Osservatorio sulle fonti

LA POTESTÀ NORMATIVA DEGLI ENTI LOCALI NEL PROGETTO DI RIFORMA COSTITUZIONALE

di *Cecilia Corsi*[*]

SOMMARIO: 1. La potestà statutaria e regolamentare nella legge 8 giugno 1990, n. 142. - 2. La novella del 3 agosto 1999, n. 265 e il testo unico 18 agosto 2000, n. 267. - 3. Le novità introdotte con la riforma costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3: il riconoscimento della potestà statutaria. - 3.1. *Segue*: la potestà regolamentare. - 4. Le fonti degli enti locali nella giurisprudenza e nella prassi. - 5. Il progetto di riforma costituzionale approvato dalle camere: un ritorno al passato?

This paper concerns the sources of local autonomies: it intends to analyse the changes provided by the project of constitutional reform approved by the Parliament in the month of April, project which will be the object of a referendum in the next autumn.

The paper examines the evolution of local normative autonomy starting from the law 8 June 1990, n. 142 and from the law 3 August 1999, n. 265; it analyses then the changes introduced by the constitutional reform of the Title V approved in 2001 and it dwells upon the role of local normative autonomy in the praxis. At the end the paper highlights some critical aspects of the project of constitutional reform in regards to local normative autonomy.

[*] Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Firenze.

1. La potestà statutaria e regolamentare nella legge 8 giugno 1990, n. 142

Per mettere a fuoco le questioni relative all'autonomia normativa degli enti locali così come vengono a delinearsi nell'attuale progetto di riforma costituzionale approvato dalle camere, occorre, innanzitutto, ricostruire l'evoluzione del quadro legislativo e costituzionale degli ultimi decenni. E dobbiamo prendere avvio dalla prima legge repubblicana di riordino dell'ordinamento dei comuni e delle province, la l. n. 142 del 1990, che da un lato è venuta a introdurre, per la prima volta nel nostro sistema delle fonti, la potestà statutaria degli enti comunali e provinciali[1]; dall'altro ha dettato alcune disposizioni in tema di potestà regolamentare di detti enti[2].

Non c'è dubbio che la previsione di statuti autonomi abbia introdotto una novità importante[3], tesa a valorizzare la potestà normativa e organizzativa degli enti locali e a spezzare quell'uniformità di disciplina che era stata un tratto fortemente caratterizzante il quadro regolativo dei nostri enti locali, ma anche il richiamo espresso, contenuto nell'art. 5 della legge n. 142, alla potestà regolamentare (peraltro da sempre riconosciuta ai comuni e alle province) rivelava la volontà di promuovere l'autonomia normativa di questi enti.

Si trattava quindi di capire, alla luce della carta costituzionale[4] e del nuovo assetto legislativo, la posizione di questi atti normativi nel sistema complessivo delle fonti del diritto. E all'indomani dell'approvazione della l. n. 142 del 1990 e dell'avvio della fase di approvazione degli statuti da parte di comuni e province, molto si è dibattuto

[1] Art. 4, l. n. 142: «I comuni e le province adottano il proprio statuto.

Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente ed in particolare determina le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi. …».

[2] Art. 5, l. n.142: «Nel rispetto della legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti per l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni».

[3] Ricordo che già all'indomani dell'approvazione della costituzione del 1948 qualche autore si era posto la questione dell'opportunità o della necessità di prevedere un'autonomia statutaria in capo agli enti locali, cfr. C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 80 e soprattutto F. BENVENUTI, *Introduzione al codice comunale e provinciale*, Jandi Sapi Editori, Roma, 1959, p. XLIX e p. LV: la riconosciuta autonomia degli enti locali «deve potersi esprimere in qualcosa di più di un regolamento organico... sicché per poter esercitare quella autonomia deve dunque essere riconosciuta all'ente locale la facoltà di darsi il proprio statuto». Vedi poi U. POTOTSCHNIG, *Decentramento e partecipazione nella riforma del Comune in Italia*, in *Decentramento e partecipazione nella riforma del Comune in Italia. Atti del convegno nazionale sul decentramento amministrativo urbano,* 5 Lune, Roma, 1971, p. 53: l'autonomia locale deve potersi esprimere «nella possibilità di darsi, entro i limiti fissati dalla legge, un proprio ordinamento», e che essa «trova la propria garanzia direttamente nella Costituzione e i propri limiti nelle sole legge generali della Repubblica ex art. 128 Costituzione».

[4] Già prima dell'approvazione della legge n. 142 il tema della potestà normativa degli enti locali era stato al centro di alcuni studi giuridici, cfr. ad esempio F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 1979; A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1983.

soprattutto in merito alla collocazione di questo nuovo atto normativo nel complesso generale delle fonti.

In dottrina, semplificando molto, si sono confrontate posizioni che, pur nel silenzio del testo costituzionale del 1948 in tema di potestà normativa degli enti locali, radicavano comunque la fonte statutaria già in costituzione, con altre posizioni che rinvenivano invece nella legge ed *in primis* nella l. n.142/1990 la base fondante della fonte statutaria.

Queste ultime posizioni ribadivano che la costituzione taceva in tema di potestà normativa comunale e provinciale, a differenza che per le regioni, le quali trovavano negli articoli 121 e 123 un espresso riconoscimento alla loro potestà statutaria, legislativa e regolamentare[5]. Si sottolineava poi «che la fonte della potestà statutaria è una legge ordinaria. Pertanto gli statuti non hanno 'copertura' costituzionale: né in proposito può affermarsi l'esistenza di una riserva 'statutaria', in quanto una norma legislativa ordinaria può abrogare le disposizioni della legge 142»[6]. Si ribadiva anche che il livello statutario è privo del fondamento costituzionale diretto, idoneo a far concludere per l'assoluta irretrattabilità della dislocazione in esso dell'attività normativa[7]. Si aggiungeva poi che «l'art. 128 non stabilisce una ripartizione di competenza al livello delle fonti primarie ed il potere statutario o regolamentare dell'ente locale si colloca, nei confronti della disciplina risultante dalle fonti primarie, nella stessa posizione in cui si troverebbe nei confronti di esse il potere regolamentare degli organi amministrativi dello Stato»[8].

Come ebbi a sostenere all'indomani dell'approvazione della l. n. 142/1990, è dalla posizione complessiva delle autonomie locali nel nostro ordinamento repubblicano, dall'essere, comuni e province, enti dotati di autonomia politica e da una lettura del titolo V operata alla luce dell'art. 5 della costituzione che dovevamo e dobbiamo trarre indicazioni per collocare le fonti locali nel sistema complessivo e inoltre lo stesso art. 128 della Costituzione forniva alcune garanzie importanti all'autonomia organizzativa di questi enti[9]. L'art. 128 Cost. richiedeva infatti che fossero principi fissati dalle leggi della repubblica a delinearne l'ambito di autonomia stabilendo così un riparto di competenze teso a lasciare adeguati spazi all'autonomia locale[10]. Certo, sappiamo quanto può essere sfumato il limite dei principi, ma non c'è dubbio che il costituente avesse inteso riservare degli spazi di normazione a comuni e province.

L'art. 128 disponeva, inoltre, che fossero leggi generali a delineare l'ambito dell'autonomia di comuni e province: il richiamo al requisito della generalità non era certo da intendersi come richiamo ad una uniformità di trattamento, anzi il rispetto del principio di eguaglianza (cui il requisito della generalità rimanda) può comportare l'opportu-

[5] Cfr. L. MAZZAROLLI, *Fonte-statuto e fonte-regolamento nella legge di riforma delle autonomie locali*, in *Dir. e soc.*, 1991, p. 374 ss.

[6] A. CLARIZIA, *Gli statuti comunali: problemi e prospettive,* in *Riv. amm.*, 1992, p. 436.

[7] S. STAIANO, *Gli statuti comunali*, Liguori, Napoli, 1992, p. 21 ss.

[8] A. PIZZORUSSO, *Autonomie locali e sistema delle fonti*, in *Amministrare*, 1990, p. 119.

[9] C. CORSI, *L'autonomia statutaria dei comuni e delle province*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 39 ss.; T. GROPPI, *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Giuffrè, Milano, p. 66 ss.

[10] M. NIGRO, *Il governo locale*, Bulzoni, Roma, p. 81, v. anche p. 97. V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl*, 1960, p. 793.

nità di discipline diversificate proprio nel rispetto di quelle differenze di fatto che esistono tra gli enti locali[11].

Era poi evidente che l'art. 128 disponesse una riserva di legge in ordine alla fonte legittimata a fissare la cornice entro la quale comuni e province dovevano operare, impedendo inoltre che leggi di disciplina degli enti locali potessero prevedere regola-menti governativi ad integrazione della normativa da esse dettata. Infine in relazione all'ordinamento degli enti locali si trattava di una riserva di legge statale[12]: conseguentemente statuti e regolamenti organizzativi[13] di comuni e province vedevano delineato ad opera del legislatore statale il quadro normativo in cui muoversi[14], senza che il legislatore regionale potesse intervenire[15].

Da tutto ciò premesso ne conseguiva che il rapporto tra autonomia organizzativa (ed *in primis* statuti degli enti locali) e leggi generali della repubblica non potesse configurarsi in termini di mera gerarchia, perché il riconoscimento di centri d'interesse con un proprio spazio istituzionale comportava la necessità di ricorrere anche al criterio di competenza per ricostruire i rapporti fra fonti statali e fonti locali. Certamente ciò non conduceva ad una separazione netta tra due sfere ordinamentali incomunicabili, ma se da un lato gli atti normativi delle autonomie dovevano rispettare i principi stabiliti dalle leggi della repubblica, dall'altro il legislatore centrale doveva rispettare spazi di autonomia normativa ed organizzativa a questi enti. Occorreva pertanto far ricorso ad un criterio composito orizzontale e verticale insieme[16].

È vero che su alcuni ambiti di competenza statutaria il legislatore statale, già con la stessa l. n. 142, ma anche con la successiva l. n. 81 del 1993, era venuto a dettare normative molto dettagliate (nonostante l'*incipit* dell'art. 4 della. 142 che parlava di principi fissati dalla legge), che non lasciavano grandi spazi di normazione autonoma (penso innanzitutto alla forma di governo locale)[17] e che la fase di approvazione degli statuti

[11] La norma intende evitare «possibili abusi, sotto forma di favoritismi o vessazioni, legati a leggi speciali», F. STADERINI, *L'autonomia statutaria degli enti locali nel sistema costituzionale e nelle più recenti prospettive di riforma*, in *Nuova Rassegna*, 1989, p. 1932.

[12] Cfr. Corte cost. sent. 28 novembre 1972 n. 164; sent. 19 dicembre 1973, n. 178; sent. 26 giugno 1974, n. 186; sent. 26 maggio 1976, n. 130; 30 maggio 1977, n. 90; sent. 20 ottobre 1983, n. 319; sent. 3 marzo 1989, n. 85; sent. 1 ottobre 1990, n. 437. Diversamente per le regioni a statuto speciale la materia ordinamento degli enti locali era ed è di competenza regionale.

[13] Diverso è su questo punto il rapporto dei regolamenti che disciplinano l'esercizio delle funzioni con le fonti regionali (vedi *infra*).

[14] Cfr. F. STADERINI, *op. cit.,* p. 1934: «l'art. 128 Cost. rappresenta una garanzia dell'autonomia comunale e provinciale sia nei confronti dello Stato, cui è vietato intervenire con leggi singolari o di dettaglio, sia nei confronti delle regioni, alle quali è implicitamente precluso ogni intervento in materia di ordinamento.... di questi enti».

[15] Un problema di interferenze ad opera del legislatore regionale sull'autonomia organizzativa degli enti locali si era posto in relazione alle modalità di svolgimento delle funzioni delegate ai sensi dell'art. 118, terzo comma cost., perché all'atto di delegare le proprie funzioni le regioni tendevano ad incidere sull'organizzazione locale; per la posizione della giurisprudenza costituzionale e della dottrina in merito a detta questione, mi permetto di rinviare a C. CORSI, *op. cit*., p. 80 ss.

[16] Suddetta ricostruzione portava a collocare gli statuti degli enti locali, nell'ambito della categoria più ampia degli atti primari, tra gli atti subprimari.

[17] F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo*

non sempre fu esaltante, nel senso che soprattutto i piccoli comuni vennero non di rado ad utilizzare schemi già precostituiti, rinunciando a caratterizzare la propria normativa e a declinarla sulle necessità della propria realtà locale, ma ciò non poteva condurci a svilire l'assetto costituzionale e quei principi, che sia pur con limiti e contraddizioni, il legislatore era finalmente venuto a sancire.

Anche in merito all'altra fonte del diritto attraverso cui si esplica l'autonomia normativa degli enti locali - la fonte regolamentare - si confrontavano, da un lato, filoni dottrinali che tralatiziamente coglievano nella legge il fondamento di tale potestà normativa[18] e filoni che, pur nel silenzio della carta del 1948, già rinvenivano un fondamento costituzionale, muovendo dalla posizione delle autonomie locali nell'ordinamento repubblicano e da una lettura integrata dell'art. 128 con l'art. 5 cost. Questi autori venivano quindi a negare che i regolamenti degli enti autonomi dovessero essere «del tutto subordinati alla legge, nel senso che questa po[tesse] spostare i confini tra le due fonti, a suo vantaggio [e si individuava invece] una riserva di regolamento, a favore degli enti locali che trae fondamento nella autonomia costituzionalmente garantita»[19].

Sul piano legislativo, come si è già accennato, l'art. 5 della l. n. 142 sanciva che «Nel rispetto, della legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti per l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni». E come è stato rilevato, era significativa l'assenza nello stesso art. 5 e poi nell'art. 32 della l. n. 142 (il quale nell'elencare le materie di competenza consiliare vi includeva gli atti normativi locali) di qualsiasi riferimento al fatto che i regolamenti fossero «attribuiti dalla legge ai Comuni»[20].

Inoltre dalla lettura dell'art. 5 emergevano immediatamente due tipi di regolamenti locali[21]: quelli attraverso i quali l'ente può disciplinare la propria organizzazione generale e quelli relativi all'esercizio delle funzioni, i quali a loro volta attengono sia alle modalità di svolgimento delle funzioni (predisposizione degli strumenti per la cura degli interessi), sia ad un'attività di normazione sostanziale, a prevalente rilevanza esterna, di

---

Titolo V della Costituzione, in *Le Regioni*, 2002, p. 410: il «Testo unico, in sostanziale contrasto con il richiamato art. 128 Cost., perpetuava la tradizione dello Stato, prima liberale e poi fascista, di ricerca ostinata della uniformità dell'organizzazione e dell'azione amministrativa dei Comuni e delle Province attraverso la fissazione di una disciplina estremamente dettagliata».

[18] Ricordo che comuni e province hanno sin dall'età statutaria goduto di uno spazio di autoregolamentazione, il cui fondamento era dalla dottrina prevalente rinvenuto nella legge. Altri studiosi ne coglievano il fondamento nella discrezionalità amministrativa, sulla base della considerazione per la quale ciò che l'amministrazione può comandare o vietare nel caso singolo, può altresì comandare o vietare in tutti i casi simili. Per altri ancora la facoltà di emanare regolamenti spettava agli enti locali sulla base di una consuetudine antichissima e universale. Per una ricostruzione delle diverse posizioni dottrinali in ordine al fondamento giuridico della potestà regolamentare locale, vedi M. DI FOLCO, *La garanzia costituzionale del potere normativo locale*, Cedam, Padova, 2006, p. 97 ss. Vedi anche p. 106 ove l'Autore rileva in ogni caso l'assenza in epoca pre-repubblicana di una prefigurazione di garanzie sostanziali capaci di sottrarre la normazione degli enti territoriali alla subordinazione gerarchica alla legge.

[19] Vedi la ricostruzione offerta da T. GROPPI, *op. cit*., p. 88-89 e bibliografia ivi citata.

[20] *Ivi*, p. 109.

[21] *Ivi*, p. 52 ss.

disciplina anche dei rapporti tra l'ente ed i cittadini, nonché delle «attività pubbliche e private nelle materie di competenza locale»[22].

Per quanto riguarda i regolamenti organizzativi, spettava e spetta tutt'oggi ad essi completare il quadro normativo, già disciplinato dai principi contenuti nella legge statale e dallo statuto; più complessa la posizione dei regolamenti relativi alle modalità di svolgimento delle funzioni, i quali si dovevano confrontare con la legislazione statale di attribuzione delle funzioni amministrative[23] e con la legislazione regionale di delega delle funzioni ex art. 118, terzo comma Cost.[24]. Si trattava quindi, in quest'ultima ipotesi, di far convivere più livelli di normazione: il livello legislativo (statale e talvolta anche regionale) col potere regolamentare locale, senza che si potessero pre-tracciare dei confini rigidamente individuati.

2. La novella del 3 agosto 1999, n. 265 e il testo unico18 agosto 2000, n. 267

Con la l. n. 265 del 1999[25] il legislatore aveva inteso rivedere alcuni profili della l. n. 142 che col tempo si erano «mostrati o di più difficile attuazione o di rapido invecchiamento o comunque più bisognosi di adeguamento»[26]. E «fra i punti innovativi della l. n. 265 più legati alla necessità di adeguare la normativa alle innovazioni in atto nel nostro ordinamento …vi [era] certamente l'ampliamento dell'autonomia riconosciuta agli enti territoriali locali, da un lato, e a talune fonti normative tipizzate, dall'altro»[27].

Ai fini della presente indagine, interessa ricordare che venne riformulato l'art. 2, comma quarto della 142 - ora art. 3, quarto comma t.u.e.l. - declinando più attentamente tutti i profili dell'autonomia, sancendo che comuni e province «hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa ed amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della

[22] *Ivi*, p. 107-108.

[23] Si poneva il problema del rapporto tra regolamenti locali e leggi statali in ordine al modo di esercizio delle funzioni: da un lato si sosteneva che il legislatore poteva sempre intervenire a disciplinare le modalità di esercizio delle funzioni (A. PIZZORUSSO, *op. cit*., p. 119), dall'altro si era sostenuto che il legislatore non poteva incidere sulle modalità di esercizio con la conseguente attribuzione di interi settori alle fonti locali (A. PUBUSA, *op. cit*., p. 236). Queste due impostazioni, estreme, non erano da accogliere, dovendosi far convivere il principio dell'autonomia normativa locale con le esigenze di collaborazione dei vari livelli di governo, cfr. T. GROPPI, *op. cit*., p. 164.

[24] Un riferimento alla potestà regolamentare locale e ai suoi rapporti con la legge regionale si rinveniva anche nella l. n. 59 del 1997 che all'art. 2, dopo aver riconosciuto la potestà legislativa delle regioni relativamente alle funzioni ed ai compiti ad esse conferite, precisava che «in ogni caso, la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti… è disposta secondo le rispettive competenze e nell'ambito della rispettiva potestà normativa dalle regioni e dagli enti locali». Il legislatore introdusse una formula che sarà poi ripresa dalla riforma costituzionale del 2001 per delimitare l'ambito della potestà regolamentare locale.

[25] La legge dettava «Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142».

[26] F. PIZZETTI, *La «nuova» autonomia dei Comuni e delle Province nella legge n. 265 del 1999*, in *Le Regioni*, 1999, p. 629.

[27] F. PIZZETTI, *op. ult. cit*., p. 631.

finanza pubblica»[28].

Fu poi introdotto un nuovo comma all'articolo 4 della l. n. 142[29], imponendo l'obbligo per la legislazione in materia di ordinamento dei comuni e delle province e di disciplina delle funzioni ad essi conferite, di enunciare espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per l'autonomia normativa di questi enti. L'intento del legislatore era chiaro: individuare con nettezza i principi che fanno da cornice all'autonomia degli enti locali a tutela degli spazi normativi di comune e province; sappiamo però anche la difficoltà (o meglio l'impossibilità) per la fonte legislativa ordinaria di divenire davvero un limite per la legislazione successiva di pari grado, per cui l'obbligo di enunciare espressamente i princìpi che avrebbero dovuto fare da quadro all'autonomia normativa locale è rimasto sulla carta.

Ulteriori modifiche furono apportate dalla l. n. 265 all'articolo 4 della l. n. 142: agli oggetti di competenza statutaria furono aggiunte le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze e i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Uno degli intenti, infatti, della legge del 1999 era quello di rafforzare al contempo il ruolo dei consigli rispetto a sindaco e giunta, e il ruolo delle minoranze all'interno del consiglio, ed anche gli statuti erano chiamati a giocare il loro ruolo a tal fine.

Fu modificato poi l'*incipit* dell'art. 5 della l. n. 142 che disciplinava i regolamenti (ora art. 7 del t.u.e.l.) passando dal «rispetto della legge e dello statuto» al «rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto» e nel passaggio dalla l. n. 265 all'art. 7 del t.u.e.l. n. 267 fu aggiunto anche che il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni. La *ratio* di queste modifiche è chiara: da un lato, promuovere il riconoscimento di ambiti di normazione locale nei confronti della legge, la quale avrebbe dovuto auspicabilmente limitarsi a stabilire solo i principi, e dall'altro, riconoscere l'estensione della potestà regolamentare su tutte le materie di competenza di comuni e province.

Ricordo, infine, che il testo unico del 2000 ha previsto anche che gli statuti comunali e provinciali debbano stabilire norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125 e per promuovere[30] la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia,

[28] L'originario quarto comma dell'art. 2, l. n. 142 più sbrigativamente affermava che «i comuni e le province hanno autonomia statutaria, ed autonomia finanziaria nell'ambito delle leggi e del coordinamento della finanza pubblica».

[29] Con il testo unico del 2000 suddetta disposizione è divenuta il terzo comma dell'art. 1 del t.u.e.l.: «La legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i princìpi che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa. L'entrata in vigore di nuove leggi che enunciano tali princìpi abroga le norme statutarie con essi incompatibili. Gli enti locali adeguano gli statuti entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore delle leggi suddette».

[30] Il verbo 'promuovere' è stato poi sostituito col verbo 'garantire' dall'art. 1, primo comma, l. 23 novembre 2012, n. 215.

nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti.

3. Le novità introdotte con la riforma costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. La potestà statutaria

Tante sono le novità introdotte dalla legge costituzionale del 2001 in tema di autonomia normativa degli enti locali.

Già il testo riformato dell'art 114 che apre il titolo V prevede esplicitamente al secondo comma il riconoscimento a comuni, province e città metropolitane di un'autonomia statutaria: quella fonte del diritto introdotta nel nostro ordinamento in via legislativa (ma per la quale già nel testo del '48 si poteva rinvenire comunque un fondamento) ha fatto ingresso in modo espresso nella carta costituzionale.

Fa inoltre ingresso in modo esplicito anche la potestà regolamentare degli enti locali (fonte operante fin dall'epoca statutaria, ma di cui non vi era traccia espressa in costituzione) al sesto comma del nuovo art. 117 ove si legge 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».

Va poi ricordata l'abrogazione dell'art. 128 Cost. e la nuova previsione della lett. p) del secondo comma dell'art. 117 in base al quale lo stato ha legislazione esclusiva in materia di: legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane.

Le novità sono di rilievo ed è naturale che in dottrina si sia aperto un confronto sulle implicazioni delle nuove norme costituzionali in tema di potestà normativa locale[31].

In ordine al potere statutario, diventa difficile continuare a negarne un fondamento costituzionale[32], ma la questione più interessante da indagare concerne gli ambiti in cui esso si può esplicare e il rapporto con la legge statale e regionale.

Un primo profilo su cui si dibatte e sul quale si diversificano le posizioni espresse dalla dottrina è se sia venuta meno la nozione di ordinamento degli enti locali, la cui disciplina ai sensi dell'abrogato art. 128 cost. spettava alle leggi di principio della repubblica, vista l'attribuzione, da parte del 117 riformato, solo di alcuni ambiti alla legislazione esclusiva statale (legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali).

Alcuni autori hanno proposto di interpretare l'espressione funzioni fondamentali di cui alla lett. p) in stretto rapporto con le altre due (organi di governo e sistema elettorale), «configurando in tal modo una competenza legislativa statale esclusiva riferita

[31] Cfr. P. MILAZZO, *La fisionomia delle fonti degli enti locali nella recente giurisprudenza costituzionale e comune,* in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 217 ss.

[32] Non mancano autori che hanno ribadito anche dopo la riforma costituzionale che nulla è realmente cambiato in relazione al fondamento costituzionale dell'autonomia statutaria degli enti locali, in quanto il riferimento costituzionale «risulta ancora sostanzialmente 'indiretto', a causa della necessità di un'interposizione legislativa che dia reale contenuto all'autonomia solo nominalmente prevista», così L. PEGORARO, T.F. GIUPPONI, *L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del titolo V della costituzione (l. cost. n. 3/2001*), in *Osservatorio sulle fonti*, 2001, p. 289-290.

agli elementi essenziali dell'assetto istituzionale delle autonomie locali. In questo diverso significato le funzioni fondamentali non attengono alle *materie* ma alle *modalità* di svolgimento dell'attività degli Enti locali, in altri termini alla tradizionale materia dell'ordinamento degli Enti locali»[33]. Detta interpretazione è rimasta, però, decisamente minoritaria ed è criticata in quanto verrebbe ad attribuire alla locuzione «funzioni» un significato improprio e diverso dall'uso che ne fanno gli artt. 114 e 118 cost. ed inoltre si porrebbe in contraddizione con il dato testuale della lett. p) del 117 che si preoccupa di indicare tre specifici oggetti[34].

Si rileva, quindi, il venir meno di una generale potestà legislativa statale sull'ordinamento degli enti locali, ponendosi di conseguenza la questione se i profili ordinamentali non inclusi nella lett. p) del 117 passino alla competenza della legislazione regionale residuale o siano divenuti ambiti sui quali si può espandere l'autonomia normativa locale.

Per alcuni autori «per i profili che non richiedono in virtù dell'art. 117, lett. *p*, una disciplina uniforme a livello nazionale, compete alle leggi regionali dettare la disciplina ordinamentale delle autonomie territoriali». Con la conseguenza «che i principi che limitano la potestà statutaria possono discendere da un materiale legislativo composito, il cui intrinseco ordine dipende dalla lettura dell'art. 117 cost.»[35]. Si raccomanda comunque che il tocco del legislatore statale e di quello regionale debba essere leggero, «proprio al fine di salvaguardare fin dove possibile l'autodeterminazione statutaria. Una normazione, dunque, essenzialmente *per principia*, … secondo un riparto di competenze reso peraltro ... sommamente incerto dalla labilità concettuale dell'indicazione costituzionale»[36]. Questi autori, pur riconoscendo un potere regionale nel contribuire a delineare l'ordinamento degli enti locali e sebbene sia venuto meno il limite del rispetto dei soli principi fissati dal legislatore (vecchio art. 128), ritengono che sarebbe in con-

[33] S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli Enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, 2002, p. 461-462.

[34] A. CORPACI, *Gli organi di governo e l'autonomia organizzativa degli enti locali. Il rilievo della fonte statutaria*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1019.

[35] Q. CAMERLENGO, *Statuti comunali e provinciali*, in *Dizionario Diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 5747. Cfr. A. RUGGERI, *Fonti, norme criteri ordinatori*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 95; S. PARISI, *Il posto delle fonti locali nel sistema*, in *Le Regioni*, 2008, p. 162 ss. F. MERLONI, *op. cit*., p. 415: «La scelta del legislatore costituente appare qui chiara (anche se qualcuno potrà contestarne l'opportunità): i tratti unitari dell'ordinamento degli enti locali stanno nella disciplina uniforme solo delle tre sub-materie elencate alla lettera p) del 2° comma dell'art. 117; tutti gli altri elementi dell'ordinamento degli enti locali potranno subire diverse gradazioni di differenziazione: su base regionale se si tratta di elementi soggetti a riserva di legge regionale, a livello del singolo ente locale se si tratta di elementi lasciati alla piena autonomia normativa di Comuni, Province e Città metropolitane». Sulla questione della disciplina della procedura di approvazione dello statuto, venuto meno ogni controllo esterno su di esso in seguito all'abrogazione dell'art. 130, resta per Merloni ancora la legge statale quale fonte competente ad intervenire in materia, sulla base della riserva relativa agli «organi di governo» (di cui la legge potrà fissare le rispettive competenze), ma non in base alla riserva sulle funzioni fondamentali (la potestà statutaria è già conferita dalla Costituzione ed è un potere normativo generale, non una funzione amministrativa), F. MERLONI, *op. cit*., p. 422.

[36] A. RUGGERI, *op. cit*., p. 94-95: la novità rispetto all'impianto del vecchio art. 128 è costituita dal fatto che alle leggi statali si affiancano ora anche le leggi regionali.

trasto con il nuovo quadro costituzionale ed in particolare con l'art. 114 consentire una pervasività normativa del legislatore statale e regionale in questa materia. Conseguentemente al posto del precedente unitario e uniforme «ordinamento degli enti locali» valido per tutto il territorio nazionale, si potrebbero evidenziare almeno tre grandi aree, identificate proprio in base alla nuova distribuzione del potere normativo tra lo stato, la regione e gli stessi enti locali: la (residua) area della uniformità nazionale, (che coincide con le tre sub-materie indicate alla lettera *p* del secondo comma dell'art. 117 Cost.), l'area della differenziazione su base regionale ed infine l'area della differenziazione su base locale[37].

Diversamente altri autori colgono nel disegno complessivo della riforma del 2001, nella pari dignità istituzionale dei soggetti costitutivi della repubblica[38], la volontà di un significativo rafforzamento della potestà statutaria locale che dovrebbe esplicarsi negli ambiti non riservati al legislatore statale[39], escludendo la possibilità di intervento del legislatore regionale[40] e sottolineano che la stessa competenza del legislatore statale in materia di organi di governo non importa un giudizio di congruenza dei contenuti del t.u.e.l. n. 267 rispetto al nuovo quadro costituzionale. La «disciplina di matrice statale non può essere tale da azzerare o eccessivamente comprimere gli spazi di autonoma determinazione locale, e dovrà arrestarsi alla individuazione di pochi e leggeri principi». Ed inoltre non si tratterebbe di prospettiva rimessa solo alla revisione dell'attuale legislazione, ma potrebbe già essere assegnata ai soli principi enunciati dal t.u.e.l. la funzione di limite inderogabile per l'autonomia statutaria degli enti[41].

Si comprende bene che l'alternativa dibattuta in dottrina non è di poco conto: nel primo caso prevarrebbe un modello incentrato sul potenziamento del ruolo regionale e si farebbe largo l'idea di una differenziazione eteronoma dell'ordinamento locale; nel

---

[37] F. MERLONI, *op. cit*., p. 436 ss.

[38] M. DI FOLCO, *op. cit.*, p. 204 ss.: attribuire alle regioni la disciplina dell'organizzazione interna degli enti locali avrebbe per effetto l'imputazione alle regioni di una posizione di supremazia nei confronti degli enti territoriali minori. Né si potrebbe richiamare l'esperienza delle regioni speciali dato il carattere derogatorio del regime giuridico di queste ultime. Per l'Autore è in particolare nel combinato disposto dell'art. 117, sesto comma con l'art. 114, secondo comma che deve essere rinvenuto il fondamento di una riserva materiale di competenza a favore dell'autonomia organizzativa locale. La formula infatti contenuta nel 117 che attribuisce agli enti locali la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite abbraccerebbe non solo la disciplina dei compiti attribuiti agli enti locali, ma anche l'organizzazione amministrativa *tout court* (p. 202).

[39] P. CARETTI, *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 951 ss.; l'Autore ritiene che lo stesso procedimento di approvazione degli statuti disciplinato dall'art. 6 del t.u.e.l., possa essere derogato dagli statuti stessi che potrebbero disciplinare disposizioni diverse per le loro successive modifiche. Cfr. R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO, *Commentario breve al testo unico degli enti locali*, Cedam, Padova, 2006, p. 6-7.

[40] A. CORPACI, *Gli organi di governo,* cit., p. 1027. A. PIOGGIA, *I principi come limite dell'organizzazione degli enti locali,* in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (a cura di), *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 90-91.

[41] A. CORPACI, *Gli organi di governo,* cit., p. 1024-1025: ciò del resto è quanto risulterebbe dall'articolo dedicato agli statuti locali in base al quale lo statuto stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente nell'ambito dei principi fissati dalla legge.

secondo caso emergerebbe una configurazione di marca più spiccatamente municipalista incentrata su una differenziazione di tipo autonomo[42].

Come sappiamo, all'indomani della riforma costituzionale le «disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» approvate con legge 5 giugno 2003, n. 131 sono venute a stabilire che «lo statuto, in armonia con la Costituzione e con i princìpi generali in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p)*, della Costituzione, stabilisce i princìpi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare».

Ciò che *in primis* emerge dalla lettura dell'art. 4 della legge La Loggia è un silenzio in merito al riconoscimento di spazi normativi al legislatore regionale[43] in tema di organizzazione e funzionamento degli enti locali, lasciando intendere che la disciplina della materia si giochi tra legge statale ed autonomia organizzativa locale[44].

Se poi, come la maggior parte della dottrina propende, la norma ha un carattere fondamentalmente ricognitivo di un ambito competenziale già tracciato dalla costituzione e gli ambiti indicati hanno un valore solo esemplificativo[45], occorre soffermarsi sul riferimento ai «princìpi generali in materia di organizzazione pubblica» che ha dato luogo a diverse ricostruzioni interpretative[46]. Ne sono state proposte letture il più pos-sibile conformi al testo costituzionale intendendo, cioè, la disposizione come meramente

[42] M. DI FOLCO, *op. cit*., p. 180.

[43] Cfr. M. DI FOLCO, *op. cit*., p. 230; A. CORPACI, *La potestà normativa degli enti locali*, in *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura di G. Falcon, Bologna, il Mulino, 2003, p. 106. Diversamente A. RUGGERI, *op. cit*., p. 96: la circostanza per cui la legge La Loggia «abbia complessivamente ridefinito oggetti e limiti degli statuti….., tuttavia non depone con sicurezza a favore della tesi secondo cui il fondamento delle fonti in parola sarebbe esclusivamente dato dalla legge statale, dal momento che niente vieta che le previsioni di tale legge possano (e debbano) integrarsi con le altre poste dalle leggi regionali, in esercizio della competenza ad esse assegnata in materia di ordinamento degli enti locali».

[44] Cfr. sul punto corte cost. sent. 16 gennaio 2004, n. 17 che ha ad oggetto la disposizione legislativa statale che prevede che gli enti locali con popolazione inferiore a cinquemila abitanti e privi di figure professionali idonee possano adottare diposizioni regolamentari organizzative attribuendo ai componenti dell'organo esecutivo (sindaco e assessori) la responsabilità degli uffici e dei servizi e il potere di porre in essere anche atti di natura tecnico gestionale. Di fronte alle censure regionali che adducevano una violazione delle competenze legislative regionali (di tipo residuale) in materia di organizzazione degli enti locali, la Corte rileva che trattasi di intervento legislativo statale riguardante 'l'organo esecutivo' comunale e le funzioni essenziali attribuibili allo stesso organo, settore attribuito alla competenza esclusiva dello Stato in forza dell'art. 117, comma secondo, lettera *p*) della costituzione. Ed inoltre l'innovazione apportata dalla disposizione denunciata conserva il carattere facoltativo, cioè di previsione di scelta affidata al singolo comune e lascia spazio alla prevista potestà organizzativa dei comuni.

[45] A. CORPACI, *La potestà normativa degli enti locali*, cit., p. 104

[46] Resta sullo sfondo la questione dell'ampiezza della riserva di legge di cui all'art 97, se riguardi solo l'amministrazione centrale o se riguardi tutte le amministrazioni pubbliche al fine di salvaguardare alcune caratteristiche organizzative comuni per garantire condizioni di eguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali.

specificativa della armonia con la costituzione[47] ed in primo luogo con l'art. 97[48], ma sono state avanzate anche altre prospettive ritenendo che le intenzioni del legislatore del 2003 abbiano mirato ad attribuire al legislatore statale l'individuazione e la specificazione di questi principi generali[49], con la conseguenza di suscitare anche dubbi di conformità alla carta costituzionale nella misura in cui si introdurrebbero limiti ulteriori alla potestà statutaria locale[50].

Se, sia pur in estrema sintesi, questo è il quadro che esce dalla riforma del 2001, sappiamo bene che la cornice legislativa ancora oggi vigente è rimasta quella del t.u.e.l. del 2000, che ovviamente aveva come riferimento il testo costituzionale del 1948 e che appariva già alla luce dell'art. 128 cost. eccessivamente pervasivo su molti profili. E se durante questi anni sono stati presentati e discussi diversi progetti di legge su una nuova carta delle autonomie locali, non sono mai giunti ad approvazione. Accanto quindi ad un vivace approfondimento del tema e con pluralità di ricostruzioni da parte della dottrina, è mancato da parte del legislatore un inveramento dei principi sanciti nel 2001 e la giurisprudenza, come vedremo nel prossimo paragrafo, non ha espresso un orientamento univoco. E gli stessi enti locali hanno sovente preferito restare sotto il cappello della legislazione ordinaria già in vigore, piuttosto che venire ad appropriarsi di spazi normativi facendo valere, per diversi ambiti, la sopravvenuta mancanza di copertura costituzionale, non tanto perché si dovessero ritenere abrogate molte disposizioni legislative, ma in quanto cedevoli e quindi modificabili dalle fonti locali[51]. Infine come vedremo nel par. 5, per esigenze soprattutto di contenimento della spesa pubblica, sono stati avallati dalla Corte costituzionale molti interventi del legislatore statale, spesso nella forma della decretazione d'urgenza, che hanno sì modificato anche incisivamente il t.u.e.l. del 2000, ma nella direzione opposta a quella tracciata dalla riforma del 2001[52] e che hanno finito per comprimere anche l'autonomia organizzativa degli enti territoriali[53].

---

[47] A. CORPACI, *op. ult. cit.,* p. 105-106: in tale prospettiva si verrebbe ad avere conferma della tesi secondo cui, ad eccezione degli aspetti di cui alla lett. p) del 117, operi una riserva di statuto. Vedi anche A. PIOGGIA, *op. cit*., p. 100 ss.

[48] Ricordo ad esempio la sentenza della corte costituzionale 23 marzo 2007, n. 104 che ha ricondotto il principio della distinzione tra politica e amministrazione come principio direttamente derivante dal principio di imparzialità di cui all'art. 97.

[49] M. DI FOLCO, *op. cit*., p. 230: «deporrebbe in questo senso non soltanto l'aggettivo 'generali' che … sembra dispiegare un'attitudine uniformante estesa all'intero territorio nazionale, ma anche la connessione logica con le altre due categorie di limiti contemplate dall'art. 4, comma 2».

[50] Vedi F. MERLONI, *Riflessioni sull'autonomia normativa degli enti locali*, in *Le Regioni*, 2008, p. 101: è «sprovvisto di adeguata copertura costituzionale il potere statale di fissare i principi fondamentali in materia di organizzazione amministrativa in generale». Cfr. art. 117, secondo comma lett. g).

[51] F. MERLONI, *Il destino,* cit., p. 438.

[52] Cfr. G. PIPERATA, *Editoriale. I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, in *Le Istituzioni del federalismo,* 2012, p. 507-508.

[53] Ricordo ad esempio l'abolizione del difensore civico comunale, l'innalzamento a centomila e a duecentocinquantamila abitanti delle soglie richieste affinché i comuni possano nominare un direttore generale e decentrarsi in circoscrizioni, le norma sull'associazionismo dei piccoli comuni, la disciplina dei controlli interni.

Tante paiono quindi le cause della situazione di stallo: la mancata riforma del t.u.e.l.; il timore degli amministratori locali di prendersi la responsabilità, in un quadro legislativo incerto, di sperimentare modelli diversi; il timore di ricorsi; la mancanza di risorse per distaccarsi da un quadro uniformante, la pesante crisi economica[54].

3.1. Segue: *la potestà regolamentare*

Articolato è stato il dibattitto in dottrina anche in riferimento alla potestà regolamentare e soprattutto ci si è confrontati sul rapporto tra regolamenti locali e legislazione statale e regionale, sia per quanto attiene al profilo del fondamento del potere regolamentare sia al profilo degli spazi normativi che gli competono.

Per alcuni autori nonostante il nuovo disposto dell'art. 117, sesto comma, l'esigenza di salvaguardare il principio di legalità renderebbe ancora oggi necessaria una specifica attribuzione legislativa. Si è affermato che «non sembra 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… l'impostazione in chiave nettamente gerarchica dei rapporti tra legislazione e potestà regolamentare, in favore di un'impostazione ispirata al principio della competenza»[55].

È stato analogamente rilevato come «la formulazione dell'art. 117, comma 6 non sia sufficiente a fondare una diretta attribuzione del potere regolamentare dell'ente locale, e ciò per due ragioni, una sostanziale, l'altra letterale. Sotto il profilo sostanziale, ritenere che l'art. 117, comma 6, costituisca il diretto e immediato fondamento del potere regolamentare significa scardinare a tutti i livelli il principio di legalità, con effetti sistemici gravi. Sotto il profilo letterale, l'art. 117, comma 6, ultimo periodo, fa riferimento alle "funzioni loro (a Comuni, Città metropolitane, Province) attribuite", sottintendendo così l'esistenza di un atto (che non potrebbe che essere legislativo) di attribuzione delle funzioni, il quale si pone così a fondamento anche del potere regolamentare degli enti locali»[56].

---

[54] F. MERLONI, *Riflessioni,* cit., p. 102.

[55] L. PEGORARO, T.F. GIUPPONI, *op. cit.*, p. 294. Cfr. F. CINTIOLI, *Potere regolamentare e sindacato giurisdizionale*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 104 ss.

[56] B. CARAVITA DI TORITTO, *Intervento programmato*, in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di G. Berti e G.C. De Martin, Luiss Edizioni, Roma, 2002, p. 293. Anche per altra dottrina (A. LUCARELLI, *Il fondamento del potere regolamentare dei comuni*, in *Quad. cost.* 2003, p. 358) l'art. 117, comma 6, per la sua genericità, non può essere inteso quale fonte sulla produzione e l'attribuzione costituzionale ai comuni di potestà regolamentare a titolo originario, prescindendo da una legge ordinaria, non sarebbe coerente con il principio di legalità, poiché le fonti secondarie devono trovare il proprio fondamento in fonti di normazione primaria. L'Autore ribadisce la necessità di una *interpositio legislatoris* onde riaffermare il principio gerarchico e garantire il rispetto di un principio di legalità non frammentato su base regionale, almeno per quanto concerne le materie riconducibili alle competenze legislative esclusive dello stato ed alle competenze concorrenti. La normativa di rango primario dovrebbe, comunque, limitarsi a fissare criteri e direttive, delineando in sostanza un quadro di riferimento formal-procedurale, tale da costituire un parametro di riferimento per valutare la legittimità dei regolamenti.

È stato, poi, sottolineato che occorre muovere dai diversi tipi di funzioni amministrative esercitabili dagli enti locali. Interpretando l'espressione 'funzioni proprie' di cui all'art. 118 come quelle funzioni che gli enti locali si attribuiscono, l'Autore riconosce agli enti locali relativamente alla disciplina di queste funzioni una potestà regolamentare egualmente propria. In ordine, invece, allo svolgimento di 'funzioni conferite' la potestà regolamentare locale esiste nella misura in cui la legge statale o la legge regionale la attribuisce espressamente o implicitamente. Per quanto attiene, infine, alle 'funzioni fondamentali' (che giudicate tali in base al principio di sussidiarietà vanno attribuite dalla legge statale ad un ente locale, anche quando tali funzioni rientrano nelle materie regionali) spetta alla legge statale riconoscere una potestà regolamentare agli enti locali[57]. Conseguentemente la sussistenza di una potestà regolamentare indipendente si collegherebbe alla natura delle funzioni esercitate, e non tanto all'art. 117, sesto comma.

Diversamente molti altri autori individuano già nell'art. 117, sesto comma un fondamento dell'autonomia normativa locale.

È stato affermato che i regolamenti «non devono più avere un carattere meramente esecutivo…, ma devono essere espressione di autonomia… hanno la possibilità di intervenire su qualunque materia di competenza locale senza aspettare apposita autorizzazione legislativa, statale o regionale»[58]. Analogamente è stato rilevato che dagli stessi lavori preparatori della l. cost. n. 3 del 2001 emerge che l'esclusione di qualsiasi richiamo al fondamento legislativo della potestà regolamentare è stata il frutto di una scelta consapevole, «in virtù della quale è stato progressivamente limitato e poi del tutto eliminato ogni espresso riferimento all'attribuzione di potestà regolamentare alle autonomie territoriali minori ad opera della legge (statale o regionale)»[59].

Ancora è stato sottolineato che le previsioni di poteri normativi, sia statutari che regolamentari, delle autonomie locali sono da considerarsi senz'altro immediatamente operative, ossia autoapplicative: non c'è quindi bisogno di alcuna ulteriore previsione o intermediazione legislativa per poter attuare il nuovo quadro di riferimento costituzionale relativo alle funzioni normative degli enti locali[60].

---

[57] G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pp. 795 ss. Cfr. anche C. CALVIERI, *Gli statuti ed i regolamenti degli enti locali tra riforma del titolo V e prossima revisione costituzionale*, in *Pol. del dir.*, 2004, p. 539.

[58] A. BARBERA, *Un «ribaltone» nel sistema delle fonti?,* in *Quad. cost.,* 2002, p. 803.

[59] N. LUPO, *Dalla legge al regolamento*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 430-431. La formulazione contenuta nel disegno di legge governativo recitava: «nelle materie di rispettiva competenza legislativa, la potestà regolamentare spetta agli organi di governo dello Stato e delle Regioni. La legge statale o regionale può attribuire potestà regolamentare anche ai Comuni, alle Province e alla Città metropolitane in ordine alla disciplina dell'organizzazione delle funzioni e dei compiti amministrativi loro spettanti». Successivamente il testo licenziato dalla commissione affari costituzionali della camera disponeva: «la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. La legge statale o regionale attribuisce la potestà regolamentare ai Comuni, alle Province e alla Città metropolitane, in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite». La formulazione definitiva fu approvata dall'assemblea della Camera su un emendamento presentato dalla commissione.

[60] G.C. DE MARTIN, *La funzione statutaria e regolamentare delle Istituzioni locali*, in A. PIRAINO (a cura di), *La funzione normativa di comuni, province e città nel nuovo sistema costituzionale*, Quattrosoli,

Procedendo ancora sulla stessa linea è stato affermato che lo scopo precipuo della disposizione costituzionale è quello «di isolare uno spazio di normazione locale, sottraendolo alla regola generale del libero concorso tra fonte legislativa (eteronoma) e fonte regolamentare in linea di principio vigente. Ne discende un assetto nel quale le leggi statali e regionali non possono dispiegarsi illimitatamente verso il basso, dovendo arretrare (secondo sussidiarietà) dinnanzi alla disciplina dettata da comuni, province e città metropolitane»[61].

Se già prima della riforma del 2001 si poteva, sia pur implicitamente, ricavare un fondamento costituzionale al potere regolamentare locale, mi pare che l'espressa previsione contenuta nel 117, sesto comma letta nell'ambito di tutto il quadro costituzionale e tenuto conto del diverso operare del principio di legalità nei confronti del potere regolamentare locale rispetto a quello statale[62], possa farci concludere per ribadire un riconoscimento di spazi di normazione autonoma per gli enti locali[63].

Ricostruzione fatta propria anche dalla legge n. 131 del 2003 per la quale «La disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locate, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione»[64].

Certamente in ordine all'organizzazione e alle modalità di svolgimento delle funzioni (che riguardano cioè le scelte organizzative relative alle singole funzioni di un ente locale) vi è un inevitabile concorso con la legge statale e regionale di conferimento delle stesse[65] ove risultino specifiche esigenze unitarie, e come precisato dalla sentenza 372

Palermo, 2002, p. 145.

[61] M. DI FOLCO, *op. cit.,* p. 254. Vedi anche S. CIVITARESE MATTEUCCI, *op. cit.*, p. 468: «il significato della seconda parte dell'art. 117.6 non sta semplicemente nell'attribuzione della potestà regolamentare, ma nell'individuazione di una regola di riparto tra il potere normativo degli Enti locali… e quello delle altre autorità produttrici di norme secondo la Costituzione».

[62] G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Principio di legalità e potestà normativa esclusiva degli enti locali*, in *Annuario AIPDA 2004*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 119 ss.

[63] Cfr. L. VANDELLI*, Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, Bologna, 2015, p. 130 ss.

[64] Concordo con l'interpretazione proposta da M. DI FOLCO, *op. cit.,* p. 278-279 per la quale nell'interpretare la norma occorre ragionare in termini di preferenza piuttosto che di riserva a favore dei regolamenti locali e che allo stato o alla regione è riconosciuta non una generale capacità conformativa della potestà regolamentare locale, ma semmai il potere di porre principi e regole in ordine alle funzioni attribuite agli enti locali. Cfr. anche F. PIZZETTI, *Art. 4,* in *Legge "La Loggia". Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131*, Maggioli, Rimini, p. 95 ss.: «non potrebbe avere alcun fondamento la tesi di chi volesse ritenere che, in assenza di una specificazione legislativa statale o regionale dei requisiti minimi di uniformità delle funzioni e delle competenze, il potere regolamentare previsto dall'art. 117 sesto comma Cost., non possa essere esercitato».

[65] Diversamente G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, p. 81: «per effetto dell'inserimento nel testo costituzionale della riserva per la disciplina organizzativa/procedurale delle funzioni locali, i regolamenti che cadono su questo piano non possono essere scrutinati assumendo come parametro la legge. Non ci può essere una legge parametro perché la riserva impedisce alla fonte legislativa di entrare sul piano della disciplina organizzativa/procedurale delle funzioni locali; di conseguenza lo scrutinio non può che avvenire alla luce della Costituzione». Aggiunge, anche, che questa

del 2004 della Corte costituzionale la legge regionale ha la facoltà di disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni degli enti locali, purché si limiti, per non comprimere eccessivamente l'autonomia degli enti locali, ai soli casi di sussistenza di 'specifiche esigenze unitarie', che possono giustificare nel rispetto dei principi indicati dall'art. 118, primo comma della costituzione, la disciplina legislativa regionale dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni conferite[66]. Se è quindi evidente l'impossibilità di tracciare *ex ante* delle demarcazioni di competenza[67], ciò che è importante asseverare è il riconoscimento per gli enti locali di spazi di conformazione alle specificità della propria realtà locale[68]. Inoltre per le funzioni proprie per le quali c'è un'autoattribuzione (salvo il rispetto delle riserve di legge e salvo il potere del legislatore di appropriarsi di tali funzioni, sempre nel rispetto del principio di sussidiarietà, e di trasformarle in conferite) possiamo immaginare un'ampia potestà regolamentare locale[69].

Quanto infine alla possibilità di dettare la disciplina sostanziale di una materia, niente impedisce che la disciplina legislativa trovi esecuzione/integrazione per mezzo di regolamenti degli enti locali, nel rispetto ovviamente di eventuali riserve di legge[70]. Per questo profilo non possono evidenziarsi ambiti riservati agli enti locali, ma anche indipendentemente da un esplicito rinvio da parte del legislatore, niente esclude una

---

regola subisce una eccezione nel caso sussistano esigenze unitarie e la legge disciplini essa stessa le funzioni (p. 85). Cfr. anche S. MANGIAMELI, *La funzione statutaria e regolamentare delle Istituzioni locali*, in A. PIRAINO (a cura di), *La funzione normativa di comuni, province e città nel nuovo sistema costituzionale*, Quattrosoli, Palermo, 2002, pp. 157 ss.

[66] Quanto invece ai rapporti tra regolamenti locali e regolamenti regionali, la corte nella sentenza n. 246 del 2006 ha rilevato l'illegittimità di una legge regionale che, nel riconoscere agli enti locali potestà regolamentare in ordine alla disciplina di procedure autorizzatorie ad essi attribuite, prevedeva che sino all'adozione dei regolamenti locali si applicasse un regolamento regionale. Anche se in via suppletiva e cedevole è da ritenersi precluso sulla base del 117 cost. qualunque intervento regolamentare regionale.

[67] Vedi P. CARETTI, *op. cit*., p. 954: non sembra che l'art. 117, sesto comma «stabilendo la spettanza della potestà regolamentare agli enti locali per la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni, abbia attribuito una competenza, per così dire, onnicomprensiva, che finirebbe per risolvere l'esercizio della potestà legislativa ad atti di mera attribuzione di funzioni, al più con l'indicazione di qualche finalità da raggiungere. … il rapporto tra leggi statali (e regionali) e regolamenti degli enti territoriali deve essere immaginato e costruito in termini di concorrenza e non già di separazione. La legge ha quindi la possibilità di disciplinare, sia pure in termini di principio, non solo finalità da raggiungere, ma anche l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni». Vedi anche M. DI FOLCO, *op. cit.,* p. 252 ss. Ne discende un assetto nel quale le leggi statali e regionali non possono dispiegarsi illimitatamente verso il basso, dovendo arretrare (secondo sussidiarietà) dinnanzi alla disciplina dettata da comuni, province e città metropolitane.

[68] Vedi C. MAINARDIS, *Le fonti degli enti locali tra dottrina e giurisprudenza (a quasi un decennio dalla riforma del titolo V)*, in R. BIN, L. COEN (a cura di), *Il sistema delle autonomie locali tra efficienza ammnistrativa e rappresentanza della comunità*, CLUEP, Padova, 2010, p. 53 per il quale alla luce delle sentenze della Corte si può affermare che la potestà regolamentare locale ha una sfera di competenza garantita, ma le fonti legislative possono dettare parte delle disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni, in ragione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

[69] G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl*., 2002, p. 797 e p. 800.

[70] Basti pensare alla riserva di cui all'art. 23 cost. in relazione ai tributi locali. Vedi Corte cost. sent. 26 gennaio 2004, n. 37 e sent. 24 febbraio 2006, n. 75. Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *op. cit*., p. 472 ss.

disciplina integrativa di quella legislativa. E come riconosciuto dal consiglio di stato[71], sebbene su una materia (nel caso di specie si trattava della tutela degli animali) né la legge statale, né quella regionale rinviino ad un potere regolamentare del comune, tale assenza non importa alcun profilo di illegittimità (ovvero di nullità per carenza di potere) del regolamento comunale, atteso che il potere regolamentare degli enti locali trova fondamento nell'art. 7, d.lgs. n. 267/2000 ed ancor prima nel testo costituzionale.

4. Le fonti degli enti locali nella giurisprudenza e nella prassi

Non è possibile fornire un quadro univoco della posizione della giurisprudenza civile ed amministrativa in tema di autonomia normativa locale; le posizioni assunte sono frammentate e risentono senza alcun dubbio della mancata riforma del t.u.e.l. del 2000 che è rimasto a tutt'oggi la cornice legislativa di riferimento.

In merito alla potestà statutaria, alcune sentenze in particolare del giudice amministrativo, ne sottolineano ancora la piena sottoposizione alla legge senza che siano riconosciuti degli ambiti di normazione costituzionalmente garantiti[72]; diversamente altre ne affermano il carattere diretto a fissare le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente[73].

Più aperta è invece la posizione del giudice civile soprattutto dopo la sentenza delle sezioni unite 16 giugno 2005, n. 12868 che ha rappresentato senz'altro un punto di riferimento. La cassazione dopo aver ripercorso l'evoluzione legislativa e costituzionale degli ultimi anni riconosce che «nel quadro di tale importante processo di trasformazione dell'impianto istituzionale, in parte già avvenuto, in parte ancora in itinere, appare evidente che il testo unico n. 267 del 2000 ha perso l'originaria connotazione di legge organica di sistema, una volta venuta meno la norma costituzionale di riferimento costi-

[71] Consiglio di Stato sez. V, 27 settembre 2004, n. 6317.

[72] Tar Calabria, 7 dicembre 2007, n. 1959; Tar Calabria, 16 maggio 2008, n. 492; Tar Calabria, 16 maggio 2008, n. 493; Tar Veneto sent. 15 gennaio 2008, n. 62; Tar Veneto sent. 21 marzo 2008, n. 754; Tar Veneto sent. 5 maggio 2008, n. 1240; Tar Veneto sent. 31 luglio 2008, n. 2164; Tar Veneto sent. 6 agosto 2008, n. 2301; Tar Veneto sent. 6 agosto 2008, n. 2305; vedi C. CORSI, M. ROSINI, *Le fonti degli enti locali attraverso la lente della giurisprudenza (2007-2012)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2012; E.C. RAFFIOTTA, *Problemi in tema di potestà normativa degli enti locali*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2007, p. 256 ss.

[73] Consiglio di Stato, sez. IV, 21 maggio 2007, n. 2571; Consiglio di Stato, sez. V, 5 dicembre 2012, n. 6230. Molto interessante è TAR Lazio, Roma, 24 luglio 2014, n. 8166 che afferma: mentre in passato ogni disposizione di legge costituiva limite invalicabile all'attività statutaria, diversamente nella nuova disciplina introdotta dal tuel lo statuto può derogare alle disposizioni di legge che non contengano principi inderogabili: esso è vincolato unicamente al rispetto dei principi, delineandosi il rapporto tra legge e statuto non soltanto in termini di gerarchia, ma anche e soprattutto in termini di competenza, o di gerarchia limitatamente ai principi. Del pari, lo statuto si deve qualificare non più come disciplina di attuazione bensì, di integrazione ed adattamento dell'autonomia locale ai principi inderogabili fissati dalla legge. Tale rapporto tra fonti normative statali e locali appare ancor più marcatamente influenzato dalla modifica del titolo V, parte II, cost., sia in forza della delimitazione a settori specificamente e tassativa-mente determinati negli ambiti di intervento della legge statale (art. 117, co. 2, lett. p), sia per effetto dell'espresso riconoscimento costituzionale delle potestà statutarie e regolamentari dei Comuni. Così anche Tar Lazio 14 gennaio 2009, 139. Vedi Tar Sicilia, Palermo 18 maggio 2007, n. 1374; CGA, 9 febbraio 2009, n. 43.

tuita dall'art. 128 Cost., … ed altrettanto evidente appare che la previsione del potere normativo locale tra le prerogative contemplate direttamente dalla Costituzione ha ulteriormente rafforzato il valore degli statuti locali nella gerarchia delle fonti. … Ne risulta così accentuata l'immanenza della potestà statutaria al principio di autonomia sancito dall'art. 5 Cost. e la configurazione dello statuto come espressione della esistenza stessa e della identità dell'ordinamento giuridico locale». Una volta assegnato allo statuto il valore di norma fondamentale dell'organizzazione dell'ente locale, che non trova altri limiti che quelli imposti da principi espressamente connotati da inderogabilità, ed escluso che il riconoscimento della rappresentanza del Comune in capo al sindaco ad opera dell'art. 50 (in base al quale «il sindaco e il presidente della provincia rappresentano l'ente») costituisca un principio inderogabile, si impone una lettura dell'art. 6, secondo comma del testo unico (ove prevede che lo statuto specifica i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio) nel senso che è attribuito alla autonomia statutaria un potere comprensivo della individuazione del soggetto investito del potere di rappresentanza processuale[74].

Senza dubbio questa sentenza ed altre che ne sono seguite contengono affermazioni di pieno riconoscimento della potestà statutaria. Va però complessivamente rilevato che non è né particolarmente numerosa né particolarmente significativa la giurisprudenza civile e amministrativa in materia statutaria, forse anche a testimonianza che raramente gli enti locali hanno tentato di 'forzare' le disposizioni del t.u.e.l. facendo valere ad esempio la cedevolezza di certe disposizioni legislative.

Quanto al potere regolamentare, deve essere sottolineato che i profili ampiamente discussi in dottrina di cui sia pur sinteticamente si è dato conto, non sono stati adeguatamente indagati né dalla giurisprudenza ordinaria, né da quella amministrativa che riconducono pacificamente la potestà regolamentare degli enti locali tra le fonti secondarie. A differenza, infatti, che per gli statuti, non traspare dalla più parte della giurisprudenza quasi niente del dibattito dottrinale sull'inquadramento dei regolamenti degli enti locali nel sistema complessivo delle fonti e si dà per scontata la piena subordinazione alla fonte legislativa[75]. Addirittura la cassazione, differentemente che per gli statuti, ha affermato la necessaria allegazione in giudizio dei regolamenti locali, non operando il principio *iura novit curia*[76].

Certo non manca qualche sentenza interessante, nelle quali si afferma ad esempio che il potere regolamentare degli enti locali trova fondamento nell'art. 7 del t.u.e.l., ma

[74] Le sezioni unite con la medesima sentenza hanno stabilito anche che la disciplina dell'autorizzazione a stare in giudizio deve essere fissata in sede statutaria. Ricostruzione ribadita sempre dalle sezioni unite con sent. 21 agosto 2009, n. 18567, che conferma l'orientamento per il quale nel nuovo quadro delle autonomie locali, ai fini della rappresentanza in giudizio del comune, l'autorizzazione alla lite da parte della giunta comunale non costituisce più, in linea generale, atto necessario ai fini della proposizione o della resistenza all'azione, salva restando la possibilità per lo statuto comunale, competente a stabilire i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente anche in giudizio, di prevedere l'autorizzazione della giunta, ovvero di richiedere una preventiva determinazione del competente dirigente (ovvero, ancora, di postulare l'uno o l'altro intervento in relazione alla natura o all'oggetto della controversia).

[75] C. CORSI, M. ROSINI, *op. cit.* Vedi anche C. MAINARDIS, *op. cit*., p. 67.

[76] Cass. civ., sez. trib. 6.11.2009, n. 23562; Cass. civ., sez. trib., 12.1.2010, n. 302.

prima ancora nell'art. 117 Cost. e che la potestà degli enti locali può spaziare oltre le materie contemplate espressamente in considerazione della caratterizzazione degli enti locali come enti a fini generali, del fatto che il potere regolamentare è espressione del potere di auto-organizzazione dell'ente e del carattere puramente esemplificativo delle materie indicate nell'art. 7[77]. In altra sentenza si afferma che, per quanto attiene agli aspetti procedimentali concernenti l'esercizio delle proprie funzioni (nel caso di specie il corretto inserimento di impianti di energia rinnovabile) l'ente locale può utilizzare l'ordinario strumento normativo, ai sensi del 117 sesto comma cost., il quale dispone espressamente che i comuni «hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite»[78]. Un'affermazione interessante si legge, poi, in una sentenza del Tar Puglia[79] che ritiene che il Comune possa dotarsi del regolamento ai sensi dell'art. 8 della l. 22 febbraio 2001, n. 36 «legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici»[80] anche prima che la regione legiferi in subiecta materia, per le seguenti ragioni: - innanzitutto, in base al principio costituzionale di sussidiarietà, il quale presuppone che le funzioni amministrative siano esercitate dal livello di potere che è più vicino ai cittadini (art. 118 Cost.); - in secondo luogo, perché il regolamento in questione è finalizzato anzitutto ad assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti di telefonia mobile (in questo senso, si tratta quindi di esercitare competenze di spettanza chiaramente comunale); - in terzo luogo, perché l'altra finalità (ossia, minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici) deve es-sere perseguita senza indugio, non potendo le azioni poste a tutela della salute umana essere ritardate *sine die* dall'eventuale inerzia regionale.

Al di là di alcune sentenze meritevoli di attenzione, manca una riflessione più ampia

[77] Vedi Consiglio di Stato, sez. V, 27 settembre 2014, n. 6317 che aveva ad oggetto un ricorso contro il regolamento del comune di Prato che vietava di offrire animali come premio su tutto il territorio comunale.

[78] Tar Puglia, Lecce, sez. I, 29 gennaio 2009, n. 118.

[79] Tar Puglia, Lecce, 19 gennaio 2008, n. 127.

[80] Si tratta di un potere regolamentare per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici. La giurisprudenza in merito all'art. 8, l. 22 febbraio 2001, n. 36 è numerosa ed interessante anche al fine di delimitare il rapporto tra previsioni di legge e prescrizioni dei regolamenti locali. In particolare ribadisce l'illegittimità dei regolamenti comunali ex art. 8 comma 6, le cui disposizioni siano indirizzate alla tutela della salute della popolazione e ad escludere vaste zone dall'installazione di impianti di telefonia mobile, in quanto il potere regolamentare dei comuni non può impedire o ostacolare l'insediamento di detti impianti. Se la potestà regolamentare può tradursi nell'introduzione, sotto il profilo urbanistico, di regole a tutela di zone e beni di particolare pregio paesaggistico-ambientale o storico-artistico, ovvero, per quanto riguarda la minimizzazione dell'esposizione ai campi elettromagnetici, nell'individuazione di siti che per destinazione d'uso e qualità degli utenti possano essere considerati sensibili alle immissioni radioelettriche, non consente ai comuni di introdurre limitazioni e divieti generalizzati riferiti alle zone territoriali omogenee, né consente l'introduzione di distanze fisse, da osservare rispetto alle abitazioni e ai luoghi destinati alla permanenza prolungata delle persone o al centro cittadino, quando tale potere sia rivolto a disciplinare la compatibilità dei detti impianti con la tutela della salute umana al fine di prevenire i rischi derivanti dall'esposizione della popolazione a campi elettromagnetici, anziché a controllare soltanto il rispetto dei limiti delle radiofrequenze fissati dalla normativa statale e a disciplinare profili tipicamente urbanistici.

della giurisprudenza ed è mancata soprattutto, da parte degli enti locali, un'appropriazione dei propri spazi normativi. Come è stato rilevato, vi è indubbiamente uno iato tra le potenzialità riconosciute dalla costituzione vigente e l'effettivo esercizio di questa autonomia[81], anche se va constatato che la produzione regolamentare si intensifica in modo significativo successivamente alla riforma del titolo V e già dopo la legge Bassanini del 1997 aveva visto un incremento[82] e che su alcuni temi (come la partecipazione) ha mostrato, soprattutto in questi ultimi anni, aspetti di vitalità ed innovazione[83].

Le concause sono probabilmente molteplici: un mancato forte decentramento delle funzioni amministrative sulla base del principio di sussidiarietà, la limitatissima autonomia finanziaria effettivamente riconosciuta agli enti locali; la polverizzazione dei nostri comuni con la relativa scarsità di risorse; l'inerzia o timore della classe dirigente locale di assumersi responsabilità per contribuire a spezzare un quadro uniformante[84]; la complessità del sistema delle fonti che rende difficile all'ente locale comprendere esattamente gli ambiti normativi a disposizione[85]; il non poter accedere direttamente alla Corte costituzionale[86].

5. Il progetto di riforma costituzionale approvato dalle camere: un ritorno al passato?

È in questo quadro che «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della costituzione»[87], si inserisce la legge Del Rio con la trasformazione, da un lato, delle province in enti di secondo grado e con l'istituzione, dall'altro, delle città metropolitane, dando vita ad una forte differenziazione anche organizzativa tra i vari livelli territoriali di governo. Ma come è stato rilevato, si è trattato di una differenziazione fondamentalmente eteronoma, perché frutto di scelte del legislatore statale e che nasce con uno spirito ben diverso da quello che aveva animato la riforma del 2001 nella quale il

[81] Deve purtroppo essere rilevata in alcuni comuni, soprattutto i più piccoli, l'incuria con la quale sono raccolti e tenuti aggiornati i regolamenti adottati nel corso degli anni dall'ente locale, tanto che gli uffici di qualche comune non hanno neppure contezza del quadro di normazione autonoma vigente, vedi B. CARAVITA DI TORITTO (a cura di), *La potestà regolamentare di Comuni e Province. L'attuazione dell'art. 117, comma 6 della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2011.

[82] B. CARAVITA DI TORITTO, *Considerazioni di sintesi*, in *La potestà regolamentare di Comuni e Province*, cit., p. 297.

[83] A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: il ruolo delle amministrazioni locali nell'epoca delle fragilità*, in *Le regoli locali della partecipazione*, Jovene, Napoli, 2016, p. 49 ss.

[84] F. MERLONI, *Riflessioni,* cit., p. 91 ss. che indica il mancato verificarsi di alcune precondizioni minime che sarebbero necessarie per consentire agli enti locali di esercitare la loro autonomia.

[85] C. MAINARDIS, *op. cit*., p. 69 ss.: guardando il fenomeno dalla prospettiva degli enti locali «alla disciplina di una certa materia concorrono… fonti sovranazionali, statali, regionali, a loro volta interpretate da giurisprudenze diverse che contribuiscono a determinarne il significato ….. è evidente l'elevato grado di difficoltà che il singolo ente territoriale incontra nel momento in cui decida di esercitare la propria potestà normativa, soprattutto regolamentare».

[86] Vedi invece art. 11 Carta europea dell'autonomia locale: «Le collettività locali devono disporre di un diritto di ricorso giurisdizionale, per garantire il libero esercizio delle loro competenze ed il rispetto dei principi di autonomia locale, consacrati dalla Costituzione o dalla legislazione interna».

[87] Art. 1, comma quinto l. n. 56 del 2014.

principio di differenziazione sul piano organizzativo doveva inverarsi attraverso l'esercizio di poteri autonomi di normazione da parte degli enti territoriali[88].

Va altresì rilevato che la legge Del Rio nel modellare la potestà statutaria delle città metropolitane[89] lascia comunque spazi significativi di autonomia, sia prevedendo una maggiore estensione dei contenuti obbligatori degli statuti (tra cui la delineazione della *governance* complessiva attraverso i rapporti tra città metropolitana, da un lato, comuni e unioni, dall'altro), sia perché nel disciplinare gli organi e le relative attribuzioni è assai meno pervasiva della disciplina contenuta nel t.u.e.l.[90] ed inoltre demanda allo statuto la possibilità di prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano. Ed infatti se scorriamo gli statuti poi adottati dalle città metropolitane si rilevano significative differenze, sia di corposità (dai 25 articoli dello statuto di Firenze ai 70 di quello di Milano), sia di attenzione a taluni profili piuttosto che ad altri (vi sono statuti che si concentrano soprattutto sui contenuti obbligatori ed altri che preferiscono dedicare spazio ai valori e ai principi generali od anche alla disciplina di forme di partecipazione o di assetti procedimentali)[91].

Quanto agli statuti delle nuove province, la l. n. 56 ne modifica il procedimento di formazione, ma non incide sui relativi contenuti tanto che si può far sempre riferimento all'art. 6 del t.u.e.l. e all'art. 4 della l. n. 131 del 2003[92].

Un ulteriore aspetto della legge Del Rio cui far cenno riguarda la disciplina delle unioni di comuni il cui ordinamento è stato rivisitato dal legislatore statale del 2014.

---

[88] E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Diritto pubblico*, 2015, p. 152-153.

[89] Nel rispetto della legge «lo statuto stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, ivi comprese le attribuzioni degli organi nonché l'articolazione delle loro competenze, ….». Inoltre: «a) regola le modalità e gli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano;

b) disciplina i rapporti tra i comuni e le loro unioni facenti parte della città metropolitana e la città metropolitana in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune, eventualmente differenziate per aree territoriali. Mediante convenzione che regola le modalità di utilizzo di risorse umane, strumentali e finanziarie, i comuni e le loro unioni possono avvalersi di strutture della città metropolitana, e viceversa, per l'esercizio di specifiche funzioni ovvero i comuni e le loro unioni possono delegare il predetto esercizio a strutture della città metropolitana, e viceversa, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;

c) può prevedere, anche su proposta della regione e comunque d'intesa con la medesima, la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. La mancata intesa può essere superata con decisione della conferenza metropolitana a maggioranza dei due terzi dei componenti;

d) regola le modalità in base alle quali i comuni non compresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la città metropolitana».

[90] F. DI LASCIO, *Gli statuti delle nuove città metropolitane*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli, 2014, p. 113 ss.

[91] Vedi sul punto L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli statuti delle città metropolitane*, in *Le Istituzioni del federalismo*, Numero speciale, 2014, p. 213 ss.

[92] M. DI FOLCO, *La nuova organizzazione della provincia*, in *Il nuovo governo dell'area vasta*, cit., p. 187.

Come sappiamo, a seguito della riforma del 2001 l'assetto degli enti associativi è migrato alla competenza regionale residuale e la stessa corte costituzionale lo aveva confermato con la sentenza n. 244 del 2005 in relazione alle comunità montane[93]. La Corte ha comunque poi consentito un intervento del legislatore statale sugli enti associativi per profili connessi ad esigenze di contenimento della spesa, in quanto esso sia riconducibile ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di cui al terzo comma del 117 e purché la disciplina dettata dal legislatore non leda il generale canone della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo di contenimento della spesa[94]. Ha ribadito suddetto assetto interpretativo anche con la sent. n. 44 del 2014 che, da un lato, respinge la questione di costituzionalità su una disposizione relativa all'istituzione delle unioni[95] in quanto riconducibile ad esigenze di coordinamento della finanza pubblica, ma dall'altro ne dichiara illegittimità limitatamente alla previsione per la quale la delibera del consiglio comunale d'istituzione dell'unione doveva essere approvata a maggioranza assoluta, perché essa esula dalla materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto attiene esclusivamente all'ambito dell'ordinamento dei predetti organismi. Sappiamo, però, bene che con la sentenza, di poco successiva n. 50 del 2015, di fronte alle censure mosse da alcune regioni nei confronti delle disposizioni della l. n. 56 sulle unioni, la corte assevera che esse «-risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo … un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente comune -, rientrano … nell'area di competenza statuale sub art. 117, secondo comma, lett. p), e non sono, di conseguenza, attratte nell'ambito di competenza residuale» regionale[96].

Il cambio di giurisprudenza è netto e pare guardare più al testo della riforma costituzionale approvato dalle camere che al testo vigente, tanto che qualche passaggio più avanti in riferimento all'art. 117 lett. p) la sentenza parla di «ordinamento degli enti locali»[97].

---

[93] Nella sent. n. 244 si legge: l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, nella parte in cui prevede, tra l'altro, che rientra nella competenza esclusiva dello Stato la materia relativa alla legislazione elettorale e agli organi di governo fa espresso riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa. Da qui la conseguenza che la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

[94] Sent. n. 237 del 2009 e n. 326 del 2010 in relazione alle comunità montane; sent. n. 22 del 2014 in relazione alle unioni di comuni.

[95] Art. 16, comma quinto nel testo sostituito dall'art. 19, comma secondo, e in parte riprodotto dall'art. 19, comma sesto, del d.l. n. 95 del 2012 convertito con modificazioni dalla legge n. 135 del 2012.

[96] E. CARLONI, *op. cit*., p. 162-163: la Corte con la sentenza n. 50 supera le ricostruzioni tese a giustificare l'intervento statale sul sistema delle autonomie locali attingendo a nuovi titoli di legittimazione statale, e riporta interamente in capo allo stato la competenza sulla disciplina delle autonomie locali.

[97] «La disposizione (sub comma 130) relativa alla fusione di comuni di competenza regionale non ha ad oggetto l'istituzione di un nuovo ente territoriale (che sarebbe senza dubbio di competenza regionale) bensì l'incorporazione in un Comune esistente di un altro Comune, e cioè una vicenda (per un verso aggregativa e, per altro verso, estintiva) relativa, comunque, all'ente territoriale Comune, e come tale,

Complessivamente le modifiche apportate dalla l. n. 56 al t.u.e.l. sono importanti ed incisive, ma non nel senso dell'attesa revisione del d.lgs. n. 267 mirante ad inverare i principi di cui agli articoli 114 e 117 cost. e magari a contribuire a sciogliere i tanti nodi interpretativi che erano emersi, ma attraverso un'appropriazione decisa della disciplina dell'assetto complessivo degli enti locali. D'altronde già negli ultimi anni si era assistito ad una riassunzione forte di centralità da parte del legislatore statale, spesso attraverso la decretazione d'urgenza[98] e con l'avallo della corte costituzionale che ha offerto un'interpretazione estensiva dei principi di coordinamento della finanza pubblica per legittimare l'intervento della legge dello stato.

Se questo è il quadro normativo e giurisprudenziale sul quale si inserisce la riforma costituzionale approvata da parte delle camere, possiamo venire ad analizzare quelle parti del progetto che incidono specificamente sull'autonomia normativa degli enti locali, ricordando che l'abolizione delle province[99] comporta che ai sensi del secondo comma dell'art. 114 gli enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla costituzione saranno i comuni, le città metropolitane e le regioni.

Va anche subito precisato che la soppressione in tutto il testo costituzionale di riferimenti alle province, non esclude la sopravvivenza di enti di area vasta (oltre ovviamente alla città metropolitane), anzi pare evidente dal quarto comma dell'art. 40 (disposizioni finali) la permanenza di tali enti i cui profili ordinamentali generali saranno definiti con legge dello stato e le ulteriori disposizioni in materia saranno adottate con legge regionale[100]. Li si priva, però, dello status di enti costitutivi della repubblica e delle conseguenti garanzie anche dal punto di vista dell'autonomia normativa: se in costituzione resta il riferimento esplicito all'autonomia statutaria e regolamentare di comuni e città metropolitane, l'eventuale autonomia normativa degli enti di area vasta sarà del tutto rimessa al legislatore.

Il progetto di riforma incide poi in maniera importante sulla lett. p) del secondo comma dell'art. 117, in quanto lo stato avrà legislazione esclusiva su «ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni e città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni».

Accanto alle tre materie già note, si aggiunge l'«ordinamento»[101]: è un balzo all'in-

---

quindi, ricompresa nella competenza statale nella materia «ordinamento degli enti locali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.».

[98] Sui limiti alla possibilità di intervenire sull'assetto degli enti territoriali con decreto legge, ricordo la sentenza n. 220 del 2013.

[99] Art. 29 del testo di riforma.

[100] Resta il problema interpretativo se la materia concernente i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta possa e debba effettivamente tenersi distinta rispetto a quella relativa all'ordinamento dei comuni e alla disciplina di principio delle loro forme associative di cui al 117 lett. p), vedi A. FERRARA, *La competenza legislativa sui profili ordinamentali generali degli enti di area vasta*, in *Federalismi*, 2016. Vedi anche G. MOBILIO, *La disciplina sull'"area vasta" nella riforma della Costituzione: tra continuità nel segno della giurisprudenza costituzionale ed incertezze del legislatore*, in *gruppodipisa.it*, 2015 che rileva anche che dal punto di vista procedurale le leggi ex art. 117 lett. p) sono bicamerali, mentre le leggi ex art. 40, quarto comma del progetto di riforma sono monocamerali.

[101] Sui contenuti ascrivibili alla materia «ordinamento» cfr. M. DI FOLCO, *Ordinamento (e funzioni) degli enti locali*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORRANA (a cura di), *Le materie di competenza*

dietro; è vero che l'art. 128 della costituzione non parlava esplicitamente di ordinamento, ma si era sempre ritenuto che i principi fissati da leggi generali della repubblica dovessero delineare l'ordinamento degli enti locali. Si torna decisamente alla sottoposizione dell'assetto di questi enti alla legge dello stato, chiudendo alla possibilità di un intervento del legislatore regionale (peraltro mai concretamente verificatosi, ma molto discusso a seguito della riforma del 2001 e con conseguente accentuazione della divaricazione rispetto al regime delle regioni speciali) e chiudendo soprattutto all'autonomia organizzativa locale. Mi spiego: il 128 parlava di «principi» fissati con legge e in questa espressione si era sempre colta una garanzia per il potere di autorganizzazione degli enti locali, perché lo stato non poteva venire a determinare tutta la disciplina ordinamentale, ma doveva lasciare spazi all'autonomia locale.

L'attuale dizione non parla neppure di principi sull'ordinamento di comuni e città metropolitane, e pare non porre limiti all'intervento del legislatore statale: siamo quindi dal punto di vista degli enti locali in una situazione di minor tutela rispetto anche al testo del 1948?

È vero che il testo oggi vigente della lett. p) del 117 lascia aperti molti problemi interpretativi e che su ulteriori profili rispetto agli «organi di governo» e alla «legislazione elettorale» vi può essere necessità di una disciplina legislativa uniforme. Accanto, infatti, agli ambiti espressamente riservati dalla lett. p) alla competenza legislativa esclusiva, la corte ha individuato ulteriori titoli che consentono al legislatore statale di normare in tema di organizzazione e svolgimento delle funzioni degli enti locali; basti pensare alla «tutela della concorrenza» in forza della quale il legislatore statale è venuto a regolare le modalità di gestione e affidamento dei servizi pubblici locali; all'«ordinamento civile» a cui è stata ricondotta la disciplina del rapporto di pubblico impiego alle dipendenze delle amministrazioni anche locali; alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» a cui sono stati ricondotti svariati istituti del procedimento amministrativo, ai principi fondamentali «di coordinamento della finanza pubblica» che tanto hanno inciso sulle modalità di esercizio delle funzioni, sui controlli esterni[102]. Ma il progetto di riforma va ben oltre, attribuendo una piena e generale signoria al legislatore statale[103], forse anche maggiore di quella riconosciuta dalla costituzione del 1948.

Certo si può osservare che permane l'art. 114 col suo riferimento all'autonomia statutaria e che se non si vuole svuotare di significato tale disposizione costituzionale occorrerà interpretare congiuntamente i due disposti e ritenere che la disciplina statale non potrà essere così pervasiva da annullare un potere di autorganizzazione degno di essere chiamato statutario[104]. Resta il fatto che l'impervio percorso dell'autonomia orga-

---

regionale. Commentario, ESI, Napoli, 2015, p. 326.

[102] M. DI FOLCO, *Ordinamento (e funzioni) degli enti locali*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORRANA (a cura di)), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, ESI, Napoli, 2015, p. 334 ss.

[103] Cfr. G.C. DE MARTIN, *I chiaroscuri della riforma costituzionale*, in *Amministrazione In Cammino,* 2015.

[104] Il riconoscere autonomia statutaria significa riconoscere la possibilità di adottare un atto normativo proprio, che caratterizzi l'ente, dettando i tratti più rilevanti e che sia anche un punto di riferimento per la

nizzativa locale sarà ancora più accidentato col rischio di essere completamente rimesso alle scelte del legislatore statale.

La seconda parte della lett. p) del 117 attribuisce poi alla legislazione esclusiva statale le «disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni», riportando sotto l'alveo dello stato la competenza a dettare la cornice normativa in detta materia.

Il progetto di riforma modifica anche il sesto comma dell'art. 117 nel senso che «i comuni e le città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale». Al testo in vigore si aggiunge la locuzione «nel rispetto della legge statale o regionale»; cosa si è inteso affermare? Semplicemente ribadire un punto ormai pacifico che sull'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti locali può venire a concorrere la disciplina legislativa[105] oppure si è voluto asserire la necessità di una specifica attribuzione legislativa[106], impedendo ad esempio per le funzioni proprie di comuni e città metropolitane la possibilità di normare indipendentemente da un previo intervento del legislatore? O ancora si è voluto togliere di mezzo quelle interpretazioni in base alle quali il significato del 117, sesto comma non sta semplicemente nell'attribuzione della potestà regolamentare, ma nell'individuazione di una regola di riparto tra il potere normativo degli enti locali e quello delle altre autorità produttrici di norme secondo la costituzione, con la conseguente impossibilità per le leggi statali o regionali di dispiegarsi illimitatamente verso il basso[107]?

Si è inteso, cioè, affermare che gli spazi normativi sono solo quelli offerti dal legislatore, senza che vi sia alcuna garanzia costituzionale[108]?

---

successiva normazione regolamentare. Non un qualsiasi potere di autorganizzazione ha lo status dello statuto.

[105] Vedi art. 4, l. n. 131 del 2003 e la giurisprudenza della corte riferita *supra*.

[106] A. LUCARELLI, *Potere regolamentare di Città metropolitane e Comuni nella riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi*, in *Adstrid-online*, 2014: «L'attribuzione costituzionale agli enti locali di potestà regolamentare a titolo originario, prescindendo da una legge ordinaria (statale o regionale a seconda delle competenze), stressa il principio di legalità, soprattutto nella considerazione che le fonti secondarie devono trovare il loro fondamento giuridico in fonti di normazione primaria. … All'indomani della riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione, si evidenziava, per l'appunto la necessità di una *interpositio legislatoris* che, oltre a porsi quale fondamento di principi unitari, pur nel rispetto del pluralismo delle fonti e del policentrismo degli ordinamenti, avesse tra i suoi obiettivi, in relazione al rapporto legge-regolamento: 1) di ri-affermare il principio gerarchico; 2) di garantire il rispetto di un principio di legalità». L'Autore aggiunge anche che il principio di legalità, non possa più essere inteso nel suo aspetto sostanziale, ovvero di limite assoluto alla discrezionalità politico-amministrativa degli enti locali.

[107] Cfr. A. BARBERA, *Titolo V*, in *Per una democrazia migliore*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma, 2013, p. 158 che propone nella formulazione della norma sul potere regolamentare locale, di porre un limite alla tendenza, affiorante in dottrina e giurisprudenza, di riconoscere una autonomia riservata agli enti locali in deroga alle leggi statali e regionali competenti.

[108] Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Titolo V*, in *Per una democrazia migliore*, cit., p. 171: «Occorre allora prendere atto e inserire nel testo costituzionale il principio secondo cui il soggetto titolare della potestà legislativa decide in ordine all'esercizio della potestà regolamentare, che potrà così essere mantenuta in capo allo Stato ovvero attribuita alle Regioni o ai Comuni, alle Città metropolitane o alle Province nelle materie di competenza statale; ovvero mantenuta in capo alle Regioni o attribuita verso il

Certo si può sempre argomentare che il riferimento alla potestà regolamentare, che resta anche nell'art. 117, sesto comma come modificato dal progetto di riforma, vada comunque inteso come garanzia per questa fonte: che senso avrebbe farne riferimento esplicito in costituzione per poi lasciarla completamente alla mercé della legge statale e regionale. Così come si può riconoscere, in via interpretativa, alla clausola aggiunta nel testo di riforma scarsa forza innovativa, ma altre interpretazioni potrebbero argomentare diversamente, anche in virtù del fatto che se un articolo della costituzione viene modificato, a questa modifica dovrebbe corrispondere un senso.

Mi chiedo quindi quale sia la *ratio* che ha mosso a novellare questa disposizione. Come si è accennato *supra*, da un lato, l'utilizzo che gli enti locali hanno fatto del loro potere regolamentare è stato assai timido e certamente non hanno osato, né rischiato di mettere a repentaglio esigenze unitarie; dall'altro, si è pervenuti a riconoscere una concorrenza tra legislazione statale o regionale e potere regolamentare locale escludendo criteri troppo rigidi di ripartizione, consentendo al legislatore di intervenire a tutela di esigenze unitarie. Forse quello iato tra gli spazi normativi riconosciuti dalla riforma del 2001 e il concreto dipanarsi della potestà normativa degli enti locali è parso troppo profondo e si è voluto far aderire il dato costituzionale alla concretezza dei rapporti tra legge e potere regolamentare locale, non potendo o non volendo incidere sulle condizioni che avrebbero potuto innescare un processo di maggiore autonomia[109]. Oppure come qualche autore aveva paventato si è temuto che l'eccessiva disseminazione di poteri normativi potesse costituire in sé una minaccia per i diritti, in quanto l'eccesso di differenziazione organizzativa può dare luogo a un'insostenibile differenziazione pure sul piano del godimento effettivo di tali diritti e si è temuto che la complessità e l'articolazione del sistema delle fonti potesse determinare un grado talmente elevato di incertezza sul diritto vigente da porre in pericolo la stessa tutela dei diritti[110]?

È evidente che queste modifiche si inseriscono in un contesto di cambiamenti ben più importanti di contenimento della potestà normativa degli enti territoriali e penso *in primis* alla potestà legislativa regionale (fortemente ridimensionata nel progetto di riforma) e al voler contenere processi di differenziazione che muovono dal basso anche solo potenziali[111]. Soprattutto con l'esplodere della crisi economica, le autonomie locali vengono percepite come elementi di complicazione all'efficienza dell'azione pubbli-

---

basso nelle materie di competenza regionale; e ciò seguendo il principio tendenziale secondo cui il titolare della potestà legislativa può decidere se conservare la potestà regolamentare, ovvero se attribuirla al soggetto competente per l'esercizio della funzione amministrativa».

[109] F. MERLONI, *Riflessioni*, cit.

[110] G. PITRUZZELLA, *Editoriale*, in *Le Regioni*, 2008, p. 8-9. Cfr. anche F. MERLONI, *Riflessioni*, cit., p. 108-109.

[111] Cfr. R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie*?, in *Scritti in ricordo di P. Cavaleri,* ESI, Napoli, 2016; G.C. DE MARTIN, *Le autonomie del d.d.l. 2613: un passo avanti e due indietro*, in *Le Regioni,* 2015, pp. 123 SS.; vedi anche pp. 130-131: «il forte indebolimento della condizione istituzionale dell'autonomia locale può derivare certamente anche dalla netta subordinazione a disposizioni di legge…. della potestà normativa delle autonomie locali in ordine all'organizzazione interna e alla disciplina dello svolgimento delle funzioni attribuite, con l'impossibilità, quindi, di ogni reale differenziazione di assetto e gestione e la prevalenza di logiche uniformizzanti».

ca[112] e sembra rafforzarsi la percezione dell'insostenibilità del sistema plurilivello disegnato dall'art. 114 cost. e la «funzione 'promozionale' delle autonomie locali, che l'art. 5 cost. prefigura come compito della repubblica, sembra essersi esaurita di fronte alle necessità della crisi economica»[113]. Le attuali riforme vanno in direzione contraria a quei percorsi di riconoscimento pieno delle autonomie basati sul principio di sussidiarietà e democraticità ed avviati negli anni passati. Lo stato ritorna sui suoi passi[114] e la legislazione più recente è caratterizzata nel senso del contenimento degli enti locali[115].

È poi tutto da vedere se la previsione di un senato cui partecipano anche alcuni sindaci possa in qualche modo compensare la perdita di autonomia normativa[116] con una maggiore capacità di intervenire nelle sedi dove le scelte vengono assunte, valorizzando cioè un'autonomia intesa come cooperazione coi livelli superiori[117], e tenendo anche conto che le leggi statali ex art. 117 lett. p) sono leggi bicamerali[118].

Non è questa la sede per approfondire la questione della composizione, delle modalità di elezione e dei poteri del senato, né per valutare la forza dei ventuno sindaci all'interno dell'assemblea senatoriale, né la loro rappresentatività del complesso degli enti comunali e non posso che rinviare ai tanti interventi pubblicati sul tema, mi limito a sottolineare la contraddizione di fondo tra la creazione di un senato rappresentativo delle istituzioni territoriali e un ridimensionamento così forte dell'autonomia normativa regionale e locale.

---

[112] G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2015, p. 536-537.

[113] C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?,* in *Le Istituzioni del federalismo,* 2012, p. 724.

[114] G. PIPERATA, *op. cit*., p. 508-509. Va rilevato che il fenomeno non riguarda solo l'Italia ma molti paesi europei, anche se interessa i singoli stati con differente intensità. Vedi anche E. CARLONI, *op. cit*., p. 164 e G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Le Istituzioni del federalismo,* 2014, p. 21 ss.

[115] P. MILAZZO, *Riforme* in progress *degli enti locali e riforme costituzionali*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, ESI, Napoli, 2014, p. 317-318.

[116] P. MILAZZO, *op. ult. cit.*, p. 321.

[117] L. VANDELLI*, Le autonomie nella prospettiva della riforma*, in *Le Istituzioni del federalismo,* 2014, p. 125.

[118] Vedi art. 70, primo comma come modificato nel progetto di riforma.