 2, Cost.; oppure alla norme facoltizzanti.

A bene vedere, non mancano nella CEAL previsioni che richiedono necessariamente una concretizzazione legislativa. Si pensi, per fare un esempio, alle norme sulla elezione degli organi rappresentativi delle autonomie locali, che presuppongono, per essere applicate, l'adozione di una disciplina del sistema elettorale. Ma è evidente che ove tale disciplina già vi sia, come è appunto nel caso delle norme sul sistema di elezione degli enti locali (anche delle province, prima della entrata in vigore del d.l. n. 201/2011 e poi della legge n. 56/2014), tale disciplina fa corpo con quella di derivazione internazionale, esattamente come se vi fosse stato un adattamento ordinario<sup>41</sup>.

Naturalmente, come è stato avvertito<sup>42</sup>, diretta applicabilità delle norme *self-executing* non significa disapplicabilità della *lex posterior* che collida con la norma autoapplicativa del trattato (o più esattamente della norma dettata dalla legge di esecuzione), perché in tal caso la maggior forza della norma di derivazione internazionale dà luogo ad una questione di validità della norma legislativa con essa contrastante, e non ad un problema di efficacia.

5.3. Anche il carattere di principio o “vago” di diverse norme della Carta non costituisce di per sé una ragione per negare a queste forza precettiva.

Va evidenziato, in primo luogo, che le norme della Carta, pur essendo di natura “costituzionale” per il loro contenuto e quindi pur presentando spesso il grado di

---

<sup>39</sup> B. SCHAFFARZIK, *Handbuch der Europäischen Charta*, cit., 252 ss.

<sup>40</sup> Il punto è stato messo in luce molto bene da C. PADULA, *L'autonomia: un principio di scarso valore?*, cit., 109 là dove osserva che “la legge di esecuzione determina l'“incorporazione” (o ‘nazionalizzazione’) della disciplina pattizia nel sistema interno; in presenza di essa, le norme del trattato non possono più essere qualificate come ‘esterne’”.

<sup>41</sup> Questo aspetto era già stato sottolineato da I. GRASSI, *Il ruolo europeo delle autonomie locali*, cit., 1182.

<sup>42</sup> Sempre da C. PADULA, *L'autonomia: un principio di scarso valore?*, cit., 109 s.

generalità caratteristico dei principi costituzionali, comprendono anche diversi pre-cetti più specifici e concreti, almeno se rapportati a quelli dettati per gli enti locali nel titolo V della Costituzione. Proprio questo dato costituisce una delle ragioni per le quali la tutela offerta dalla Carta europea è utile anche nel nostro ordinamento.

In ogni caso anche i principi generali, come è noto, possono essere oggetto di applicazione diretta o comunque sono dotati di piena efficacia giuridica<sup>43</sup>.

Si pensi, anzitutto, al possibile effetto abrogativo dei principi formulati in termini di divieto: nel caso della CEAL, ad esempio, alla norma sul divieto dei controlli di merito sull'attività degli enti locali (art. 8, § 2, per cui ogni verifica amministrativa sugli atti delle collettività locali deve di regola avere come unico fine di assicurare il rispetto della legalità e dei principi costituzionali) bene potrebbe essere riconosciuta capacità abrogativa rispetto ad una disposizione anteriore che prevedesse un controllo esteso al merito.

Ancora, le norme di principio possono essere applicate direttamente dall'amministrazione in sede di adozione di decisioni discrezionali, fungendo da guida e da limite.

Non solo, le norme di principio della Carta possono fungere da base per la ricostruzione della posizione complessiva dell'ente locale<sup>44</sup> oppure, più nello specifico, per il riconoscimento di determinate competenze. Così, la norma, anch'essa di principio, contenuta nell'art. 10, § 3, della Carta, relativa alla facoltà degli enti locali di cooperare con le collettività di altri Stati, alle condizioni eventualmente previste dalla legge, ben può fungere da fondamento legislativo per l'attività di rilievo internazionale dei comuni, specificativo di una competenza che il comune ha in forza della autonomia politica riconosciutagli dall'art. 5 Cost.<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Sempre attuale è l'insegnamento di V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952.

<sup>44</sup> Si veda T.A.R. Campania, Napoli, sent. n. 2305/2001, che richiama "la decisa valorizzazione delle *realità locali*, desumibile dalla più recente legislazione, come si evince, in particolare, dalla sus-sunzione del principio di sussidiarietà, di matrice europea, ex art. 4, comma 3, legge 59/1997, da cui trae vita proprio il d.lgs. n. 112/1998, nonché dal richiamo (almeno) alla Carta europea delle autonomie locali, di cui alla legge 30 dicembre 1989 n. 439". La pronuncia è ripresa da T.A.R. Campania, Napoli, sent. n. 9668/2005. La CEAL, insieme con i principi costituzionali di sussidia-rietà e di riconoscimento e promozione delle autonomie locali, è stata richiamata anche dalla magi-stratura contabile, in sede consultiva, per la qualificazione del comune come ente a fini generali, tendenzialmente titolare di tutte le funzioni amministrative: cfr., ad esempio, Corte dei conti – Lombardia, sez. contr., deliberazione 15 settembre 2010, n. 861, la quale ricorda che la Carta eu-ropea, nel preambolo, ha specificato che "le collettività locali devono essere considerate un elemen-to fondante di qualsiasi stato democratico e che l'attribuzione alle stesse di *responsabilités effectives* consente l'esistenza di un'amministrazione più efficace e vicina ai cittadini".

<sup>45</sup> Sul problema vedi A. AMBROSI, *Le attività comunali di "mero rilievo internazionale"*, in que-sto *Volume*, anche per la valorizzazione dell'art. 8 della Carta, che limita i controlli di merito sugli atti degli enti locali, ai fini di una interpretazione restrittiva del potere di controllo attribuito agli organi statali dall'art. 6 della legge n. 131/2003.

Con diversa funzione, le norme di principio possono poi essere valorizzate in sede di interpretazione sistematica, o meglio adeguatrice<sup>46</sup>, di altre norme.

Per esempio, le norme della Carta sul diritto degli amministratori locali ad una remunerazione per il lavoro svolto (art. 7, § 2) sono state utilizzate per l'interpretazione restrittiva delle norme di *spending review* dettate dalla legge n. 56/2014 con riferimento a tali soggetti. In sede consultiva, la Corte dei conti ha rilevato che i diritti di carattere economico dell'amministratore locale "rinvengono fondamento nei principi sanciti dall'art. 51 della Costituzione nonché nell'art. 7 della Carta Europea dell'autonomia locale recepita nel nostro ordinamento con legge di ratifica 30 dicembre 1989, n. 439 che, pur priva di immediato contenuto precettivo ... si pone come parametro di riferimento per il legislatore e l'interprete", e conseguentemente ha ritenuto che l'indennità di funzione del sindaco e degli assessori fosse sottratta al principio di invarianza della spesa dettato dall'art. 1, comma 136, della legge n. 56/2014<sup>47</sup>.

5.4. Rimane da considerare l'efficacia delle norme programmatiche in senso stretto, intendendo per tali le c.d. norme di legislazione, ovvero le norme della Carta che "parlano" al solo legislatore.

Sul punto occorre liberare il campo da un possibile equivoco.

Se prima dell'entrata in vigore della legge cost. n. 3/2001 una norma internazionale "programmatica" immessa dalla legge di esecuzione aveva effettivamente la limitatissima efficacia giuridica di un autovincolo legislativo, con l'introduzione del vincolo, per il legislatore statale e regionale, al rispetto degli obblighi internazionali, le norme non *self-executing* dei trattati hanno assunto una forza ben diversa, perché, oltre ad obbligare in positivo il legislatore (ad un'attività non facilmente coercibile), condizionano la validità delle norme legislative che si pongono in contrasto con esse<sup>48</sup>.

Per questa ragione è curioso ritrovare nella giurisprudenza costituzionale – e cioè proprio nella sede in cui la forza delle norme programmatiche dovrebbe venire in massimo rilievo – il riferimento al carattere programmatico della Carta quale argomento per metterne in dubbio l'idoneità a fungere da parametro di legittimità costituzionale per la legislazione<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> In ragione del vincolo discendente dall'art. 117, comma 1, Cost.

<sup>47</sup> Corte conti, sez. autonomie, delib. 6 ottobre 2014, n. 24/QMIG, ripresa da Corte conti, Liguria, sez. contr., delib. 2 aprile 2021, n. 53, e da Corte conti, Marche, sez. contr., delib. 14 novembre 2019, n. 125 (relativa all'indennità del presidente del consiglio comunale), Corte conti, Basilicata, sez. contr., delib. 29 marzo 2019, n. 16, e da Corte conti, Liguria, sez. contr., delib. 22 dicembre 2014, n. 76.

<sup>48</sup> Su questo aspetto di efficacia della Carta (che però non è l'unico) si concentra G. MILANI, *La carta europea dell'autonomia locale nel giudizio di costituzionalità: l'esperienza italiana e comparata*, in *Temas Socio-Jurídicos*, 37 (75), 2018, 11 ss.

<sup>49</sup> Del tutto condivisibile è invece il rilievo critico di C. PADULA, *Quale futuro per le Province?*,

Per contro, nonostante gli orientamenti assunti dalla Corte costituzionale, non mancano pronunce successive dei giudici comuni che correttamente riconoscono il valore condizionante della CEAL rispetto agli atti con forza di legge<sup>50</sup>.

Tale forza condizionante delle norme programmatiche dei trattati rispetto alla legge comporta che esse possano e debbano essere utilizzate anche nella interpretazione del diritto legislativo, come parametro per l'interpretazione adeguatrice.

La valorizzazione sul piano nazionale della efficacia normativa della Carta europea nelle diverse forme in cui si manifesta non può che andare a vantaggio della effettività di questo strumento convenzionale, se si considera che lo stesso Consiglio dei poteri locali ha più volte sottolineato come il principale meccanismo di garanzia del trattato sia rappresentato dal ricorso interno di cui all'art. 11 della CEAL, sollecitando contestualmente gli enti locali e le loro associazioni esponenziali ad agire di fronte ai giudici nazionali per far valere le prerogative che la Carta assicura loro.

In tal modo si innesterebbe un circolo virtuoso per cui la garanzia internazionale dell'autonomia degli enti locali, nel momento in cui viene invocata nell'ordinamento interno, verrebbe a trovarsi rafforzata proprio grazie alle iniziative nazionali.

---

cit., 375, secondo cui “se una norma superiore è definitoria o programmatica, ciò vuol dire che dev'essere attuata da un'altra fonte, non vuol dire che la fonte attuativa può contrastare con essa”.

<sup>50</sup> Si veda T.A.R. Lazio, Roma, ord. n. 1027/2017, che rimette alla Corte costituzionale diverse questioni relative alla legittimità delle norme statali e regionali sull'esercizio associato obbligatorio di funzioni da parte dei comunali, prospettando anche la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., in riferimento all'art. 3, §1, della CEAL, definita dal giudice *a quo* come “convenzione europea firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e ratificata dall'Italia con legge 30 dicembre 1989, n. 439, come tale vincolante, per il legislatore interno, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost.”. La Corte costituzionale, con la sent. n. 33/2019, ha accolto talune delle questioni, ma soltanto in riferimento ai parametri interni, dichiarando assorbite, infondate o inammissibili le eccezioni di costituzionalità formulate in relazione alla CEAL.