

L'AUTONOMIA NORMATIVA DEGLI ENTI LOCALI NELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE (L. COST. N. 3/2001)

di *Lucio Pegoraro e Tommaso F. Giupponi**

SOMMARIO: 1. Premessa metodologica. – 2. La riforma attuata dalla l. cost. n. 3/2001 e la sua incidenza sull'ordinamento delle autonomie locali. – 3. Gli statuti degli enti locali e le conseguenze del loro fondamento costituzionale «diretto». – 4. I regolamenti degli enti locali tra (vecchia) gerarchia e (nuova?) competenza. – 5. Un nodo non risolto: il rapporto tra autonomie regionali e autonomie locali. – 6. Conclusioni.

1. *Premessa metodologica*

Come è noto, con la revisione costituzionale approvata definitivamente dal corpo elettorale il 7 ottobre 2001 è stata ridisegnata l'intera mappa delle fonti legislative regionali e, soprattutto, dei rapporti tra legge statale e legge regionale.

Se scopo del volume che raccoglie questo contributo è di fornire annualmente un quadro aggiornato ed esaustivo della situazione delle fonti nell'ordinamento italiano, chi – come noi – si accinge a commentare la disciplina normativa *sugli e degli* enti locali si imbatte preliminarmente nel problema di individuare l'oggetto di studio: privilegiare l'analisi del d.lgs. n. 267/2000, nella sua fase di prima attuazione, evidenziarne le discrasie e soffermarsi sulle problematiche da esso suscitate, confidando sulla sua capacità di resistenza sia giuridica che «politica» (col rischio, però, di ignorare che entro breve volgere di tempo esso potrebbe in gran parte collassare per effetto della revisione)? Oppure cogliere l'occasione di una riforma importante, ma non an-

* I parr. 1-2 sono di Lucio Pegoraro; i parr. 3-6 sono di Tommaso F. Giupponi.

cora «a regime», per riflettere su alcuni temi che di qui a non molto si prospetteranno, dapprima ai legislatori nazionale e regionale e, successivamente, anche a livello locale?

Reputiamo senz'altro più produttiva questa seconda scelta, che permette – con tutti i limiti imposti anche dalla sede di pubblicazione – di dissodare un po' un terreno ancora poco arato, evitando il rischio di trasformare l'indagine in una sorta di tavola descrittiva non solo della legislazione, ma anche della giurisprudenza e che, in una prospettiva più larga, consente al ricercatore di non appiattire il proprio ruolo sul giustificazionismo dell'esistente o, al più, sulla critica al diritto forgiato da altri (legislatori e giudici).

2. *La riforma attuata dalla l. cost. n. 3/2001 e la sua incidenza sull'ordinamento delle autonomie locali*

L'art. 117, c. 1°, Cost. dispone ora che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». Il testo attribuisce le competenze residuali alle Regioni, riservando allo Stato solo quelle espressamente enumerate e la legislazione di principio su quelle concorrenti. Inoltre ha previsto (art. 117, c. 3°, Cost.) la possibilità che ciascuna Regione contratti con lo Stato l'acquisizione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» nelle materie di competenza concorrente e persino esclusiva, come l'istruzione, l'ambiente e la giustizia (sia pure limitatamente alla giurisdizione penale di pace).

La l. cost. n. 3/2001¹ comprende nove articoli, che hanno modificato gli artt. 114, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 127 e 132 Cost. e ne hanno abrogati altri (artt. 115, 124, 125, c. 1°, 128, 129, 130), e inoltre un articolo (l'art. 10) che estende le parti «vantaggiose» della legge alle Regioni speciali e alle Province autonome, più un altro (l'art. 11) il quale, da un lato, facoltizza i regolamenti parlamentari a prevedere la partecipazione di rappresentanti di

¹ Per un primo commento alla riforma del Titolo V Cost., si rimanda a A. FERRARA-L.R. SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2001; G. BERTI-G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001; AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001; AA.VV., *Le modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Foro it.*, 2001, V, 185 ss.; G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 3 ss.; nonché T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001.

Regioni, Province autonome ed enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali; dall'altro stabilisce che nel caso in cui tale Commissione abbia espresso parere contrario o condizionato a un progetto di legge su una delle materie di competenza regionale concorrente o riguardanti la fiscalità regionale, e la Commissione parlamentare non si sia adeguata, l'Assemblea debba deliberare a maggioranza assoluta dei componenti.

La nuova disciplina costituzionale ha profonde ripercussioni anche sulle fonti locali. Infatti, dall'analisi delle materie nelle quali è adesso ripartita la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, si ricava che, tra quelle esclusive dello Stato, compare la «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» (art. 117, c. 2°, lett. p); mentre tra quelle concorrenti l'art. 117, c. 3°, Cost., come novellato, *non* comprende la restante (ampia) disciplina degli enti locali.

Le conseguenze sono percettibili di primo acchito: nelle materie di competenza ripartita, sin da oggi ben può il Parlamento dare corpo alla riforma, operando una codificazione tale da consentire lo sviluppo di un'ampia autonomia regionale. Oppure, può continuare a lasciare le cose come stanno, costringendo le Regioni a individuare esse stesse cosa sia disposizione di principio e cosa sia disposizione di dettaglio, col rischio che i ricorsi davanti alla Corte costituzionale aumentino a dismisura, e che le scelte siano lasciate, anziché alla politica, a un organo giurisdizionale. Ciò assume rilievo anche in alcuni settori di competenza concorrente nei quali può spiegarsi la potestà regolamentare degli enti locali². Ma soprattutto va notato che, nelle materie residuali, le Regioni possono parimenti legiferare, producendo l'abrogazione della vigente normativa statale³.

In materia di enti locali, si pongono allora due interrogativi fondamentali: a) come debbono essere interpretate le parole «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città me-

² Si pensi, ad esempio, solamente ai settori relativi alla «tutela della salute» e al «governo del territorio», che potrebbero incidere sull'autonomia normativa degli enti locali in materia urbanistica e d'igiene.

³ Sul punto si vedano, però, le osservazioni critiche di T. MELE, *La riforma costituzionale del Titolo V della seconda parte della Costituzione: gli effetti sull'ordinamento*, in *Giust. it.* (www.giust.it), 2001, n. 11, secondo il quale alle Regioni non sarebbe garantita una vera e propria potestà legislativa esclusiva, come nel caso dello Stato, ma solo una potestà residuale, salva quindi la possibilità, per lo Stato, di intervenire con proprie leggi generali in settori di competenza residuale regionale, con la possibilità riconosciuta alle Regioni, nel momento di «attivazione» della loro potestà legislativa, di derogare alla legislazione statale, che pertanto non risulterebbe formalmente abrogata. *Contra*, tuttavia, cfr. L. OLIVIERI, *L'ammissibilità di leggi dello Stato di «coordinamento e garanzia dell'unità dell'ordinamento» dopo la riforma della Costituzione*, in *Giust. it.* (www.giust.it), 2001, n. 12.

tropolitane», circa le quali lo Stato mantiene una competenza esclusiva (e, in subordine, «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale», circa la quale la competenza si trasferisce integralmente alle Regioni)?; b) quali limiti incontra la potestà legislativa residuale delle Regioni?

a) Quanto al primo problema, è evidente che, se il legislatore di revisione avesse voluto riservare allo Stato l'intera competenza in materia di enti locali, avrebbe utilizzato formule diverse (ad es.: «enti locali», o «legislazione in materia di Comuni, Province e Città metropolitane», o simili). Così pure, se avesse inteso ripartire la competenza, avrebbe inserito la materia «enti locali» tra quelle concorrenti. Viceversa, ha riservato a sé, in primo luogo, la legislazione elettorale. Non pare che sorgano particolari questioni in proposito: le uniche elezioni oggi non disciplinate direttamente dalla legge, bensì da statuti e regolamenti locali – quelle circoscrizionali – potranno essere ridisciplinate con legge dello Stato o lasciate alle scelte dei competenti organi comunali. Se mai, va notato che – non essendo le circoscrizioni «organi di governo» – la legislazione regionale potrebbe prevedere diversi assetti territoriali degli enti, non avendo le circoscrizioni alcuna «copertura» costituzionale, diversamente dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane.

La locuzione «organi di governo», a sua volta, è semanticamente più indeterminata, e si presta a interpretazioni più o meno restrittive. Letta alla luce del significato attribuitole dalla legislazione vigente, parrebbe però escludere, ad esempio, la disciplina statale della struttura amministrativa, le forme associative, i rapporti tra Regione ed enti locali, eventuali controlli e altre importanti questioni. Così pure le parole «funzioni fondamentali» vanno intese per quello che significano: allo Stato spetta individuare le funzioni «fondamentali» (e quindi non tutte)⁴ di ciascun livello di governo previsto dalla disposizione citata, senza presupporre, per la ripartizione, l'esistenza di enti o forme associative oggi esistenti, giacché ogni Regione potrà ridisegnare *ex novo* la mappa degli enti o comunque dei soggetti che operano a livello locale (ad es.: comunità montane, municipi, consorzi, ecc.). È altresì materia di competenza esclusiva statale disciplinare le modalità di svolgimento delle medesime, essendo esclusa ogni interferenza regionale in materia⁵.

⁴ Per le diverse possibilità di interpretazione di tale ambigua definizione, si veda *ultra*, par. 3.

⁵ Questo pone il problema di individuare i limiti oltre i quali un intervento statale troppo dettagliato possa incidere impropriamente sull'autonomia normativa degli enti locali, adesso espressamente prevista dall'art. 117, c. 6°, Cost.

b) In relazione ai limiti che incontrano le materie residuali, l'art. 117, c. 4°, Cost. non pone il limite della legislazione statale di principio. Parrebbe dunque che le Regioni siano titolari di una competenza esclusiva, destinata a scontrarsi solo con i limiti generali (Costituzione e vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali), nonché con i limiti che si desumono dall'art. 120 Cost. nella sua nuova formulazione⁶. Se, infatti, «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», risulta subito chiaro che tutte le leggi, siano esse statali, delle Regioni (speciali e ordinarie) o delle Province autonome, e quale che sia la loro tipologia, sono egualmente subordinate, in primo luogo, alla Costituzione e alle leggi costituzionali, parametri del controllo di costituzionalità. La riforma, peraltro, ha per così dire «costituzionalizzato», rendendolo assai più intenso, e facendovi soggiacere anche le leggi statali, un limite in precedenza individuato dalla Corte costituzionale: quello derivante dall'appartenenza all'ordinamento comunitario e quello degli obblighi internazionali⁷.

Già si discute, poi, se con questa formulazione, letta in combinato disposto con l'art. 120 Cost., non si introducano vincoli assimilabili: a) al limite dell'interesse nazionale (o di altre Regioni), sino a ieri espressamente enunciato dall'art. 117, c. 1°, Cost.; b) al limite dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato (cosa ben diversa dal limite dei principi fondamentali della materia); nonché c) al limite delle grandi riforme economiche e sociali.

Mentre la risposta sembra essere parzialmente affermativa per queste due ultime categorie, per cui, anche nel domani, la potestà legislativa regionale non potrebbe discostarsi almeno dagli «orientamenti e direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica delle norme» che formano in un dato momento storico «il tessuto dell'ordinamento» (sentt. nn. 6/1956 e 1107/1988), o comunque da valori e criteri di larghissima portata, ancorché inespressi⁸; né potrebbe parimenti de-

⁶ In generale, con spunti critici, sulle limitazioni alla legislazione regionale esclusiva dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, si veda P. CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle Regioni*, in AA.VV., *Le modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., 199 ss.

⁷ In particolare, rispetto al primo, si ricorda che in passato la Corte ha ammesso che le norme comunitarie possano derogare, in base all'art. 11 Cost., alle stesse disposizioni costituzionali sul riparto delle competenze (sent. n. 399/1987 e altre successive). Sui problemi posti da tale previsione, si veda C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in AA.VV., *Le modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., 194 ss.

⁸ Così L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2000, 78, nel ricostruire le problematiche vicende dei limiti alla potestà legislativa regionale.

rogare alle motivazioni, agli scopi, ai contenuti essenziali di leggi economico-sociali di grande respiro, il legislatore statale non sembra più poter perseguire gli «interessi nazionali» nelle materie di competenza regionale, considerandoli come un presupposto della competenza statale⁹.

Limiti impliciti e logici sono infine rappresentati dal territorio (per cui l'efficacia della legge si arresta ai confini del territorio regionale), e dalle materie: naturalmente le Regioni possono disciplinare le sole materie elencate rispettivamente nell'art. 117, commi 2° e 3°, Cost. o nelle leggi costituzionali approvative dei rispettivi statuti, ma anche adesso fanno eccezione particolari settori nell'ambito di qualsiasi materia (ad es. i rapporti di diritto privato, sent. n. 154/1972, relativamente alla materia «agricoltura»), nonché le sanzioni penali (*ex art. 25, c. 2°*, Cost.)¹⁰.

In conclusione, un'ultima riflessione sulla sorte del Testo unico approvato con il d.lgs. n. 267/2000. Esso resta in vigore sostanzialmente in ogni sua parte¹¹, sino a che le Regioni non si approprieranno della competenza residuale in materia di enti locali, con i limiti sopra ricordati. Le fonti locali – per ora – resteranno dunque ancorate alla disciplina statale. Nondimeno, senza aspettare leggi-quadro di ridisciplina del settore, essendo la materia residuale, le Regioni (o alcune di esse) ben potrebbero sovvertire il sistema delle fonti locali. La ripartizione di competenza tra statuto e regolamento, come abbiamo evidenziato lo scorso anno in questa sede¹² e già prima altrove¹³, non trova espresso fondamento costituzionale (mentre oggi lo trovano, nei limiti che si diranno, la potestà statutaria locale, *ex art. 114 Cost.*, e la potestà regolamentare degli enti locali, *ex art. 117, c. 6°*, Cost.). La legge regionale è pertanto abilitata, sostituendosi al d.lgs. n. 267/2000, a ridisciplinare *funditus* la

⁹ Sul problema della «sopravvivenza» dell'interesse nazionale anche dopo la riforma di cui alla l. cost. n. 3/2001, cfr. A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, 2001, n. 2, 345 ss.; R. TOSI, *A proposito dell'interesse nazionale*, e R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (www.mulino.it/html/riviste/quaderni_costituzionali).

¹⁰ L'interpretazione delle disposizioni costituzionali, comunque, non potrà non tenere conto, da parte del Parlamento, del Governo e della Corte costituzionale, del mutato contesto nel quale i nuovi limiti da esse posti vengono a collocarsi.

¹¹ Ad eccezione della parte relativa ai controlli preventivi sugli atti degli enti locali, «travolti» dall'abrogazione dell'art. 130 Cost. Sul punto, controverso, della sorte di tali controlli, si rimanda alle opposte ricostruzioni di L. OLIVIERI, *L'abrogazione dei controlli sugli atti degli enti locali*, e di G. VIRGA, *I nuovi principi costituzionali non possono abrogare per implicito le disposizioni delle leggi previgenti*, in *Giust. it.* (www.giust.it), 2001, n. 10.

¹² Cfr. L. PEGORARO-T.F. GIUPPONI, *Le fonti locali tra legislazione di principio e disposizioni di dettaglio*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, Giappichelli, Torino, 2001, 243 ss.

¹³ L. PEGORARO, *Gli statuti degli enti locali*, Maggioli, Rimini, 1993.

sfera rispettiva di tali due fonti secondarie o, preferibilmente, alla luce della rinnovata tutela costituzionale delle autonomie locali, ad affidare ad essi le scelte in materia.

3. Gli statuti degli enti locali e le conseguenze del loro fondamento costituzionale «diretto»

La volontà di un generale rafforzamento del sistema delle autonomie, alla base della riforma di cui alla l. cost. n. 3/2001, ha coinvolto direttamente, come abbiamo visto, il sistema delle fonti locali. In particolare, per quanto riguarda gli statuti di Comuni e Province (e, in previsione, Città metropolitane), il testo costituzionale si fa carico di un loro esplicito richiamo. Infatti l'art. 114, c. 2°, Cost. stabilisce che «I Comuni, le Province le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione». Ma quale la reale portata di una tale previsione? Al di là dell'apparente «parificazione» tra i livelli di autonomia riconosciuti alle Regioni e quelli garantiti agli enti locali¹⁴, la disposizione sembrerebbe, infatti, richiamare la presenza di principi costituzionali in materia di statuti degli enti locali.

Ma un rapido esame delle previsioni di cui al Titolo V riformato rende chiaro come tali principi costituzionali in materia di autonomia statutaria degli enti locali non esistano affatto. Al massimo possono essere rinvenute disposizioni «orientative» in materia di esercizio delle funzioni degli enti locali, come quelle previste all'art. 118 Cost.¹⁵, ma nulla che aiuti a dare un contenuto (e quindi una piena garanzia) «costituzionale» agli statuti degli enti locali.

Da questo punto di vista, quindi, sembra che nulla sia realmente cambiato in relazione al fondamento costituzionale dell'autonomia statutaria degli en-

¹⁴ Subito rimarcata dalla dottrina che ha parlato di una disposizione che «illude ... le autonomie territoriali minori, dando da pensare che esse siano state finalmente innalzate alla stessa dignità costituzionale delle Regioni», vista l'attribuzione (art. 117, c. 2°, lett. p) di una rilevante competenza legislativa in materia di enti locali allo Stato (così A. RUGGERI, *Intervento*, in A. FERRARA-L.R. SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell'ordinamento regionale*, cit., 52 ss.).

¹⁵ In base al quale «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

ti locali la quale, al di là dell'esplicito riferimento citato, risulta ancora sostanzialmente «indiretto», a causa della necessità di un'interposizione legislativa che dia reale contenuto all'autonomia solo nominalmente prevista.

Di più, il possibile riferimento ad un intervento legislativo necessariamente di «principio», in base alla nota interpretazione del riferimento alle «leggi generali della Repubblica», viene a mancare a causa dell'abrogazione dell'art. 128 Cost. In tal modo, almeno teoricamente¹⁶, l'intervento legislativo potrebbe (come ha dimostrato di poter fare anche in passato) spaziare liberamente fino a comprendere una disciplina estremamente dettagliata, a tutto discapito della presunta rafforzata autonomia statutaria degli enti locali. In sostanza verrebbe a mancare anche il vincolo alla legislazione «per principi», che ha rappresentato, almeno nelle intenzioni, la «stella polare» della riforma attuata dal d.lgs. n. 267/2000. Ma andiamo con ordine.

L'attuale posizione degli statuti nel sistema delle fonti appare, di fatto, ancora caratterizzata da una subordinazione di tipo gerarchico nei confronti della legislazione. Come abbiamo visto, è infatti la legge, e in particolare la legge statale, ad avere una competenza esclusiva in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» mentre, in base alla generale clausola residuale, spetta alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni tutto ciò che, in materia di ordinamento degli enti locali, non sia da ricomprendere nella competenza esclusiva dello Stato.

In realtà una ricognizione degli spazi di legislazione esclusiva delle Regioni, necessaria per ricavare ciò che residua all'autonomia statutaria degli enti locali, non appare affatto semplice. Una rapida, ma meramente «formale», analisi delle disposizioni del t.u. del 2000 porta a individuare, tra le competenze non riservate allo Stato, anche quella relativa alle disposizioni generali relative alle fonti dell'autonomia locale (e cioè statuti e regolamenti) e ai loro rapporti con la legislazione, cosa che mette in risalto la possibilità di una «differenziazione» a livello regionale del sistema delle fonti locali¹⁷.

Resta inoltre il problema di un'individuazione concreta di cosa siano le «fun-

¹⁶ L'autonomia degli enti locali, infatti, al di là dell'abrogazione dell'art. 128 Cost., trova un aggancio anche nell'art. 5 Cost. e nelle norme che ora, nominalmente, riconoscono spazi alla potestà statutaria e regolamentare.

¹⁷ Sul punto si rimanda a L. OLIVIERI, *Prime riflessioni sulle influenze della riforma costituzionale sull'ordinamento degli enti locali*, in *Giust. it.* (www.giust.it), 2001, n. 11, che propone un'elencazione di materie «residuali» di competenza regionale comprendente, tra l'altro, il diritto di accesso e la partecipazione, le forme associative, l'organizzazione del personale, nel rispetto delle norme del codice civile e dei principi costituzionali, la dirigenza, i controlli sugli organi e l'ordinamento finanziario e contabile.

zioni fondamentali»¹⁸. Saranno da intendere come quegli ambiti di materia in cui appare necessaria, in virtù della loro rilevanza, una disciplina unitaria a livello nazionale (e, quindi, anche eventualmente dettagliata), o dovranno piuttosto essere intese come l'indicazione, in settori prestabiliti, delle sole disposizioni fondamentali, lasciando a successivi interventi normativi la specificazione di tali generali principi? Il problema non è secondario, anche perchè si innesta su una tradizione storica che vede alcune consolidate competenze comunali, tanto da far addirittura ritenere che si tratti di attribuzioni originarie degli enti locali, che il nuovo assetto costituzionale si è limitato solamente a riconoscere (quasi una sorta di non ben precisato «diritto naturale» ...).

Appare chiaro come una lettura sistematica della riforma costituzionale, in continuità con i processi di riforma che hanno investito l'ordinamento degli enti locali nel biennio 1999-2000, dovrebbe far propendere per una lettura compatibile con quanto disposto dall'art. 1, c. 3°, dello stesso d.lgs. n. 267/2000, a mente del quale «la legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa»¹⁹. Si è, però, già sottolineato altrove come tale previsione rischi di rappresentare un mero programma di «politica del diritto» di fronte, da un lato, all'affermazione contestuale che «il presente testo unico contiene i principi e le disposizioni in materia di ordinamento dei Comuni e delle Province» (art. 1, c. 1°, d.lgs. n. 267/2000) e, dall'altro, ai noti dubbi in merito all'efficacia di vincoli alla legislazione futura stabiliti con atto legislativo²⁰. I dubbi sull'effettività di un reale «salto» verso una più marcata garanzia costituzionale dell'autonomia statutaria degli enti locali, allora, risultano più che mai fondati. Chi è, infatti, il giudice dell'individuazione del-

¹⁸ Sul punto si veda, tra gli altri, A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, relazione al Seminario A.I.C. «Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione», Bologna, 14 gennaio 2002, p. 5 del dattiloscritto, il quale sottolinea che «la linea divisoria tra le funzioni di spettanza degli enti territoriali minori dal testo di riforma definite «fondamentali» e le funzioni che potrebbero dunque dirsi «non fondamentali» è assai labile, persino evanescente».

¹⁹ E questo anche nonostante la chiara antinomia tra la disposizione citata e la nuova formulazione dell'art. 114 Cost., che prevederebbe ora i soli principi stabiliti a livello costituzionale come limite all'autonomia statutaria degli enti locali. Infatti, come già notato, non solo tali principi risultano di difficile individuazione, ma è la stessa Costituzione a «sottrarre» ampie zone di autonomia alla potestà statutaria locale, attribuendo una rilevante competenza legislativa esclusiva allo Stato.

²⁰ Sul punto si rimanda alle osservazioni contenute in L. PEGORARO-T.F. GIUPPONI, *Le fonti locali tra legislazione di principio e disposizioni di dettaglio*, cit., 252 ss.

le funzioni «fondamentali» (e, di conseguenza «non fondamentali»), se non lo stesso legislatore, statale e regionale?

Anche per quanto riguarda le materie di competenza legislativa regionale esclusiva, si pone invero il problema del rapporto tra legge e potestà statutaria degli enti locali. Quale l'intensità dell'intervento legislativo regionale? L'impegno ad una legislazione «per principi» (al di là della sua reale portata) è infatti un «autovincolo» previsto a livello di legislazione statale. Può considerarsi estensibile anche alla legislazione regionale esclusiva?²¹ In effetti la possibilità di interventi regionali di dettaglio, in combinato con la legislazione statale²², rappresenterebbe il rischio reale di un sacrificio eccessivo dell'autonomia degli enti locali.

Per questo le interpretazioni che vedono negli statuti degli enti locali una fonte subprimaria, frutto di una competenza costituzionale atipica riservata²³, continuano a non convincere nel momento in cui si scontrano col fatto, indiscutibile, che i concreti principi di esercizio dell'autonomia statutaria sono, e dovranno essere, contenuti a livello di legislazione²⁴ (statale o regionale). E que-

²¹ Cfr., a tale proposito, le affermazioni di L. OLIVIERI, *Prime riflessioni*, cit., secondo il quale «si tratta di limitazioni che una legge statale pone a se stessa ... e che non pare siano in grado di incidere sulle leggi regionali, a meno che non siano le stesse Regioni ad introdurre, con proprie leggi, dette limitazioni» e, perciò, «una legge regionale sull'ordinamento degli enti locali potrebbe ... dettare un rapporto tra statuti e legge regionale medesima del tutto diverso da quello dettato dalle norme citate». Ma lo stesso Autore, alla luce di una lettura sistematica del testo costituzionale, ritiene «difficilmente conciliabile» col nuovo assetto costituzionale, anche in base all'art. 5 Cost., una siffatta possibilità.

²² Si rifletta, inoltre, sull'eventualità, per il legislatore statale, di prevedere un ruolo della Regione anche nelle materie di competenza esclusiva statale, sulla scia del modello della potestà legislativa d'attuazione. Certo il testo costituzionale ha eliminato tale previsione, ma non è escluso che lo Stato, di fronte alla necessità di un «coordinamento» a livello regionale, attribuisca un ruolo concreto alla potestà legislativa regionale in materie di competenza legislativa statale, con un ulteriore livello di interposizione (con buona pace del fondamento costituzionale «diretto» dell'autonomia statutaria). Sul punto si veda *ultra*, par. 5.

²³ Cfr., tra gli altri, P. VIRGA, *Amministrazione locale*, in *Diritto amministrativo*, III, Giuffrè, Milano, 1998, 18; F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova, 1999, 181; G. ROLLA-T. GROPPi, *L'ordinamento dei comuni e delle province*, Giuffrè, Milano, 2000, 124; G. ROLLA, *Diritto degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2000, 37; E. DE MARCO, *Statuti comunali e provinciali*, in *Enc. dir.*, agg. IV, Giuffrè, Milano, 2000, 1144 ss. Da ultimo, in giurisprudenza, si veda T.a.r. Toscana, 26 marzo 2001, n. 623, su cui si rimanda a S. DEL TREDICI, *Lo statuto degli enti locali quale fonte normativa «sub-primaria»*, in *Foro Toscano*, 2001, n. 1, 69 ss.

²⁴ Si vedano, a tal proposito, le affermazioni di V. ITALIA, *Testo unico degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2001, I, 1, 47, secondo il quale «le norme statutarie autonome sono secondarie o subprimarie, in quanto sono dipendenti e condizionate dalla legge statale che ha riconosciuto l'autonomia statutaria». Da notare come l'Autore utilizzi i termini secondario e subprimario come sinonimi, quasi a voler significare l'inutilità di una tale distinzione, alla luce della citata, in-

sto anche se, cosa nient'affatto trascurabile, gli statuti hanno trovato «cittadinanza» nel testo costituzionale, perché l'effettiva garanzia costituzionale dell'autonomia statutaria degli enti locali trova ancora il suo punto di forza nell'art. 5 Cost., unico vero «principio» rintracciabile, ma dalla forte ambivalenza (e passibile di opposte interpretazioni, anche ad opera della Corte costituzionale).

In conclusione, anche successivamente alla l. cost. n. 3/2001, gli statuti degli enti locali non rappresentano, come invece accadrà per i «rinnovati» statuti regionali (al di là della citata illusoria parificazione attuata dall'art. 114 Cost.), la norma fondamentale di riconoscimento di un ordinamento giuridico particolare, garantito direttamente in Costituzione, a cui riconoscere riserve di competenza funzionale a livello costituzionale. Senza l'indicazione di specifici contenuti, e degli strumenti di attuazione di tali contenuti, l'apodittica «citazione» degli statuti all'interno del testo costituzionale non rafforza, se non in chiave meramente simbolica, gli spazi di autonomia già in precedenza riconosciuti, e garantiti (o meno), dalla legislazione ordinaria nel quadro costituzionale previgente (artt. 5 e 128 Cost.).

4. I regolamenti degli enti locali tra (vecchia) gerarchia e (nuova?) competenza

Anche per quanto riguarda i regolamenti degli enti locali la riforma ha inserito in Costituzione, per la prima volta, un esplicito riconoscimento della loro «esistenza». All'interno di un più generale riconoscimento dell'esercizio della potestà regolamentare²⁵, infatti, l'art. 117, c. 6°, Cost. stabilisce che «i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite».

Appare subito chiaro come il legislatore di revisione abbia voluto complessivamente rafforzare, a tutti i livelli, il ruolo della potestà regolamentare, sulla scia del noto processo di delegificazione e semplificazione normativa attuato a partire dalla l. n. 59/1997. Tuttavia appaiono seri i dubbi di un reale rafforzamento della potestà regolamentare a livello locale, e questo per tutta una serie di motivi.

discutibile, dipendenza degli statuti degli enti locali dalla legislazione statale (e, ora, anche regionale).

²⁵ A tale proposito si rimanda alle osservazioni di N. LUPO, *Nel nuovo Titolo V il fondamento costituzionale della potestà regolamentare del Governo?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, cit.

Innanzitutto sembra poco più che una suggestione l'affermazione che la Costituzione, nel riconoscere esplicitamente il ruolo della potestà regolamentare, abbia fatto automaticamente cadere il necessario fondamento legislativo dell'esercizio di tale potestà, richiesto sulla base del principio di legalità²⁶. Non sembra infatti plausibile, se non nell'ottica di un totale superamento delle categorie giuridiche in merito ai rapporti tra amministrazione e legislazione, che il fondamento costituzionale della potestà regolamentare abbia fatto superare (quasi una sorta di riserva di regolamento) l'impostazione in chiave nettamente gerarchica dei rapporti tra legislazione e potestà regolamentare, in favore di un'impostazione ispirata al principio della competenza²⁷.

Infatti la norma costituzionale non fa altro che ribadire la spettanza del potere regolamentare, tra l'altro in modo assai vago, senza in alcun modo stabilire i suoi «confini» rispetto all'attività legislativa. Gli aspetti di maggiore interesse sono rappresentati, da un lato, dalle conseguenze in relazione ai rapporti tra legge (statale e regionale) e regolamenti degli enti locali; dall'al-

²⁶ Cfr., anche se in chiave problematica, N. LUPO, *Nel nuovo Titolo V il fondamento costituzionale della potestà regolamentare del Governo?*, cit., secondo cui, in base al dettato della riforma, «si potrebbe persino giungere a sostenere che di fondamento legislativo della potestà regolamentare non debba né possa più parlarsi nell'ordinamento italiano, in quanto il legislatore ordinario – statale, così come regionale – non sarebbe abilitato ad incidere sull'area delle competenze regolamentari così come delineate direttamente dalla Carta costituzionale; salvo, forse, per la sola delega della potestà regolamentare dallo Stato alle Regioni, nelle materie rientranti nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, posto che tale delega sembrerebbe dover avere necessariamente luogo con atto legislativo statale».

²⁷ A tale proposito si rimanda a A. RUGGERI, *La potestà regolamentare*, in AA.VV., *Le modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., 210 ss., secondo il quale, nel disegno di riforma, non è chiaro in che modo i regolamenti degli enti locali «si pongano rispetto alle fonti sia dello Stato che della regione». Se da un lato, infatti, «parrebbe che i regolamenti ora in discorso debbano far capo a tutte le leggi suddette, sviluppandone e attuandone (in senso lato) le statuizioni», è altrettanto vero, secondo l'Autore, che «a pena di ritenere che si faccia un passo indietro rispetto a quanto già stabilito nella Carta del 1948 ... i rapporti tra tali regolamenti e le leggi non possano essere esclusivamente di subordinazione gerarchica», ma piuttosto debbano essere considerati come «misti», per cui «accanto ad una componente di gerarchia, imposta per irrinunciabili ragioni di unità» si configurerebbe «una componente di separazione, a vantaggio appunto delle fonti regolamentari». Tuttavia, è lo stesso Autore a rimarcare come «rimanga sommamente incerta ... la linea divisoria tra le stesse così come indeterminato il modo della loro reciproca combinazione». Vedi anche, dello stesso Autore, *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Giappichelli, Torino, 2001, 67, dove, a proposito dei rapporti tra fonti regionali e fonti locali, si sottolinea che «risulta ... oggi un quadro assai composito e connotato da forte fluidità ... in seno ai quali gli *elementi di gerarchia*, comunque irrinunciabili per la funzione unificante che è loro propria, si mescolano e variamente combinano con gli *elementi di separazione*, riconoscibili a favore delle fonti di minore autonomia locale».

tro da quelle che derivano, per così dire, a livello «orizzontale», e cioè tra le diverse potestà regolamentari previste.

Per quanto riguarda il primo problema, non sembra che le cose siano cambiate di molto, alla luce della già citata competenza statale esclusiva in merito alle «funzioni fondamentali» degli enti locali, e, dall'altro lato, di fronte alla novità rappresentata dalla competenza regionale residuale in materia di funzioni «non fondamentali». Spetterà, quindi, al legislatore dare corpo all'autonomia normativa locale, ampliando, o restringendo, gli spazi lasciati alla disciplina locale relativa all'esercizio delle funzioni. Come abbiamo visto, infatti, forti rimangono le perplessità sulla reale efficacia (e sulla sua «vincolatività» per quanto riguarda la potestà legislativa regionale residuale) della clausola del Testo unico in base al quale la legislazione in materia di enti locali deve prevedere l'indicazione espressa delle norme inderogabili da parte dell'autonomia normativa locale. La stessa indicazione del limite «dei principi fissati dalla legge» (e, ovviamente, dell'intero Statuto), di cui all'art. 5, d.lgs. n. 267/2000, alla luce dei problemi citati, rappresenta ben poca cosa.

Ragionare diversamente, ritenendo che la normazione locale sia speciale e derogatoria rispetto alla legislazione statale o regionale in materia, significherebbe dotare i regolamenti degli enti locali di una facoltà di deroga che non trova alcun appiglio nel testo costituzionale.

Sicuramente, però, gli interventi legislativi in materia di esercizio delle funzioni da parte degli enti locali dovranno garantire, come ha affermato più volte la stessa Corte costituzionale, quegli spazi di necessaria autonomia riconosciuti agli enti locali dal complessivo disegno costituzionale, a partire dall'art. 5 Cost., principi sicuramente rafforzati (almeno nelle intenzioni) con la modifica del Titolo V della Costituzione, nonché dall'espressa individuazione di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni come «enti autonomi» (art. 114, c. 2°, Cost.).

In relazione alla seconda questione, si pongono problemi più delicati. In base alla disposizione citata, infatti, è stabilito che «la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni», mentre «la potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia». È quindi prevista una forte implementazione della potestà regolamentare regionale, anche nelle materie di competenza concorrente. Il problema, nei confronti della potestà regolamentare degli enti locali, è dato dalla possibilità di una delega alle Regioni, da parte dello Stato, della potestà regolamentare nelle materie di competenza esclusiva, tra cui anche «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali» degli enti locali.

È chiaro come questa disposizione, soprattutto per quanto riguarda l'individuazione delle funzioni fondamentali, possa rappresentare uno strumento attraverso il quale lo Stato, individuate le funzioni, deleghi alle Regioni la

potestà regolamentare di dettaglio, con il reale rischio di una sovrapposizione con la potestà regolamentare degli enti locali in relazione alla disciplina dell'esercizio delle loro funzioni. Anche in questo caso, alla luce del fatto che il dettato costituzionale riconosce che le funzioni degli enti locali debbano essere loro attribuite (ovviamente con legge)²⁸, si ripropone il problema di una garanzia dell'autonomia regolamentare locale che appare rafforzata costituzionalmente solo in maniera «simbolica», e ancora da ricondurre, sostanzialmente, all'art. 5 (e, nei limiti precisati, 114, c. 2°), Cost., oggi da interpretare alla luce dei nuovi (general) principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Anche per questo, almeno per quanto riguarda i regolamenti degli enti locali nei rapporti con le altre fonti regolamentari, deve intendersi che la Costituzione imponga ora il rispetto delle competenze a livello di ciascun settore di intervento (statale, regionale e locale), in virtù del principio di sussidiarietà che rappresenta una delle chiavi di volta dei rinnovati rapporti tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali, ed anche sulla falsariga di quanto già era stato affermato sotto il previgente sistema²⁹.

Sostanzialmente, quindi, la posizione dei regolamenti nel sistema delle fonti rimane fortemente «agganciata» alle problematiche messe in evidenza sotto il previgente assetto costituzionale, anche se appare indubbio che la ge-

²⁸ In realtà si ripropone, ancora una volta, il problema dell'individuazione delle funzioni attribuite agli enti locali. Il disposto del citato art. 117, c. 6°, Cost., infatti, sembra in contrasto con quanto stabilito dall'art. 118, in base al quale gli enti locali, oltre alle funzioni loro conferite, sono titolari anche di funzioni «proprie» (?). Appare chiaro come sia difficile conciliare le due impostazioni, nonché individuare concretamente tali funzioni «originarie», perché la disposizione in questione, anche a patto di interpretarla come immediatamente devolutiva, risulta troppo generica. Più in generale rimane il dubbio se l'attribuzione di funzioni in questione si sostanzzi, di fatto, in quel vasto processo di conferimento di funzioni amministrative (e relative procedure) di cui alla l. n. 59/1997 e successive attuazioni (a partire dal d.lgs. n. 112/1998). Sul punto si vedano le osservazioni di U. DE SIERVO, *Le potestà regolamentari*, in A. RUGGERI-G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè, Milano, 2001, 159, che definisce l'articolo in questione come una «disposizione dall'ardua comprensibilità, ... ove rapportata con quanto previsto al c. 2°, lett. p), del nuovo art. 117 e al nuovo art. 118, commi 1° e 2°». Per un'analisi complessiva delle norme costituzionali sul riparto di funzioni amministrative, si veda R. BIN, *Le funzioni amministrative*, relazione al Seminario A.I.C. «Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione», cit.

²⁹ Si veda, sul punto, la ricostruzione del problematico rapporto tra regolamenti, statali e regionali, e autonomia normativa degli enti locali tracciata da M. PICCHI-C. PERINI-D. TICCI, *Un modello di legge regionale di allocazione delle funzioni. Potestà normativa regionale e autonomia regolamentare di Comuni e Province*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive – III. I rapporti tra Regione, enti locali e società civile nei nuovi statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2001, 143 ss.

nerale rilevanza della potestà regolamentare di cui alla riforma in esame non potrà non incidere anche a livello di ordinamento degli enti locali, pur se con la necessaria precisazione che non sembra, tanto meno per quanto riguarda l'esercizio del potere regolamentare degli enti locali, che l'originario impianto di piena subordinazione gerarchica alla legge sia stato superato da un assetto incentrato su sfere di competenza regolamentare costituzionalmente riservate³⁰.

5. Un nodo non risolto: il rapporto tra autonomie regionali e autonomie locali

In realtà, fuori dal disegno di riforma rimane uno dei temi più delicati degli ultimi anni, che rischia anzi di essere ulteriormente «aggravato»: il rapporto tra Regioni e autonomie locali³¹. Il disegno di riforma, al di là dei solenni proclami, non ha in maniera chiara optato per una delle caratteristiche dei sistemi federali, e cioè la competenza delle articolazioni statali o regionali in materia di ordinamento degli enti locali³². La previsione di una competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali riguarda solamente, come sappiamo, le Regioni speciali, sulla base dei rispettivi statuti così come modificati dalla l. cost. n. 1/1993.

Lungo il difficile percorso di attuazione del disegno autonomistico di cui alla Costituzione del 1948, si è sempre posto il problema (mai risolto) di una

³⁰ Diversamente da quanto affermato, successivamente alle riforme del 1999-2000, da una parte della dottrina, propensa a interpretare i rapporti tra legge e regolamenti locali in chiave di separazione di competenza (legislativamente fondata), alla luce di una presunta generale derogabilità della fonte legislativa da parte di quella regolamentare. Su tali aspetti si rimanda a L. PEGORARO-T.F. GIUPPONI, *Le fonti locali tra legislazione di principio e disposizioni di dettaglio*, cit., 253.

³¹ Sul punto si rinvia, tra gli altri, a AA.VV., *Regioni ed enti locali - Il ruolo regionale di coordinamento del governo locale*, Giuffrè, Milano, 1992; a M.T. SERRA, *Il sistema autonomistico locale nell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 1999; a F. DIMORA, *Rapporti tra fonti regionali e fonti locali nell'ordinamento italiano*, in R. SCARCIGLIA-M. GOBBO (a cura di), *Nuove tendenze dell'ordinamento locale: fonti del diritto e forma di governo nell'esperienza comparata*, E.U.T., Trieste, 2001, 13 ss.; nonché, per gli effetti della l. cost. n. 3/2001, a G. PASTORI, *I rapporti fra Regioni ed enti locali nella recente riforma costituzionale*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, cit., 217 ss.

³² Cfr. L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, Maggioli, Rimini, 2000, 83, che sottolinea la precisa scelta del costituente del 1948 nel senso di «discostarsi nettamente dai modelli – tipicamente adottati in classiche forme federali e particolarmente, in Europa, nella struttura federale tedesca – di «immedesimazione» degli enti locali nell'ordinamento regionale».

chiara delineazione dei rapporti tra Regioni ed enti locali. Ad un assetto di rapporti caratterizzato dalla distinzione-cooperazione tra gli enti citati, si è preferito un quadro incentrato sulla separazione-contrapposizione tra i due livelli di governo³³.

Questo è accaduto anche per una certa ambiguità delle stesse originarie disposizioni costituzionali che, da un lato, sembravano riconoscere ai comuni e alle province un ruolo di integrazione funzionale «interno» al livello regionale, mentre dall'altro delineavano una diretta «tutela» a livello statale delle sfere di autonomia riconosciute direttamente agli enti locali, privilegiando gli aspetti di contrapposizione. Si pensi solamente al rapporto tra l'art. 118, c. 1°, Cost. e l'ultimo comma dello stesso articolo, nella vecchia formulazione³⁴. Il problema sembra tornare con la nuova formulazione dell'articolo in questione, che prevede una sovrapposizione di piani normativi in relazione all'individuazione delle funzioni degli enti locali, tra Stato e Regioni³⁵.

La volontà di interpretare il ruolo regionale come «centro propulsore e di coordinamento» delle autonomie locali³⁶, e di sottolinearne le essenziali funzioni di programmazione (chiara fin dal d.p.r. n. 616/1977 e dalla l. n. 142/1990)³⁷, al fine di creare un vero e proprio sistema regionale delle autonomie locali, è il frutto di un'ispirazione che «cerca soprattutto di supera-

³³ Così G. PASTORI, *I rapporti fra Regioni ed enti locali nella recente riforma costituzionale*, cit., 220.

³⁴ «Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali ... La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici».

³⁵ Si vedano, a tale proposito, le preoccupate osservazioni di G. PASTORI, *I rapporti fra Regioni ed enti locali nella recente riforma costituzionale*, cit., 223: «Nel primo comma esso stabilisce che le funzioni amministrative sono attribuite in via principale ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ... Invece, il c. 2° del nuovo art. 118 soggiunge che Comuni, Province, Città metropolitane sono titolari di funzioni proprie ... e di quelle conferite con legge statale e regionale, secondo le rispettive competenze: così confermando e ribadendo la duplicità di legislazione e facendo penetrare la legislazione nazionale nella determinazione (regionale) delle funzioni locali».

³⁶ Secondo la nota affermazione della Corte costituzionale nella sent. n. 343/1991, su cui si veda L. VANDELLI, *La Regione come «centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali» e le funzioni delle Province*, in *Giur. cost.*, 1991, 2738 ss. Sui rapporti tra autonomie locali e funzione regionale di coordinamento, si rimanda, tra gli altri, a Q. CAMERLENGO, *L'autonomia locale e il potere regionale di indirizzo e coordinamento: itinerari ricostruttivi e prospettive di riforma*, in *Le Regioni*, 1999, 689 ss.

³⁷ E ora ribadite nel Testo unico approvato con il d.lgs. n. 267/2000, agli artt. 3 e 4.

re una concezione dualistica che si imperniava sulla centralità dello Stato, visto come regolatore delle competenze delle Regioni e degli enti locali, mentre gli enti autonomi apparivano del tutto incomunicanti, anzi si trovavano in una posizione di reciproca concorrenzialità³⁸, ma si è scontrata con le citate persistenti ambiguità e con consolidate tradizioni storiche³⁹.

L'impostazione in chiave di collaborazione-programmazione, infatti, non poteva trovare un facile approdo all'interno di un ordinamento, come quello italiano, da sempre caratterizzato da una radicata presenza delle autonomie comunali. Se le problematiche citate non hanno trovato mai risposte sufficienti, non sembra che la riforma di cui alla l. cost. n. 3/2001 rappresenti un punto di chiarezza, né per quanto riguarda il livello degli strumenti di raccordo previsti, né, ed è quello che qui maggiormente interessa, per quanto attiene al rapporto tra il rinnovato sistema delle fonti a livello regionale e l'autonomia normativa degli enti locali⁴⁰.

Il rischio è quindi quello di un disegno di riforma che, avendo voluto contemporaneamente rafforzare sia le autonomie regionali sia le autonomie locali, aumenti le possibilità di frizioni tra i due livelli di autogoverno. A tale proposito va sottolineata l'ambiguità che potrà assumere il ruolo statale. In relazione all'individuazione delle «funzioni fondamentali» degli enti locali, infatti, la potestà legislativa statale potrebbe far emergere alcuni problemi⁴¹.

Nei settori di competenza esclusiva statale, il rapporto tra legislazione dello Stato e fonti locali è necessariamente diretto, o c'è la possibilità di ulteriori «interposizioni» a livello regionale? Certo, la riforma prevede la possibilità di una delega di attuazione regolamentare dallo Stato alle Regioni, in materie di competenza esclusiva. Eppure, nell'ambito dell'esercizio della sua potestà legislativa, lo Stato potrebbe affidare un ruolo di coordinamento alle Regioni non limitato ad una mera attuazione regolamentare, ma incentrato sull'esercizio della loro potestà legislativa, in ordine al completamento di un disegno solo «abbozzato». Certo, la l. cost. n. 3/2001 ha eliminato la potestà legislativa regionale di attuazione, ma non possono essere trascurate le necessità di realizzazione concreta di quel coordinamento a livello regionale

³⁸ Così G. ROLLA-T. GROPPi, *L'ordinamento dei comuni e delle province*, cit., 70.

³⁹ Per una ricostruzione delle diverse «tappe» di tale accidentato percorso, v. M.T. SERRA, *Il sistema autonomistico locale nell'ordinamento regionale*, cit., in partic. 43 ss. e 107 ss.

⁴⁰ Su tali problemi si veda T.F. GIUPPONI, *Regioni versus enti locali: un (mai sopito) conflitto riaperto dalla riforma del Titolo V della Costituzione?*, in *Quad. cost.*, 2002, n. 1.

⁴¹ Sul punto cfr. le osservazioni di A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione*, cit., 5 ss.

necessario per un funzionamento dei rapporti tra autonomie regionali e locali in chiave non antagonistica, ma ispirato alle esigenze di differenziazione e adeguatezza che solo a livello regionale possono essere efficacemente garantite, e con atto legislativo. Forti rimangono, però, i dubbi sui reali spazi garantiti all'autonomia normativa degli enti locali.

Allo stesso tempo lo Stato, volendo garantire direttamente le autonomie locali, potrebbe andare ad incidere, nell'individuazione delle «funzioni fondamentali», in settori ora lasciati alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni ma che, contemporaneamente, vedono un'ampia e consolidata autonomia normativa degli enti locali (si pensi solamente, ad esempio, all'urbanistica⁴² o al commercio). In questo caso si delineerebbe, al contrario, la possibilità di una limitazione di alcuni degli spazi di autonomia appena «conquistati» dalle Regioni.

È comunque chiaro come nell'uno e nell'altro caso si assisterebbe al rischio concreto di un eccessivo sacrificio, nei rapporti con la legislazione statale, delle istanze autonomiste o regionali o locali⁴³. La soluzione (ancora una volta lasciata al libero apprezzamento del legislatore statale e, nei casi citati, regionale) dovrà essere trovata in un difficile equilibrio tra interventi statali a tutela diretta delle autonomie locali (attraverso l'individuazione delle «funzioni fondamentali») e necessaria salvaguardia delle autonomie regionali e locali, nei loro rispettivi rapporti.

Una risposta può forse venire da quella dottrina, e da quella giurisprudenza costituzionale, che, sotto la vigenza del precedente assetto, hanno riconosciuto alla Regione la possibilità di intervenire, nell'esercizio delle proprie competenze, in materia di enti locali, ma che hanno contemporaneamente sottolineato che le sfere di autonomia degli enti locali (riconosciuta

⁴² Sul punto si vedano le osservazioni di R. BIN, *Le potestà legislative regionali*, in A. RUGGERI-G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit., 144, il quale sottolinea che «i Comuni sono per tradizione intestatari di pressoché tutte le funzioni amministrative «attive» in materia urbanistica ed edilizia», e si domanda «alla potestà legislativa regionale cosa resta da disciplinare?». Infatti, essendo le funzioni fondamentali assegnate alla competenza esclusiva dello Stato, «ci sarà, in una materia chiave come l'urbanistica, qualcosa di diverso da domani, cioè da quando la Regione potessero rivendicare potestà esclusiva in materia? Francamente ne dubito», conclude l'Autore, sottolineando come «sarebbe lesa maestà comunale se non venisse rispettato il riparto di competenze fissato dalle leggi dello Stato».

⁴³ Cfr. A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione*, cit., 6, che rileva «una contraddizione interna (una vera e propria rottura della Costituzione), con riguardo sia ai «campi materiali» di esclusiva spettanza dello Stato, nei quali farebbero ingresso anche le leggi regionali, e sia a quelli di esclusiva competenza regionale, ugualmente attraversabili e coltivabili dalle leggi dello Stato».

dagli artt. 5 e 128 Cost.) non possano essere incise dagli interventi regionali «fino a snaturarle o eliminarle»⁴⁴.

Il legislatore di revisione, quindi, sembra non avere scelto con chiarezza un assetto dei rapporti tra Regioni ed enti locali improntato ad un'effettiva collaborazione, lasciando ancora una volta a successivi «aggiustamenti» ad opera, *in primis* (ma non solo), della Corte costituzionale, la concreta determinazione dei confini tra autonomie locali e regionali. In questa ottica l'autonomia degli enti locali, lungi dall'essere rafforzata, rischia di essere gestita in modo «schizofrenico», in base alle libere scelte del legislatore statale e regionale, all'interno di un sistema in cui perdura «l'antica condizione di svantaggio delle autonomie territoriali minori, tanto rispetto allo stato quanto alla stessa regione» e in cui non sono previste vie d'accesso diretto delle autonomie locali alla giurisdizione costituzionale, a tutela delle loro competenze⁴⁵.

6. Conclusioni

Volendo trarre delle brevi conclusioni, il sistema delle fonti locali non sembra aver subito, con la riforma costituzionale del Titolo V, grandi cambiamenti. In particolare, come si è cercato di dimostrare, non viene superato l'impianto di tipo sostanzialmente gerarchico tra fonti legislative e fonti dell'autonomia locale. I limiti, per così dire, negativi all'eccessiva incidenza dell'autonomia normativa degli enti locali da parte delle leggi statali e regionali rimangono, infatti, ancora legati fondamentalmente all'art. 5 Cost. (ora da rileggere alla luce dell'affermazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza), non essendo rinvenibili specifiche garanzie di contenuto rispetto agli spazi di autonomia riconosciuti agli enti locali.

Certo, l'espressa menzione degli statuti e dei regolamenti locali indica un mutato atteggiamento del legislatore di revisione nell'affrontare le problematiche connesse al ruolo degli enti locali nel sistema costituzionale. Sembra infatti prevalere una nuova visione, che tenta di superare la vecchia impostazione di superiorità gerarchica dell'apparato statale sugli enti territoriali regionali e locali, da cui derivava un sistema di gestione degli spazi di auto-

⁴⁴ Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 363; nonché le sentt. nn. 212/1991, 61/1994 e 83/1997 (su cui si veda T. GROPPI, *Principio costituzionale di autonomia locale e Regioni a statuto speciale: la Corte individua limiti al legislatore regionale validi anche per le leggi statali?*, in *Giur. cost.*, 1997, 811 ss.).

⁴⁵ In tal senso A. RUGGERI, *La potestà regolamentare*, cit., 211.

nomia «a cascata» dal centro verso la periferia. Quanto, però, tale generale cambiamento di prospettiva sia dotato di strumenti operativi ben delineati e definiti all'interno del testo costituzionale è altra cosa. Una reale garanzia degli spazi di autonomia garantiti agli enti locali, ispirata realmente al principio di separazione di competenza, avrebbe richiesto anche l'individuazione dei contenuti e dell'efficacia propria degli atti di autonomia normativa ora citati in Costituzione (statuti e regolamenti). Senza tale indicazione, infatti, la concreta estensione dell'autonomia normativa degli enti locali dipenderà sempre dalle scelte attuate dalla legislazione statale e da quella regionale, con il rischio di una discontinuità, anche a livello territoriale, di tutela degli spazi di intervento locali.

A ciò si aggiunge un impianto generale della riforma che non ha optato per una delimitazione chiara dei rapporti tra Regioni ed enti locali, e quindi tra fonti regionali e fonti locali. Ancora una volta, infatti, nel contesto di una volontà di generale rafforzamento delle autonomie regionali e locali, non sono stati previsti validi ed efficaci strumenti di raccordo, essendo solamente abbozzate non ben precisate sedi di «incontro», quali il Consiglio delle autonomie locali o l'ipotizzata Commissione parlamentare per le questioni regionali aperta all'eventuale partecipazione di rappresentanti delle autonomie territoriali⁴⁶. Sembra, quindi, che i concreti confini tra autonomia delle Regioni e degli enti locali saranno stabiliti, ancora una volta, dalla Corte costituzionale, attraverso un'opera di ricostruzione del nuovo assetto delle autonomie territoriali che si scontrerà, però, con le citate ambiguità di un testo che non ha saputo compiere scelte «definitive».

In questo senso tali incertezze potranno portare la Consulta a ribadire anche conclusioni già raggiunte, in base alle quali la scelta «di modelli di riparto di funzioni e di disciplina di rapporti più nettamente ispirati al potenziamento del ruolo della Regione anche per quanto attiene all'assetto delle funzioni degli enti locali, ovvero invece alla determinazione diretta, con legge statale, di sfere di attribuzioni amministrative degli enti locali, garantite a priori anche nei confronti del legislatore regionale, rientra nell'ambito delle legittime scelte di politica istituzionale, che possono volta a volta avvalersi di questo o di quello strumento apprestato in questo campo dalle norme costituzionali»⁴⁷.

⁴⁶ Sul punto si vedano le osservazioni critiche di S. CECCANTI, *Ipotesi sulle conseguenze regolamentari della revisione costituzionale del Titolo V della Parte II rispetto alla Commissione bicamerale per le Questioni regionali*, e di C. FUSARO, *Lontani surrogati e nuovi pasticci*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, cit.

⁴⁷ Così la sent. n. 408/1998, in relazione alla legittimità costituzionale del complessivo disegno di cui alla l. n. 59/1997.