

ORDINAMENTO COMUNITARIO E AUTONOMIE LOCALI

di Luciano VANDELLI (*)

1. I rapporti tra l'ordinamento comunitario e le autonomie locali si presentano vari e complessi, svolgendosi su piani diversi; nel senso che: *a*) per un verso, comuni e province rilevano in quanto componenti della pubblica amministrazione, occorrendo dunque anzitutto prestare attenzione a principi e discipline che vanno interessando, in generale, tutta la p.a. nazionale, nelle sue più varie articolazioni; *b*) sotto altri profili, le regole comunitarie concernono un'area più definita, ma pur ampia, che ricomprende le collettività territoriali nel loro insieme, accomunando gli enti locali minori alle regioni (aspetti specifici dei rapporti tra queste ultime e il sistema comunitario — oggetto di numerosi e importanti approfondimenti, in dottrina — resteranno tendenzialmente sullo sfondo, nel presente discorso); *c*) infine, non mancano aspetti che interessano particolarmente, se non esclusivamente, le autonomie comunali e provinciali.

Una panoramica di questi rapporti non può, peraltro, prescindere da qualche premessa di fondo.

Anzitutto per sottolineare come il Trattato di Maastricht, se contiene potenzialità importanti di sviluppi positivi per le autonomie, non sia privo di elementi (certamente non sfuggiti, già nel corso della elaborazione del Trattato stesso, alle espressioni autonomistiche più sensibili) che oggettivamente possono portare a forme di compressione e sottorappresentazione delle istanze autonomistiche. Sì che, al noto problema del «deficit di democrazia» che complessivamente costituisce il nodo più rilevante della attuale costruzione europea, può ricollegarsi, più specificamente, un «deficit di autonomia». Autonomia che — si è osservato — uscirebbe da Maastricht come un principio affievolito, con rischi di stravol-

(*) Ordinario di Diritto amministrativo, Università di Bologna.

gimento e in prospettiva relegato alle materie di esclusivo contenuto locale.

Ora, indubbiamente, lo spostamento di decisioni a livello comunitario si presenta destinato ad incidere in termini crescenti anche sugli assetti interni delle competenze; né, a controbilanciare i rischi di possibili effetti di centralizzazione, i termini in cui il Trattato prevede una presenza delle espressioni autonomistiche in sede comunitaria (istituendo un «comitato delle regioni», dotato di limitate competenze consultive e composto secondo designazioni dei governi nazionali) paiono adeguati alle esigenze.

Problemi di tutela dell'autonomia, anche nei confronti dell'ordinamento comunitario, non sono, del resto, nuovi, se già vari anni or sono, qualche organo di tutela della Costituzione, come il *Conseil constitutionnel* francese, nell'affermare che le disposizioni del diritto comunitario si impongono al legislatore nazionale, si preoccupava di precisare che disposizioni suscettibili di compromettere il principio di «libera amministrazione» non avrebbero potuto introdursi in diritto francese senza revisione della Costituzione (30 dicembre 1977 n. 89).

2. Le dimensioni delle interrelazioni tra ordinamenti locali e ordinamento comunitario, risultano evidenti se si prendono in considerazione gli ambiti materiali in cui si sviluppano le politiche e le discipline della Comunità: dallo sviluppo regionale all'assetto del territorio ed all'ambiente, dai lavori pubblici e appalti agli interventi nell'economia, dalle politiche sociali all'energia, la incidenza in ambiti fortemente decentrati in capo alle collettività territoriali nella generalità dei Paesi europei si presenta di primario rilievo.

Un rilievo destinato ad aumentare in seguito al Trattato sull'Unione ed agli incrementi di poteri comunitari che questo implica.

Al proposito, centrale nella definizione dell'entità di tali incrementi, risulterà la interpretazione che nella prassi prevarrà in ordine al principio di sussidiarietà sancito dall'art. 3 B del Trattato di Maastricht.

Nell'affermare che la Comunità — nei settori che non rientrano nella sua esclusiva competenza — interviene «soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e, a motivo delle

dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, possono essere realizzati meglio a livello comunitario», l'art. 3 B del Trattato pone il principio di sussidiarietà al centro della definizione del nuovo ruolo della Comunità stessa; con effetti certamente destinati a riverberarsi all'interno dei singoli ordinamenti statali. Pur nelle incertezze e nella varietà di definizioni ed applicazioni, il principio di sussidiarietà si presenta contrassegnato da tre elementi: *a*) una presunzione generale di competenza a favore del livello maggiormente vicino ai cittadini; *b*) l'assegnazione al livello più ampio di un ambito di attribuzioni esplicitamente enumerate; *c*) la configurazione di un margine di flessibilità, che consente al livello più ampio interventi in base a valutazioni che attengono alla dimensione degli interessi coinvolti, in relazione alla natura dei problemi ed agli obiettivi perseguiti.

Il richiamo al principio di sussidiarietà, peraltro, si presenta, per molteplici profili, complesso e problematico: trattandosi di principio (anche prescindendo da ogni estensione, in senso «orizzontale», ai rapporti tra istituzioni e società e limitando, dunque, l'indagine ai rapporti, in senso «verticale», tra istituzioni di diverso livello) dai significati ambivalenti e dagli obiettivi persino contrapposti: quale criterio di rigorosa delimitazione dell'ambito di intervento di un livello più ampio, a garanzia di esigenze di decentramento, o viceversa quale meccanismo di flessibilità volto ad un rafforzamento di tale livello, con la finalità di consentire o agevolare processi di accentramento.

Queste ambivalenze hanno inciso fortemente anche nel corso della elaborazione dell'art. 3 B del Trattato, contrassegnata, sul punto, da commistioni tra istanze dagli obiettivi contrapposti; con il risultato di introdurre un elemento flessibile, le cui valenze concrete e la cui forza espansiva verranno a dipendere dall'evolversi di circostanze politiche o, se vogliamo, storiche, non prevedibili *a priori*.

In ogni caso, il Trattato di Maastricht (quanto meno in forza delle previsioni specifiche, se non sulla base di clausole generali) si presenta destinato a produrre una accentuata sopranazionalizzazione delle competenze; con rischi di accentramento che sono avvertiti anche e particolarmente in Stati fortemente decentrati. A profili di questo tipo, si è prestata preoccupata attenzione specialmente nella Repubblica Federale Tedesca; ove i *Laender*, che trovano, sul piano interno, nel Bundesrat un fondamentale ele-

mento di contenimento e contrasto delle tendenze federali ad invadere le loro sfere di autonomia, si sentono sprovvisti di ogni paragonabile meccanismo di garanzia in rapporto alle istituzioni comunitarie.

3. In importanti e numerosi ambiti, dunque, la integrazione europea rileva per gli enti locali: anzitutto, in quanto soggetti tenuti alla applicazione diretta di norme comunitarie.

È noto che, secondo principi ormai consolidati, le norme comunitarie:

a) sono immediatamente applicabili, venendo *immesse direttamente*, senza necessità di ricezione o adattamento, nell'ordinamento italiano (Corte cost., 8 giugno 1984 n. 170);

2) vanno applicate *anche in contrasto* con leggi (anteriori o posteriori) italiane; *prevalendo, dunque, su queste ultime* (che peraltro rimangono in vigore: Corte cost. 11 luglio 1989 n. 389);

3) gli organi *amministrativi* sono *giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne*, così come quelli giurisdizionali, incompatibili con le disposizioni comunitarie (Corte cost. sent. cit. Ovviamente il principio concerne anche e particolarmente gli organi di controllo amministrativo. Cfr. *Conseil constitutionnel* 25 febbraio 1982).

L'obbligo di applicazione diretta si applica, del resto, alle stesse direttive. «Qualora sussistano i presupposti necessari perché la direttiva possa essere fatta valere dai singoli dinanzi ai giudici nazionali — ha affermato la Corte di giustizia nella sent. 22 giugno 1989 (causa 103/88, *Fratelli Costanzo S.p.A. c. Comune di Milano*, in *Diritto comunitario e degli Scambi internazionali*, 1989, p. 607, spec. punto 31) — tutti gli organi della p.a., compresi quelli degli enti territoriali, come i comuni, sono tenuti ad applicare la direttiva stessa ... ed a disapplicare le norme del diritto nazionale non conformi ad essa».

4. Ora, particolarmente in riferimento alle autonomie locali, l'obbligo di esecuzione delle discipline comunitarie da parte delle amministrazioni interne ad ogni Stato membro, implica un delicato contemperamento tra due elementi: da un lato, il principio di applicazione necessariamente uniforme del diritto delle Comunità europee, applicazione di cui in ogni caso gli Stati portano la responsabilità dinnanzi alle istituzioni comunitarie; dall'altro, la

varietà degli assetti amministrativi che contrassegnano i diversi sistemi locali.

Una varietà che, peraltro, non si presenta come una mera realtà di fatto, ma è a sua volta pienamente conforme ai principi dell'ordinamento comunitario; in base ai quali «spetta ad ogni Stato membro stabilire le istituzioni che, nell'ordinamento giuridico interno, hanno competenza per assumere le misure di esecuzione dei regolamenti comunitari...Anche se spetta comunque alle istituzioni nazionali vigilare assicurando, con mezzi adeguati, il coordinamento delle misure che quelle adottino, in modo da non compromettere l'applicazione del diritto comunitario» (Corte di giustizia europea, 21 giugno 1979).

D'altronde, «se è vero che *ogni Stato membro è libero di ripartire le competenze* sul piano interno secondo quanto giudichi opportuno ed attuare una direttiva per mezzo di misure prese da autorità regionali o locali, ciò non può comunque dispensarlo dall'obbligo di tradurre le disposizioni della direttiva in disposizioni interne di carattere vincolante» (Corte di giustizia europea, 25 maggio 1982).

I principi si presentano, dunque, chiari; la loro applicazione peraltro dà luogo, in concreto, a problemi tutt'altro che trascurabili.

In realtà, se si osservano, anche a grandi linee, le amministrazioni locali dei vari Paesi, le diversità, sul piano sostanziale così come su quello giuridico, si presentano assai rilevanti. Già nelle dimensioni: per le quali basta considerare che, ad esempio, ciascuno dei maggiori Länder tedeschi (Nordrhein Westfalen, Baviera) conta un numero di abitanti notevolmente superiore a quello dei cittadini di Stati quali Belgio, Grecia, Portogallo o Danimarca (per non parlare, ovviamente, del Lussemburgo); o che, dal lato opposto, gli enti locali minori si presentano così diversamente disegnati, che un solo Paese, la Francia, presenta un numero di comuni (36.500) sensibilmente più elevato di quello complessivamente esistente nell'intero territorio dei rimanenti Paesi della Comunità (31.000).

Sotto un profilo istituzionale, poi, a Stati suddivisi in tre livelli di autonomia territoriale (quali Repubblica Federale Tedesca, Spagna, Belgio, Portogallo, Francia, Grecia) si contrappongono casi in cui i livelli sono semplicemente due (quali Gran Bretagna o Paesi Bassi); e se la presenza di un livello ampio di autonomia connota

talora (come nella Repubblica Federale Tedesca) un modello di federalismo tradizionale, altrove articola una gamma di forme regionali comunque dotate di poteri legislativi (Spagna, Belgio, Italia, Portogallo insulare), mentre in qualche caso (Francia, Grecia) il regionalismo implica un semplice decentramento di funzioni amministrative.

D'altronde, ben differenziato è il riparto di poteri, e il ruolo che ciascuno dei livelli accennati occupa nel sistema istituzionale e politico di ciascun Paese: senza che (come avviene, ad esempio, a livello intermedio) le comuni origini e i comuni tratti formali di determinati soggetti territoriali (quali, ad esempio, i dipartimenti francesi e le province italiane o spagnole) possano nascondere realtà istituzionali di incidenza profondamente diversa (incidenza che, appunto, nel caso del dipartimento si presenta tuttora ben più significativa e non comparabile a quella che gli analoghi livelli svolgono negli Stati regionalizzati).

E, ancora, non mancano peculiarità che connotano in termini del tutto singolari gli assetti istituzionali di alcuni Paesi. Così è, ad esempio, per l'ordinamento regionale belga, articolato in due tipi distinti di soggetti dei quali uno (la regione) riveste i caratteri propri della collettività territoriale, mentre l'altro (la comunità) si basa su elementi etnico-linguistici; o, per altro verso, per il sistema locale portoghese, in cui i municipi si configurano come un secondo livello, raggruppando un certo numero di parrocchie.

D'altronde, occorre prestare attenzione alle tendenze evolutive di ogni sistema; e lo stesso processo di integrazione europea apre necessariamente, all'interno di ogni Paese, una riflessione di fondo sulla adeguatezza delle istituzioni locali in rapporto a quelle degli altri Stati europei. Significativamente, in Francia, si è posta in dubbio la opportunità di mantenere un disegno che relega le regioni ad un ruolo sostanzialmente marginale in rapporto a quello delle analoghe istituzioni esistenti nei Paesi vicini: «*L'Europe de 1992* — rilevava, già alcuni anni fa, Jacques Delors (*Libération*, 1 ottobre 1988) — *aura besoin de régions puissantes; elle s'appuiera sur des zones de synergie économique pour lesquelles le niveau départemental est trop petit ... La France est aujourd'hui handicapée par rapport à l'Allemagne fédéral ou à l'Espagne*». E la stessa frammentazione comunale è al centro di polemiche: con un primo risultato di rilievo, costituito dalla approvazione della legge 6 febbraio 1992 sull'amministrazione territoriale. La quale — preci-

samente nel perseguimento dell'obiettivo di adeguare l'amministrazione locale francese alle nuove esigenze che derivano dal Trattato di Maastricht — prevede robuste forme di associazionismo intercomunale.

Certamente, le risposte alle attuali esigenze non sono omogenee; e specificità fortemente radicate nelle tradizioni di ogni Paese tendono a produrre nuovi elementi di varietà. Eppure, una tendenza ad avvicinare i diversi sistemi locali europei, individuando un nucleo di principi che possano valere quali denominatori comuni, va progressivamente irrobustendosi. Senza trattare, in questa sede, della Carta europea delle autonomie locali (che, promossa dal Consiglio d'Europa, non concerne direttamente l'ordinamento comunitario) possono ricordarsi le varie prese di posizione assunte in seno al Parlamento europeo: perseguendo, in particolare «*une harmonisation positive du statut politique des institutions et des compétences des régions, dans le sens d'une plus grande autonomie*» (cfr., ad es., il documento conclusivo della seconda Conferenza Parlamento europeo-Regioni della Comunità, 27 novembre 1991).

5. Ad incentivare processi di creazione di un certo ambito di elementi comuni, si pone, del resto, un dato di fondo: l'ordinamento CEE produce norme che influiscono direttamente sui modi di operare e — in qualche misura — di organizzarsi delle autonomie locali.

Così, in particolare, la normativa comunitaria incide in materie quali:

a) elezioni comunali. Dando seguito a proposte non recenti (avanzate già nel vertice dei Capi di Stato e di governo del 1974, ed oggetto di specifica proposta di direttiva del Consiglio del 24 giugno 1988) l'art. 8 B del Trattato di Maastricht riconosce ad ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino l'elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede;

b) personale degli enti locali. Rileva, al proposito, il principio di libera circolazione dei lavoratori sulla base di un criterio di parità, sancito dall'art. 48 del Trattato di Roma; principio, che — in base al par. 4 del medesimo articolo — non si applica, peraltro, agli impieghi nella pubblica amministrazione.

L'interpretazione di quest'ultimo paragrafo ha sollevato rilevanti dubbi, stante che — come ha sottolineato la Corte di giusti-

zia, particolarmente nella sent. 17 dicembre 1980, sviluppando argomenti già delineati nelle sentt. 3 giugno 1986 e 16 giugno 1987) — *«la puissance publique a assumé des responsabilités de caractère économique ou social, ou participe à des activités qui ne sont pas assimilables aux fonctions typiques de l'administration publique, mais qui relèvent par contre, en raison de leur nature, du domaine d'application du traité. Dans ces conditions, le fait d'étendre l'exception prévue à l'article 48, paragraphe 4, à des emplois qui, tout en relevant de l'Etat ou d'autres organismes de droit public, n'impliquent cependant aucun concours à des tâches relevant de l'administration publique proprement dite, aurait pour conséquence de soustraire à l'application des principes du traité un nombre considérable d'emplois et de créer des inégalités entre Etats membres, en fonction des disparités qui caractérisent l'organisation de l'Etat et celle de certains secteurs de la vie économique»*. Così, la portata dell'eccezione rimane circoscritta all'area degli impieghi *«caractéristiques des activités spécifiques de l'administration publique en tant qu'elle est investie de l'exercice de la puissance publique et de la responsabilité pour la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat»*. Interessi dello Stato ai quali — come la stessa Corte ha avuto occasione di precisare, in particolare nella sent. 26 maggio 1982 — devono essere assimilati quelli propri ad altri enti pubblici, quali i comuni, soggetti responsabili degli interessi generali della collettività locale.

Queste impostazioni, del resto, si riflettono in affermazioni del Consiglio di Stato (sez. I, par. 14 dicembre 1984 n. 1642), secondo cui la deroga si presenta ammissibile solo in caso di partecipazione (diretta o indiretta) all'esercizio di pubblici poteri e alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali;

c) destinatari di concessioni ed autorizzazioni. La libertà di circolazione e di dimora sancita dall'art. 48.3 del Trattato di Roma, implica — secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia — il diritto di godere di concessioni ed autorizzazioni rilasciate da enti pubblici. Così, ad esempio, la Corte (18 giugno 1985) ha riconosciuto il diritto di un pittore tedesco a partecipare alla aggiudicazione di beni comunali per esposizioni artistiche; censurando, dunque, un bando del comune di Biarritz che riservava la partecipazione ai soli cittadini francesi;

d) aiuti economici. Non pare dubbia l'applicazione agli enti locali del divieto di turbative alla concorrenza tramite «aiuti concessi dagli Stati ovvero mediante risorse statali» (Trattato

CEE, art. 92.1). A questi effetti, le sovvenzioni, gli esoneri da imposte o tasse, le forme di garanzie, le concessioni di beni a condizioni preferenziali stabiliti da enti locali sono soggetti (sempre che superino i limiti indicati nella comunicazione della Commissione CEE 20 febbraio 1990) alla procedura di comunicazione alla Commissione stabilita dall'art. 93.3 del Trattato, potendo la Commissione stessa, alla conclusione di un complesso procedimento in contraddittorio con lo Stato interessato, esigere la restituzione dell'aiuto (cfr., ad esempio, la sent. 18 luglio 1990, in cui la Corte di giustizia, dichiarando la illegittimità di contributi concessi dal comune di Amburgo, condanna il Governo federale tedesco ad abrogare il programma, garantendo che, entro un termine di due mesi, le imprese rimborsino — anche in parte — le somme ricevute).

Il procedimento pone delicati problemi, nell'ambito dei rapporti tra Stati e autonomie locali: stante che, anche quando oggetto di contestazione sono aiuti erogati dalle seconde, è comunque il primo ad essere tenuto alla comunicazione; a ricevere la intimazione della Commissione e l'invito a presentare osservazioni; ad essere condannato ad annullare programmi di aiuti; a potere impugnare la decisione dinnanzi alla Corte di giustizia. Ma lo Stato, pur responsabile dinnanzi alle istituzioni comunitarie, sul piano interno in vari casi non dispone di poteri analoghi a quelli di cui, in queste ipotesi, dispone la Comunità (o è formalmente titolare di poteri il cui esercizio si presenta, peraltro, fortemente problematico).

Ad una responsabilità propria del potere centrale, può imputarsi invece una generale riserva di determinate percentuali di appalti per forniture e lavori a imprese ubicate in un certo ambito territoriale. Il caso — come è noto — si è verificato con la l. 1 marzo 1986 n. 64, art. 17, commi 16-17, in riferimento al Mezzogiorno. Fortemente contestata dagli enti locali, espressamente tenuti ad applicarla, la riserva è stata dichiarata illegittima dalla Corte di giustizia, con sent. 20 marzo 1990 (essendo ritenuta infondata la impostazione del Governo italiano, secondo cui si sarebbe trattato di aiuti consentiti ai sensi del cit. art. 92);

e) imprese pubbliche. I divieti di turbativa alla concorrenza, stabiliti dall'art. 85 Trattato CEE si applicano agli enti locali e particolarmente ai comuni, tranne nei casi in cui operino in veste di autorità (Corte di giustizia, 4 maggio 1988, in riferimento ad

attività di impresa di pompe funebri). D'altronde, applicabile anche ai monopoli comunali risulta il divieto di abusi di posizione dominante, di cui all'art. 86 (Corte giust., sent. cit.).

Vale pienamente, del resto, per le imprese regionali, provinciali e comunali, quanto stabilito dall'art. 90 del Trattato CEE, ove si vieta agli Stati di adottare misure contrarie alle norme del trattato, con specifico riferimento agli artt. 7 e 85-94; e vale, in particolare, il divieto di conferimento di capitali a società con obiettivi estranei ad una logica imprenditoriale;

f) appalti. Che gli enti locali debbano attenersi, in materia di contrattuale, alle procedure stabilite dalla normativa della Comunità economica europea comunque vigente nell'ordinamento italiano, è ora espressamente affermato nella legge 142 del 1990 (art. 56); ed è ribadito in varie discipline specifiche di recepimento di direttive.

Così, il d.lgv. 19 dicembre 1991 n. 406, di attuazione della direttiva 89/440 in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici, precisa espressamente di ricomprendere, tra le amministrazioni aggiudicatrici, le regioni, le province, i comuni, gli altri enti locali, e le associazioni fra gli stessi; ed analoga elencazione è contenuta nel d.lgv. 15 gennaio 1992, di attuazione della direttiva n. 88/295 in tema di procedure di aggiudicazione degli appalti di pubbliche forniture (ove, peraltro, si differenzia più nettamente la posizione delle regioni, comunque tenute ad adeguare la propria normativa, con esplicita indicazione delle disposizioni che valgono quali norme di principio).

Le procedure tendono, in entrambi i casi, ad analoghi obiettivi di pubblicità e concorrenza. Né le procedure comunitarie possono essere aggirate da norme volte a consentire il ricorso a s.p.a. a prevalente capitale pubblico per determinate forniture alla p.a.; norme che, non concernendo l'esercizio di poteri pubblici, contrastano con i principi di libertà di stabilimento nella produzione di beni (art. 52 Trattato CEE) e di libertà nella prestazione di servizi (art. 59) (cfr., Corte giust., 5 dicembre 1989, in riferimento al d.m. 8 febbraio 1986 e al d.P.C.M. 15 febbraio 1989, sulla fornitura di sistemi informatici);

g) servizi locali. Ad obiettivi di pubblicità e correttezza, garantendo la libertà di circolazione dei servizi, si ispira, poi, la recente direttiva 92/50 del 18 giugno 1992, in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti di servizi. In sostanza, la direttiva

individua procedure concorsuali che tendono ad escludere discriminazioni tra i fornitori, indipendentemente dalla natura pubblica o privata di questi. E in relazione a queste disposizioni, tra l'altro, si presenta difficilmente compatibile — come si è osservato — la prassi adottata da vari enti locali, e legittimata dall'art. 22.3, lett. e), legge 142/90, di affidamento diretto, tramite convenzione, di servizi a società partecipate dallo stesso ente concedente (nel senso della illegittimità, rispetto alle norme del Trattato, di queste ipotesi, peraltro, già era orientata la giurisprudenza della Corte di giustizia: cfr. sent. 5 dicembre 1989 e 21 marzo 1990);

h) finanza locale. Sotto profili generali, i riflessi dell'integrazione europea possono essere vari: dagli effetti del processo di armonizzazione dei regimi fiscali ai dubbi sulle conseguenze che l'aumento dei trasferimenti statali alle finanze comunitarie potrebbe comportare sui trasferimenti agli enti locali. Su piani più specifici, rilevano le disposizioni in materia di libera circolazione di capitali (cfr. la direttiva 24 giugno 1988, per l'attuazione dell'art. 67 Trattato CEE, che estende le proprie disposizioni alla generalità delle amministrazioni e degli organismi pubblici), di prestiti destinati a finanziare direttamente o indirettamente gli enti locali (che, ai sensi dell'art. 68.3 del Trattato possono essere emessi o collocati negli altri Stati membri, previo accordo tra gli Stati interessati), di IVA. A quest'ultimo proposito, vale il principio che esonera gli enti locali — così come lo Stato — soltanto per attività od operazioni svolte quali pubbliche autorità, sempre che l'esonero di tali attività od operazioni non provochi «distorsioni alla concorrenza di una certa importanza» (Sesta direttiva, 17 maggio 1977 n. 77/388, art. 4.5). A questa condizione, non si applica l'IVA, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia (sent. 17 ottobre 1989, 15 maggio 1990): *a)* alle attività esercitate in regime giuridico di diritto pubblico, in conformità a specifiche previsioni di legge (la Corte cita, ad esempio, il d.P.R. 616/77); *b)* alle attività oggettivamente non commerciali (art. 4-5 d.P.R. 633/72; si considerano tali attività relative a farmacie comunali, concessione di loculi e aree cimiteriali, trasporti funebri, mense scolastiche e trasporto alunni, copie di atti pubblici, parcheggi, assistenza domiciliare e case di riposo) o di trascurabile entità; *c)* attività (pur svolte quali autorità pubbliche) in concorrenza con soggetti privati. Si tratta di parametri ampi, nel cui ambito spetta ancora al legislatore nazionale determinare (con discrezionalità pur sempre sindacabile: Corte di giu-

stizia, 17 ottobre 1989, par. 32) i limiti oltre i quali si verificano «distorsioni alla concorrenza di una certa importanza»; mentre al giudice nazionale compete definire i casi in cui si realizza l'ipotesi di «pubbliche autorità» che operano in regime giuridico «loro proprio».

6. In molti casi, i finanziamenti comunitari interessano direttamente collettività locali; coinvolgendo settori che si estendono dallo sviluppo regionale (FEDER, finanziamenti BEI), alle infrastrutture per accesso alle telecomunicazioni (STAR), dal settore energetico (ENERGIA, VALOREN) alla riconversione di zone siderurgiche (RESIDER), carbonifere (RECHAR), di costruzione navale (RENAVAL), dallo sviluppo di imprese innovative (CEI), dallo sviluppo urbano (FAST, ROME) a quello rurale (LEADER), ecc.

In linea di principio, gli obiettivi di riduzione delle disparità assegnati ai fondi strutturali, non concernono il funzionamento delle istituzioni, né le competenze.

Eppure, sia sul primo che sulle seconde, i moduli di gestione dei fondi tendono ad influire (particolarmente dopo le riforme attuate con i reg. 20 giugno 1988 e 19 dicembre 1988).

Ciò, vale, in particolare, per le formule di «partenariato», in un quadro di *«concertation étroite entre la Commission, l'Etat concerné et les autorités competentes désignées par celui-ci aux niveaux national, regional, local ou autre, toutes les parties étant des partenaires poursuivant un but commun»*.

Del resto, l'azione strutturale, in base al principio di sussidiarietà, deve intervenire a completamento di iniziative assunte *in loco*; coinvolgendo dunque fisiologicamente le istituzioni locali, in termini coordinati.

E formule variamente incentivanti moduli collaborativi — tra autorità di diverso livello nel medesimo Stato; tra collettività locali di diversi Paesi; tra pubblico e privato — sono diffuse nelle discipline dei diversi fondi: prevedendo finanziamenti maggiorati o privilegiati per progetti in cooperazione tra enti territoriali di diversi Stati (FEDER, reg. cons., 4254/88, art. 10; ENERGIA, EUROTENET, ROME), forme di collaborazione tra Stato ed amministrazioni territoriali (RENAVAL, RESIDER, RECHAR), organismi locali misti pubblici e privati (EUROTENET, LEADER), contratti di programma tra Commissione, Stati membri,

autorità regionali o qualsiasi altra autorità designata dallo Stato membro. Contratti, questi ultimi, che svolgono un ruolo centrale nell'applicazione dei programmi integrati mediterranei (reg. n. 2088/85).

7. L'esperienza di attuazione delle politiche comunitarie ha evidenziato l'esigenza di fondo, per le autonomie locali, di presentarsi quali interlocutori attivi, tendendo a svolgere un'azione di stimolo e ad influire su scelte che dovranno attuare, o che comunque saranno destinate ad incidere in termini rilevanti sul loro territorio, sullo sviluppo economico e sociale della relativa comunità, sull'azione programmatoria ed amministrativa locale.

A questi obiettivi, hanno prestato attenzione le numerose forme associative costituite tra le autorità locali europee, che talora, anzi, precisamente in essi concentrano la parte principale o comunque una parte rilevante della loro attività (Consiglio dei Comuni e Regioni d'Europa; Associazione delle Regioni europee; IULA, International Union of Local Authorities; Association des Régions frontalières; Fondation pour la gestion des villes. Si ricordi anche, sotto diverso profilo, la Conferenza permanente dei poteri locali del Consiglio d'Europa).

Ad un'azione di presenza delle istanze locali si ricollega, in seno al Parlamento europeo, l'Intergruppo eletti locali e regionali; nonché, per altro verso, la collocazione di rappresentanze permanenti di autorità locali a Bruxelles; formula che è stata adottata, ad esempio, da tutti i Länder della Repubblica Federale Tedesca (prima dell'unificazione), così come da varie regioni francesi (anche per aree: la rappresentanza del «grand Sud», ad esempio, ricomprende 6 regioni). Queste rappresentanze, d'altronde, non esauriscono la presenza in questa sede di collettività territoriali francesi, contraddistinta anche dalla esistenza di alcune delegazioni di dipartimenti.

Ora, il Trattato di Maastricht (art. 198) istituzionalizza la partecipazione delle autonomie territoriali in ambito comunitario tramite un organo di rappresentanza collettiva, il Comitato delle regioni. Preceduto da qualche esperienza (ci si riferisce, in particolare, al Consiglio consultivo delle collettività regionali e locali, istituito con decisione della Commissione 24 giugno 1988, quale organo di consultazione facoltativa, senza compiti definiti e di fatto senza reale incidenza) e da un dibattito non recente (si ricordino, in

particolare, il progetto Spinelli del 1984; la Charte communautaire de la régionalisation, approvata dal Parlamento europeo il 19 dicembre 1988 e la risoluzione adottata dal Parlamento stesso il 21 novembre 1990; il progetto di Trattato sull'Unione elaborato dal Lussemburgo, che prevedeva l'istituzione di questo organo presso il Consiglio economico e sociale), il Comitato delle regioni è consultato obbligatoriamente dal Consiglio o dalla Commissione in materia di cultura (azioni di incentivazione ai sensi dell'art. 128.5 del Trattato) e di coesione economica e sociale (azioni specifiche al di fuori dei fondi strutturali: art. 130 B; definizione di compiti obiettivi prioritari e organizzazione dei fondi strutturali: art. 130 D; decisioni di applicazione relative al Fondo europeo di sviluppo regionale).

Inoltre, informato delle richieste di parere al Comitato economico e sociale, il Comitato delle regioni può formulare un parere qualora ritenga coinvolti interessi specifici regionali; e, del resto, può formulare pareri di propria iniziativa in tutti i casi in cui «lo ritenga utile» (art. 198 C).

Quanto alla struttura (che nel Consiglio consultivo delle collettività regionali era suddivisa in due componenti, l'una espressa dalle regioni, l'altra da province e comuni, entrambe di 21 membri, nominati dalla Commissione su proposta congiunta CCRE, ARE, IULA), il Comitato è composto da «rappresentanti delle collettività regionali e locali», nominati, su proposta dei rispettivi Stati membri, dal Consiglio, che delibera all'unanimità (art. 198 A).

In questi termini, la disposizione, in ordine alla natura delle rappresentanze, si presta ad una duplice, ben distinta lettura: offrendo argomenti sia alla richiesta (avanzata in varie sedi dagli organismi associativi delle istituzioni regionali: cfr. ad esempio, il documento approvato nell'ambito delle Quarte Assise generali delle Regioni d'Europa, Mannheim, 4 febbraio 1992) che il Comitato risulti composto *esclusivamente* da rappresentanti eletti dalle regioni, in modo che «soltanto nel caso in cui uno Stato membro sia privo di livello regionale possa essere considerato l'invio di rappresentanti di enti locali territoriali», sia alla rivendicazione, da parte degli enti locali minori, che sia ad essi assicurata comunque una quota nella rappresentanza di ogni Paese.

Nella designazione di tali rappresentanze, poi, il ruolo centrale è affidato ai governi nazionali. E se, nei fatti, è presumibile che questi tendano ad operare scelte di questo tipo in sintonia con le

indicazioni provenienti dagli organismi associativi delle autonomie, ciò avverrà comunque al di fuori da ogni garanzia giuridica, con probabili differenziazioni da Paese a Paese.

D'altronde, la presenza delle istanze autonomistiche nei processi decisionali comunitari si può sviluppare anche in via indiretta, su un piano nazionale, quale partecipazione ai procedimenti di definizione degli indirizzi che il singolo Stato adotta in sede CEE.

Il problema, come è noto, è al centro di un ampio dibattito in Italia, ove il legislatore vi ha prestato più volte attenzione (cfr. in particolare, le leggi n. 400 del 1988, art. 12.5, lett. *b*; e n. 86 del 1989, artt. 9 e 10).

Ma l'esperienza più incisiva è certamente quella della Repubblica Federale Tedesca. Senza richiamare qui l'importanza del ruolo svolto dal *Bundesrat*, significativa è la presenza, nell'ambito della delegazione permanente tedesca a Bruxelles, un rappresentante dei *Laender*. La partecipazione di questi alla elaborazione degli orientamenti in materie comunitarie, del resto, è stata disciplinata sin dal 1980 in uno specifico accordo tra i *Laender* stessi e il Governo federale; e in seguito la legge di ratifica dell'Atto Unico (1986), ha previsto (art. 2) che i *Laender* siano informati in ordine ai progetti normativi, esprimendo quindi un parere che, nelle materie di competenza esclusiva, ha effetti vincolanti.

8. I ricorsi in via diretta alla Corte di giustizia possono essere proposti (art. 173 Trattato CEE; art. 33 Trattato CECA) da due categorie di soggetti: o da ricorrenti «privilegiati» — vale a dire da uno Stato membro, dal Consiglio o dalla Commissione: art. 173.1 — o da qualsiasi persona fisica o giuridica contro decisioni prese direttamente nei suoi confronti o contro decisioni che, pur presentandosi come regolamenti o decisioni prese nei confronti di altre persone, la «*riguardano direttamente ed individualmente*» (art. 173.2).

Le autonomie locali, dunque, non rientrano nella prima categoria; e qualche proposta tendente a consentire anche alle regioni l'accesso alla giustizia comunitaria in via privilegiata è stata accantonata senza particolari discussioni.

La tutela delle istanze autonomistiche viene così a dipendere, in concreto, dalla interpretazione che si attribuisca al riferimento ad una decisione che riguardi «*direttamente ed individualmente*» il ricorrente, quando quest'ultimo abbia natura di ente territoriale,

presentandosi dunque istituzionalmente come soggetto esponenziale della comunità locale.

Il problema si è posto, ad esempio, con la presentazione di un ricorso, da parte di cinque comuni lussemburghesi, di una decisione della Commissione che dichiarava ammissibili contributi del governo alla siderurgia, alla condizione che fossero accompagnati da interventi volti alla riduzione della produzione (vale a dire alla chiusura di alcuni stabilimenti). La motivazione addotta dai comuni a giustificazione del proprio interesse al ricorso (collegata da un lato alla diminuzione delle entrate comunali e, dall'altro, alla disoccupazione che avrebbe interessato cittadini del comune) non è stata ritenuta sufficiente, nel caso concreto; ma non senza qualche apertura (Corte giust. 11 luglio 1984).

Ammissibile, poi, è stato ritenuto il ricorso presentato dall'esecutivo regionale vallone nei confronti di una decisione della Commissione che proibiva al governo belga di erogare aiuti a imprese previsti da provvedimenti regionali (Corte giust., 8 marzo 1988).

Per questi aspetti, dunque, la giurisprudenza della Corte, se pare ancora lontana dal trarre pienamente le conseguenze, sul piano processuale, della peculiarissima natura delle autonomie territoriali, non manca di spunti di qualche interesse, suscettibili di sviluppi importanti.

Quanto al ricorso in via pregiudiziale, su questioni sollevate da un giudice nazionale (in primo luogo: sulla interpretazione del Trattato: art. 177 Trattato CEE), non si tratta di tecnica di rilievo pratico trascurabile, per le amministrazioni locali. E, a quanto risulta, ammontano a 54, nel periodo 1968-91, i casi sollevati da collettività territoriali.

9. Il crescente rilievo dell'ordinamento comunitario richiede, dunque, nella prospettiva dei sistemi autonomistici, una riflessione attenta.

Una riflessione che, sotto un primo profilo, concerne direttamente i rapporti tra autonomie locali e CEE; mentre, per altro verso, richiede una verifica della adeguatezza, rispetto al nuovo contesto, degli assetti regionali e locali esistenti in Italia.

1) Sul piano comunitario, il processo di integrazione solleva nuove esigenze di valorizzazione delle autonomie, quali articolazioni di attuazione delle politiche comunitarie e quali strumenti che

valgano a bilanciare lo sviluppo dei poteri a livello europeo. In questo quadro, le autonomie non possono affatto configurarsi quali destinatari passivi di scelte che si elaborino e perfezionino in un circuito tutto interno ai rapporti Comunità-Stati membri. Questa prospettiva coinvolge, in particolare:

1a) l'attuazione del Comitato delle regioni; sia per quanto concerne la composizione (che deve tendere, a mio avviso, al massimo grado di rappresentatività delle autonomie e di autorevolezza, al di fuori di logiche partitiche), sia per quanto attiene al funzionamento (che deve essere accompagnato da un preciso impegno e sforzo di efficienza e di qualità degli interventi: efficienza e qualità da cui verrà a dipendere, in misura rilevante, l'affermarsi di un ruolo sostanziale del nuovo organo), nella prospettiva di un riconoscimento normativo di una composizione più rispettosa delle autonomie e di funzioni più incisive;

1b) il superamento delle remore ai contatti diretti tra istituzioni comunitarie ed autonomie; contatti ormai ampiamente consentiti anche da Stati a tradizione centralistica, e la cui assenza o inefficienza può risultare fortemente penalizzante;

1c) la concreta definizione e utilizzazione dei nuovi poteri comunitari, in modo che gli interventi in base alla sussidiarietà siano commisurati anche alle competenze regionali;

1d) la tutela nei confronti di eventuali tendenze a indebite compressioni delle autonomie, tramite l'ampliamento dell'accesso alla giustizia comunitaria: il che può verificarsi, anzitutto, tramite un'interpretazione estensiva che riconosca agli enti locali la legittimazione a ricorrere, per lesione diretta ai sensi dell'art. 173.2 del Trattato, nei confronti di atti che incidono negativamente sulla comunità locale: anticipando così, le linee di un intervento riformatore che valga ad includere direttamente le autonomie (quanto meno) regionali nel novero dei ricorrenti «privilegiati» di cui all'art. 173.1.

2) Sul piano interno, le novità verificatesi in ambito europeo richiedono un adeguamento sostanziale del sistema regionale e locale; che si troverà, per un verso, a costituire il terminale ultimo, a diretto contatto con i cittadini, di processi di notevole ampiezza e complessità e, per l'altro, a confrontarsi — anche in un rapporto di concorrenza, su un piano di efficacia nell'azione amministrativa e nella prestazione dei servizi — con le amministrazioni locali degli altri Paesi. *«Considérant qu'une réponse efficace sur le plan poli-*

tique et institutionnel ... exige un réexamen des compétences des gouvernements, aussi bien au niveau national que régional — osserva, ad esempio, la risoluzione approvata a Strasburgo il 27 novembre 1991 dalla seconda Conferenza Parlamento europeo/Regioni della Comunità — *le processus de construction européenne est en soi une occasion unique pour redéfinir les rôles et pouvoirs publics à l'intérieur des Etats membres, étant donné que l'évolution communautaire entraîne également une évolution au sein des systèmes constitutionnels nationaux*». In Italia, questa prospettiva coinvolge, in particolare:

2a) le proposte di revisione costituzionale che interessano complessivamente il sistema dei rapporti Stato-regioni, implicando, tra l'altro (con netta inversione del criterio attualmente affermato dall'art. 117 Cost.), una esplicita indicazione costituzionale delle competenze riservate allo Stato e l'attribuzione della competenza generale-residuale a favore delle regioni (cfr., in particolare, il testo di revisione costituzionale elaborato, nel marzo 1991, dalla Commissione affari costituzionali della Camera);

2b) una migliore definizione della disciplina italiana sul coinvolgimento regionale nella elaborazione degli orientamenti governativi, superando ambiguità e inadeguatezze;

2c) la redistribuzione delle funzioni sul versante delle autonomie locali. Sul punto, criteri di sussidiarietà si trovano già sanciti dalla legge 142 del 1990 e dalla Carta europea delle autonomie; le quali ne demandano l'attuazione a scelte concrete che spettano, settore per settore, al legislatore statale e, soprattutto, ai legislatori regionali. A due anni di distanza dall'entrata in vigore della 142, peraltro, ben poco si è fatto per identificare il nucleo di funzioni «che attengono ad esigenze di carattere unitario» nel territorio regionale, demandando le rimanenti a comuni e province, in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio;

2d) un impulso alla realizzazione di assetti territoriali più adeguati. Precisamente preoccupazioni di non trovarsi ad operare nel nuovo contesto comunitario con un governo locale debole a causa della sua frammentazione, hanno ispirato, in Francia, la recente previsione di significative forme di associazione. In Italia, come è noto, il ridisegno territoriale è stato affidato dalla legge 142 anzitutto alle città metropolitane e, sul versante opposto, alle unioni intercomunali finalizzate alla fusione di comuni minori. Ma le prime come le seconde sono rimaste sulla carta; mentre la stessa

revisione dei consorzi — ugualmente delineata dalla 142 — sembra frenata da dubbi e incertezze di fondo;

2e) il superamento della dispersione dei poteri all'interno di ogni ente, della instabilità delle maggioranze, della scarsa autorevolezza degli esecutivi. Ci si riferisce, ovviamente, alle proposte di elezione diretta del sindaco; profilo sul quale, ancora, l'ordinamento italiano è chiamato ad adeguare i propri assetti alle esigenze del contesto europeo;

2f) una semplificazione delle procedure, ridimensionando le complessità e le dispersioni di responsabilità cui è pervenuta — in numerosissimi settori — la legislazione italiana. Una complessità che si presenta destinata ad aumentare con l'incremento dei poteri comunitari; e che rischia di divenire intollerabile se non si procederà (sulla base di una puntuale verifica della effettiva rispondenza di ogni passaggio ed intervento a sostanziali esigenze connesse al perseguimento di rilevanti interessi pubblici) ad uno sfoltimento degli intricati itinerari previsti, caso per caso, dalle leggi statali e regionali.

Su un piano complessivo, infine, essenziale risulta il superamento di ogni separatezza culturale tra la Comunità e le autonomie. Ancora troppo spesso chi opera nelle istituzioni comunitarie ignora le istituzioni regionali e locali; e ancora troppo diffusamente chi opera in queste ultime ignora le prime. È un problema, questo, di fondo, la cui soluzione richiede probabilmente i tempi lunghi dei mutamenti di sensibilità e di atteggiamenti.

Ma forse, qualche modesto ma concreto intervento (quale — secondo l'esempio di qualche Paese vicino — l'inserimento di materie giuridiche comunitarie tra le discipline obbligatorie nelle facoltà giuridiche e nelle prove per l'accesso agli impieghi locali) potrebbe risultare di non trascurabile utilità.

Maggio 1992.

