

## Il «posto» delle fonti locali nel sistema

di STEFANIA PARISI

*Sommario:* Delimitazione dell'indagine. - 1. Sezione I. La fonte statutaria. - 1.1. Statuto locale e legge statale: l'utilità del concetto di legge «procedimentale» come *regola sulla produzione normativa*. - 1.2. Statuto locale e competenza residuale della legge regionale. - 2. Sezione II. La potestà regolamentare locale. - 2.1. Regolamenti locali ex art. 117, comma 6 e fonti legislative. - 2.2. Il 117 comma 6: una riserva di competenza «hard» o solo tendenziale? - 2.3. Statuto e regolamenti locali. - 3. Sezione III. Fonti locali e Regioni speciali. - 3.1. Sull'applicabilità di questi esiti ricostruttivi alle Regioni a statuto speciale. - 3.2. La riserva «tendenziale» per i regolamenti locali vale anche nelle Regioni speciali? Clausola di maggior favore, parallelismo e sussidiarietà. - 3.3. Quale ruolo per la legge statutaria nel disciplinare i rapporti tra fonti regionali e locali?

### *Delimitazione dell'indagine*

Che il tema dei rapporti tra fonti appartenenti a diversi livelli di governo non abbia mai vissuto stagioni tranquille, è cosa nota. Ma che la riforma del titolo V abbia ingigantito il problema al punto da fargli assumere consistenza materica, sembra addirittura un'eterogenesi dei fini.

L'esempio delle fonti locali è, in tal senso, paradigmatico: da un lato, è sembrato che la riforma avesse ampliato il ruolo degli enti locali nel sistema (si pensi solo alla costituzionalizzazione della potestà statutaria e regolamentare, alla formula dell'art. 114 relativa al «pluralismo istituzionale paritario», al ruolo svolto dal principio di sussidiarietà) emancipandoli da logiche gerarchiche e/o Stato-centriche; dall'altro, però, la carica innovativa della legge cost. 3/2001 non è stata percepita dalla dottrina in egual misura, al punto tale che alcuni schemi ricostruttivi precedenti alla riforma sono stati riproposti come se il quadro non fosse mai mutato.

Nelle pagine che seguono si intende veicolare una proposta in ordine all'interazione delle fonti locali con le altre fonti (legislative, in particolare), al fine dichiarato di ordinarle a sistema.

Volendo soffermarsi, per il momento, sulle interazioni tra fonti legislative (statali e regionali) e fonti normative locali (statuti e regolamenti) e indispensabile indagare:

a) i rapporti tra statuto locale e legge statale (che, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), ancora disciplina le funzioni fondamentali e gli organi di governo dell'Ente);

b) i rapporti tra statuto locale e legge regionale;

c) i rapporti tra legge (statale o regionale) e regolamento di organizzazione-svolgimento di funzioni conferite (ex art. 117, comma 6, Cost.);

d) i rapporti tra statuto e regolamento (ci sarà, qui, uno sdoppiamento ulteriore del problema a seconda che il regolamento riguardi l'organizzazione dell'ente o l'organizzazione/svolgimento delle funzioni amministrative conferite).

L'indagine si concentrerà, inizialmente, sull'analisi di queste interazioni nell'ambito delle Regioni ordinarie. In seguito, si proverà a riflettere sul regime delle Regioni speciali per capire fino a che punto le considerazioni svolte siano esportabili in questo contesto.

## 1. Sezione I. La fonte statutaria

### 1.1. Statuto locale e legge statale: l'utilità del concetto di legge «procedimentale» come regola sulla produzione normativa

Il rapporto tra statuto locale e legge statale prima della riforma del titolo V era governato dalle previsioni del TUEL che, sul punto, si allineavano a quanto disposto dall'art. 128 Cost. (*Le province e i comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni*).

Vigente questo testo, dottrina e giurisprudenza individuavano, in modo quasi corale, nella gerarchia il criterio ordinatore che presiedeva al rapporto tra le due fonti: il fatto che una legge ordinaria statale individuasse tanto il *procedimento di formazione* quanto il *contenuto* dello statuto locale era sintomatico della natura gerarchica del rapporto'. Del resto, una norma sulla fonte, attesa la sua vocazione

<sup>1</sup> Cfr. sul punto R. BIN, *Il sistema delle fonti. Un'introduzione*, spec. 24 del paragrafo in corso di pubblicazione nel volume collettaneo che raccoglie gli *Scritti in onore di Floridia*, ora su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Non sono mancate, però, voci della dottrina che già prima del 2001 hanno provato a valorizzare il disposto degli artt. 5 e 128 Cost. parlando dello statuto come di una fonte a carattere subprimario o, ad-

«fondativa», si pone su un piano «altro» rispetto alla fonte istituita che, dunque, della prima deve rispettare i precetti.

La riforma del titolo V sembra apportare a questo impianto, se non una revisione radicale, perlomeno un robusto emendamento.

Le disposizioni da richiamare sono sia l'art. 114 Cost. (che incorpora il principio del c.d. pluralismo istituzionale paritario), sia l'art. 117, comma 2, lett. p) che affida alla competenza esclusiva statale la materia *legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*.

Se si leggesse quest'ultima disposizione in modo avulso dalle altre, potremmo giungere alla paradossale conclusione che nulla è cambiato rispetto alla situazione vigente *ante* riforma. Il fatto che sia ancora affidata alla legge statale la disciplina della legislazione elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali ci dice che la legge statale: a) decide come eleggere gli organi di governo dell'ente; b) decide come disciplinare gli organi di governo; c) decide *quali* sono le funzioni fondamentali, ossia (essenzialmente) quelle normative (statutarie e regolamentari) e scolpisce i procedimenti di formazione degli atti normativi<sup>2</sup> (a meno di non immaginare uno sta-

dirittura, primario. Si vedano ad es.: G. ROLLA, *Brevi note sull'ordinamento statutario dei comuni e delle province*, in *Foro amm.* 1990, 2969; ID., *Diritto degli enti locali*, Milano 2000, 38; E. DE MARCO, voce, *Statuti comunali e provinciali*, in *Enc. Dir.*, IV Agg., Milano 2000, spec. 1146; L. MAZZAROLLI, *Fonte statuto e fonte regolamento nella legge di riforma delle autonomie locali*, in *Dir. Soc.* 1991, spec. 27 e 374; A. PIRAINO, *Lo statuto: fonte primaria dell'ordinamento comunale*, in *AA.VV.*, *Gli statuti comunali e la società civile*, Bergamo 1991, spec. 27 e 39.

<sup>2</sup> Che debba essere la legge statale a prevedere il procedimento di formazione dello statuto locale è detto chiaramente da F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista* 2002, spec. 422, ma l'A. ritiene che il titolo di intervento della legge statale per disciplinare il procedimento di formazione degli statuti sia la riserva relativa agli organi di governo, non quella relativa alle funzioni fondamentali, atteso che «la potestà statutaria è già conferita dalla costituzione ed è un potere normativo generale, non una funzione amministrativa»: in realtà, la Costituzione parla di funzioni fondamentali, senza aggiungere l'aggettivo «amministrative» dunque la funzione normativa statutaria ben potrebbe rientrare tra le funzioni fondamentali. Sull'estensione semantica del concetto di «funzioni fondamentali» si fronteggiano diverse ricostruzioni: una, che tende a restringere tale nozione alle sole funzioni «ordinamentali» (cfr. 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 questa *Rivista* 2002, 445 ss.) o alle sole funzioni «amministrative» fondamentali (A. CORPACI, *Gli organi di governo e l'autonomia organizzativa degli enti locali. Il rilievo della fonte statutaria*, in questa *Rivista* 2002); un'altra che ritiene che le funzioni fondamentali comprendano tanto le funzioni «ordinamentali» quanto quelle amministra-

tuto che si «autocostituisce», in una sorta di palingenetica aggregazione molecolare)<sup>3-4</sup>.

tive ritenute coesenziali al funzionamento dell'Ente (G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in questa *Rivista* 2002, 383 ss.); diversa ancora mi pare la posizione di R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista* 2002, spec. 370, dove afferma che fondamentali sono le funzioni che costituiscono la proiezione dell'organizzazione delle funzioni di interesse statale (...) nonché quelle che sono imprescindibili, connaturate e connotanti il ruolo dei diversi livelli del governo locale.

<sup>3</sup> Per questa ragione, forse, la c.d. Legge «La Loggia» 131/2003 si è preoccupata di ribadire che lo statuto dell'Ente locale deve essere non solo in armonia con la Costituzione (formula analoga a quella adoperata dalla Costituzione per gli statuti regionali) ma anche «con i principi generali in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. Detti principi generali dell'organizzazione dovrebbero allora essere ricavati dalla legislazione statale: dunque, si introduce un limite (ulteriore rispetto a quello costituito dall'art. 117, comma 2 lett. p) che la Costituzione non prevede...

<sup>4</sup> In dottrina è stata prospettata un'alternativa: che sia, cioè, la legge regionale, in forza della competenza prevista dall'art. 117 comma 4, Cost., a dover fissare il contenuto e il procedimento di formazione dello statuto locale (la ricostruzione è solo prospettata ma non accettata da A. CORPACI, *Gli organi di governo* cit. spec. 1020; pare, invece, accolta da P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, II ed., Torino 2007, spec. 109, laddove afferma che «la legge regionale (...) in ogni caso dovrà prescrivere il procedimento di formazione dei due atti»). Questa ricostruzione, però, impatta con l'obiezione per cui ogni Regione avrebbe un margine di discrezionalità eccessivo per determinare i contenuti e i procedimenti formativi della fonte statutaria, che potrebbero risultare fortemente diversificati da Regione a Regione. Se si valorizza, invece, il ruolo che la legge statale svolge nell'individuazione delle funzioni fondamentali cc.dd. «ordinamentali» e se, tra queste, si include anche la funzione statuyente, ecco che il procedimento di formazione e il contenuto degli statuti locali potrebbero godere di un nucleo minimo garantito contro possibili intrusioni delle fonti legislative (regionali e - come si vedrà a breve - anche statali) vanificando il riconoscimento costituzionale che di questa fonte è stato fatto all'art. 114, comma 2. D'altronde, neanche mi sembra prospettabile la ricostruzione di A. CORPACI, *Gli organi di governo* cit., spec. 1020-1023. L'A., scartando la competenza sia della legge statale che della legge regionale per disciplinare contenuti e procedimento di formazione degli statuti, addiuvata alla conclusione per cui si debba estendere analogicamente l'art. 123 Cost. alla fonte statutaria locale. Ma innanzitutto bisognerebbe capire fino a che punto è possibile condurre l'analogia con la fonte statutaria regionale. Soprattutto, bisogna tenere presente che quando la Costituzione ha sentito il bisogno di individuare il procedimento di formazione e il contenuto che una fonte doveva assumere, lo ha fatto *expressis verbis*, come nell'art. 123. Non si può, cioè, contemporaneamente, sovrainterpretare il silenzio della Costituzione a proposito della forma e del contenuto degli statuti locali e sottovalutare il ruolo che potrebbe assumere la legge statale. A essa, come ricordato poc'anzi, la Costituzione affida il compito di individuare le funzioni fondamentali, oltre che la disciplina inerente gli organi di governo (sulla funzione «statuyente» come funzione «ordinamentale» fon-

Ma ignorare l'attitudine fondativa dell'art. 114 Cost. significa decapitare qualunque riflessione seria sul tema. Al comma 2, il 114 recita: «i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione».

Si potrà sicuramente sostenere che questa formula è *troppo poco* per affermare l'esistenza di una riserva di competenza statutaria locale e di un rapporto di filiazione diretta con la Costituzione<sup>5</sup>: in fondo, la Costituzione vincola la potestà statutaria al rispetto dei

damentale, si veda nt. 2). Si consideri, poi, che la disciplina degli organi di governo è rimessa espressamente alla legge statale (art. 117, comma 2, lett. p)) e lo statuto locale ha solo una competenza «residuale». Insomma, se la preoccupazione dell'A. è quella di qualificare gli statuti locali come fonti primarie, non è dall'analogia con gli statuti regionali che si può giungere a questo risultato. Forse, una strada è proprio quella che passa per la valorizzazione del concetto di legge come regola costitutiva, che si avvanzerà di qui a breve.

<sup>5</sup> Del resto, spingersi fino a dire che lo statuto è fonte autenticamente primaria (ossia che intrattiene un rapporto immediato con la Costituzione) significa non solo svuotare di senso la disposizione dell'art. 117, comma 2 lett. p) (identificando la nozione di funzioni fondamentali con quella di funzioni amministrative fondamentali), ma altresì costruire lo statuto locale come fonte a competenza generale, il che, nel caso di specie non accade. Credo che in questo senso vada anche la celebre pronuncia delle Sezioni Unite della Cassazione, 16 giugno 2005, n. 12868 (leggibile in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it)): affrontando il tema della rappresentanza processuale degli enti locali, la Corte si pronuncia anche sulla collocazione dello statuto nel sistema, affermando che si tratta di un «atto normativo atipico, con carattere specifico, di rango paraprimary o subprimario, posto in posizione di primazia rispetto alle fonti secondarie dei regolamenti e al di sotto delle leggi di principio, in quanto diretto a fissare le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e a porre i criteri generali per il suo funzionamento, da svilupparsi in sede regolamentare». Circa il rapporto tra legge e statuto, la Cassazione afferma che «i limiti inderogabili all'autonomia statutaria diano soltanto i principi espressamente enunciati come tali nella legislazione in materia di ordinamento degli enti locali».

Sembrirebbe andare in senso difforme la sentenza del Cons. Stato, Sez. V, 3 marzo 2005, n. 832, la quale, però, si limita a leggere sistematicamente gli artt. 114 e 117, comma 2, lett. p) Cost. e a ribadire la riserva statale in materia di legislazione elettorale, organi di governo, funzioni fondamentali (sul punto, cfr. G. FONTANA, *La giurisprudenza amministrativa e l'attività consultiva del Consiglio di Stato - 2005*, leggibile sul sito [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)). Interessante è la lettura *in bonam partem* che di questa sentenza svolge il TAR Salerno, Sez. I, 5 luglio 2006, n. 943: qui il giudice amministrativo campano, dopo aver ricostruito anche la giurisprudenza amministrativa pregressa, induce la conseguenza significativa per cui «l'autonomia statutaria del Comune è condizionata da un lato dalla rimessione alla potestà legislativa statale della disciplina dei (soli) organi di governo dell'ente, avendo modo di esplicitarsi con riguardo agli organi diversi (...)» e dunque che «deve ritenersi riservata all'autonomia statutaria la disciplina dei profili organizzativi "interna" agli organi burocratici».

propri principi, ma non si preoccupa di cesellare la forma dell'atto statutario.

Ma questa disposizione è anche abbastanza per escludere che tra legge statale e statuto locale governi una logica gerarchica e per ripensare alla dicotomia «fonti primarie/fonti secondarie».

A leggere le disposizioni in modo sistematico si potrebbe ricavare che:

- la Costituzione fonda l'esistenza della fonte statutaria locale all'art. 114, comma 2;
- la legge statale (in virtù della competenza che le deriva dall'art. 117, comma 2 lett. p)) delimita la consistenza materiale dello statuto locale e ne scolpisce l'iter formativo.

Possiamo ragionare ancora in termini di rigido gradualismo tra fonte legislativa statale e statuto locale oppure si può pensare a un'alternativa che valorizzi le virtualità sottese al pluralismo istituzionale paritario e alla (costituzionalmente prevista) autonomia statutaria locale?

L'alternativa c'è se solo si fa leva sul concetto di «legge procedimentale»<sup>6</sup>. Mi spiego.

All'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, la crisi del ruolo della legge e della sua centralità nel sistema delle fonti è stata denunciata da più parti<sup>7</sup>. L'emersione della competenza come criterio ordinatore, la creazione di aree riservate in cui la legge non poteva spingersi e la perdita dell'attitudine della legge a farsi regola sulla produzione normativa non sono che epifenomeni. Da essi discendevano, nella notissima lezione crisafulliana, conseguenze di non poco momento sul ruolo della legge: la legge statale non dispone della propria forza e (anzi, *ergo*) non può istituire e disciplinare fonti a se concorrenziali. Capovolgendo il punto di vista sotteso a questo corollario, si dice(va), dunque, che la legge statale può soltanto prevedere e disciplinare fonti con essa non concorrenziali.

Ma questo impianto teorico può ancora trovare accoglimento in una democrazia pluralistica avanzata quale è sicuramente quella attuale? Forse no, se non lo si attualizza alla luce del complessificarsi

<sup>6</sup> O., seguendo l'impostazione adottata da F. MODUGNO, *La funzione legislativa, oggi*, spec. 15 ss. in M. RUOTOLO (a cura di), *La funzione legislativa, oggi*, Napoli 2007, di «legge ordinaria come regola sulla produzione normativa».

<sup>7</sup> Sulla dissoluzione dall'interno dello schema gerarchico dovuta all'entrata in vigore della Costituzione, cfr. per tutti, V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in AA.VV., *Scritti in memoria di G. Zanobini*, Milano 1965, spec. 183.

del sistema delle fonti e dell'aumento dei centri di produzione normativa. Insomma, alla luce del pluralismo.

Il dubbio che gli assiomi crisafulliani sul ruolo della legge ordinaria debbano essere rivisti discende da un'evidenza ormai acquisita, ossia la non totale chiusura e la non-completezza/esaustività della norma costituzionale in materia di fonti primarie, in particolare di fonti delle autonomie<sup>8</sup>.

Ed è qui, in questi spazi lasciati aperti dalla Costituzione, che la legge ordinaria può riacquistare centralità, facendosi norma sulla produzione normativa e, allo stesso tempo, preservando spazi che la Costituzione ha consegnato (ormai) nelle mani di altri centri di produzione normativa (le autonomie, in senso lato).

In sostanza, la legge consolida delle aree di competenza delle fonti autonome (nella specie, gli statuti locali): in queste aree, le fonti riservatarie sono fonti primarie. Esse non sono istituite dalla legge statale ma dalla Costituzione, e però la prima ne disciplina l'iter formativo e ne individua un contenuto «essenziale» incompressibile da parte di altre fonti (come, ad es., la legge regionale) in nome della competenza che la Costituzione le conferisce, all'art. 117, comma 2, lett. p).

Può essere utile riprendere la distinzione tra regole legislative costitutive e regole legislative regolative di fattispecie puntuali<sup>9</sup>: le leggi che disciplinano il procedimento di formazione e il contenuto fondamentale degli statuti locali non potrebbero che appartenere alla prima specie.

Se è possibile che la legge statale abbia un ruolo istitutivo di aree competenziali, non è, però, possibile che si ingerisca nell'ambito materiale della fonte riservataria e che ne modifichi la disciplina<sup>10</sup>.

Si avrà allora che: la Costituzione istituisce l'autonomia statutaria (art. 114 Cost.); la legge ordinaria, legittimata dalla costituzione a disciplinare le funzioni fondamentali (tra cui si annovera quella statutaria) degli enti, delimita materialmente la competenza statutaria locale;

<sup>8</sup> Questa considerazione appartiene a E. MODUGNO, *La funzione legislativa, oggi* cit., 16.

<sup>9</sup> La distinzione appartiene a J.R. SEARLE, *La costruzione della realtà sociale*, Torino 1996 ed è stata ripresa da F. MODUGNO, *La funzione legislativa, oggi* cit., 19.

<sup>10</sup> Con le parole di F. MODUGNO, *La funzione legislativa, oggi* cit., 18: «La legge parlamentare potrà sempre modificare o anche eliminare il sottosistema - sempre che non vi ostino principi costituzionali (per es. nella ipotesi di autonomia degli enti territoriali), ma non potrà però - sia detto per ora, in generale - nelle sue puntuali manifestazioni, senz'altro legittimamente abrogare, sostituire, modificare, derogare i singoli atti che ne sono espressione».

la legge statale non può però agire sulle puntuali e specifiche disposizioni statutarie (modificandole/abrogandole/derogandole). La legge statale è insomma attuazione della Costituzione nella misura in cui individua un'area più o meno vasta in cui sussiste una competenza materiale dello statuto locale.

La competenza statutaria, allora è determinata dalla legge statale?

Si e no... «sì», nel senso che, di fatto, la legge statale prescrive un contenuto fondamentale degli statuti locali. Ma «no» nel senso che, a ben vedere, la legge che delimita materialmente la competenza statutaria è soggetta a taluni vincoli.

La fondamentalità della competenza statutaria è, infatti, data dal complesso dei contenuti che storicamente lo statuto dell'ente locale ha assunto nel rispondere ai bisogni della comunità di riferimento.

Il riconoscimento costituzionale della potestà statutaria ex art. 114, comma 2, Cost. ha, in sostanza, pietrificato quell'insieme di contenuti che storicamente lo statuto locale ha avuto nel tempo. La legge statale che, per avventura, disponesse un contenuto meno ampio sarebbe incostituzionale.

Questo ci dice anche un'altra cosa: che la competenza statutaria ha, in realtà, una delimitazione «materiale» oggettiva di competenza stabile e rigida. E ciò a differenza (come vedremo di qui a breve) dei regolamenti ex art. 117, comma 6 Cost., il cui ambito competenziale è, invece, di tipo funzionale, ossia legato alla funzione amministrativa conferita e ne segue le sorti, in vista della piena realizzazione del principio di sussidiarietà.

## 1.2. Statuto locale e competenza residuale della legge regionale

Più intricata si rivela la trama dei rapporti che si instaurano tra leggi regionali e statuti locali.

Una volta ricostruito il ruolo della legge statale come «legge procedimentale» e assegnato allo statuto locale un contenuto che esso può direttamente opporre alla «legge-regola regolativa» bisogna, infatti, rintracciare i confini della competenza della legge regionale.

Il generico richiamo al principio gerarchico presente in alcuni (e veloci...) passaggi di certa giurisprudenza amministrativa<sup>11</sup> (che,

<sup>11</sup> Cfr. ad es. la già citata sent. del Consiglio di Stato, Sez. V, 3 marzo 2005, n. 832 (con nota di G. SCIULLO in *Giornale di diritto amministrativo* 2005) che, piuttosto sbrigativamente, legge in senso restrittivo il disposto dell'art. 4, comma 2, della l. 131/2003, affermando recisamente «la natura secondaria della normativa statutaria

sul punto, assimila leggi statali e regionali) non sembra esaustivo né convincente. Se, come si è appena visto, i rapporti tra leggi statali e statuti locali non si esauriscono nella stanca ripetizione di andamenti di tipo gerarchico, questo dovrebbe a *fortiori* valere anche per i rapporti tra gli statuti locali e le leggi regionali. È naturale, infatti, che il contenuto dello statuto locale «recintato» dalla legge statale sarà opponibile anche nei confronti della legge regionale che, per giunta, non ha alcun ruolo regolativo rispetto all'*iter* formativo della fonte statutaria. Il problema riguarda, semmai, il contenuto accidentale e *ulteriore* dello statuto locale.

A seguito della riforma del titolo V, la materia che prima era individuata come «ordinamento degli enti locali» è stata «smembrata» e una parte di questa è refluita nell'art. 117, comma 2, lett. p). Tutto ciò che non rientra nel trittico *legislazione elettorale* – organi di governo – funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e naturalmente ascrivibile, in via residuale, alla competenza regionale. In sostanza, il problema riguarda il rapporto che la legge regionale intratterrà con quei contenuti *ulteriori* che lo statuto ha assunto, prescindenti, cioè, dall'area ad esso riservata dalla legge statale.

Posto che la competenza della legge regionale non può che afferire all'organizzazione amministrativa generale dell'ente locale (l'organizzazione di governo è riservata, infatti, alla legge statale dalla Costituzione), resta da capire cosa accade se la legge regionale disciplina un ambito di questa materia (non rientrante tra i contenuti intangibili dello statuto) contrastando con lo statuto locale.

Poiché la fonte statutaria è stata fin qui ricostruita come fonte a competenza materiale delimitata, l'antinomia sarà risolvibile alla luce del criterio di competenza.

Se, infatti, la legge regionale viola il contenuto fondamentale dello statuto essa viola sostanzialmente l'art. 114 e la legge statale che, in attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. p), quel contenuto ha provveduto a fissare.

Ma se la legge regionale disciplina un oggetto non rientrante nell'ambito di competenza statutaria, in nome della residualità sancita dall'art. 117, comma 4, Cost. si dovrà ritenere competente proprio e solo la legge regionale, lo statuto risultando recessivo in parte qua.

Questo fenomeno si spiega con il tipo di competenza di cui lo statuto è titolare. A differenza dei regolamenti locali ex art. 117,

comunale rispetto alle fonti legislative *statali* e *regionali*» (punto 2.3.3, in diritto, corsivo aggiunto).

comma 6, Cost. (titolari di una competenza funzionale), gli statuti locali sono titolari di una competenza materiale e materialmente circoscritta: una diversa ricostruzione comprimerebbe irresistibilmente gli spazi della legge regionale residualmente competente<sup>12</sup>.

Diverso, invece, è il caso in cui la legge regionale pretendesse di estendere l'oggetto della potestà statutaria locale, integrando così la delimitazione di competenza fissata dalla legge statale. Non è scontato infatti che la riserva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), escluda qualsiasi intervento regionale, dato che la regione gode comunque di una potestà residuale sull'organizzazione amministrativa locale.

Premesso ciò, occorre però distinguere e chiedersi se la legge regionale possa condizionare la validità dello statuto locale all'obbligo di disciplinare oggetti ulteriori rispetto a quelli individuati dalla legge statale: è chiaro che questo non dovrebbe essere permesso se costituisce uno stratagemma per svuotare le garanzie apprestate dalla legge statale.

Diversa è invece la valutazione se l'estensione della competenza statutaria locale a opera della legge regionale acquista il senso di un'autolimitazione stabile di quest'ultima: in tal caso infatti gli oggetti «nuovi» ricondotti alla competenza locale verrebbero sottratti al legislatore regionale futuro. Insomma, varrebbe anche per la legge regionale quella *procedimentalità* che prima si è evidenziato con riferimento alla fonte legislativa statale<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Questa ricostruzione è diversa da quella di E. D'ORLANDO, *Lo statuto comunale nel sistema delle fonti*, in AA.VV., *Le autonomie locali nelle specialità regionali*, atti del Convegno regionale, Passariano-Codroipo, 12 dicembre 2003, disponibile sul sito <http://www.regione.fvg.it/autloc/allegati/leAALLnelleSpecialitaRegionali011004.pdf>, spec. 151 del *paper*. L'A. immagina una resa incondizionata della fonte statutaria rispetto sia alla legge statale che alla legge regionale, parlando, a tal proposito, di una «dipendenza tradizionalmente "bidimensionale"» dello statuto.

Si veda, poi, la proposta ricostruttiva di R. TOSI, *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, in questa *Rivista* 2002, spec. 970 ss. L'A., nel presupposto della natura comunque secondaria delle fonti locali, rileva che l'area in cui gli statuti possono concorrere con le leggi regionali ha i connotati propri della materia «la cui consistenza coincide con quanto rimane dell'ordinamento degli enti locali, una volta espunto ciò che risulta demandato al concorso tra fonte statale e fonti locali». In quest'area si immagina un «riparto verticale che guardi al tipo di disciplina: la legge regionale porrà i principi che le fonti locali dovranno rispettare».

<sup>13</sup> Ad esempio, la legge regionale può prevedere la figura del segretario comunale, indicandone criteri e modalità di nomina nonché funzioni: ma se rimette queste scelte alla competenza dello statuto comunale non può successivamente riappropriarsene. Altra questione, logicamente preliminare rispetto alla precedente, è se il

A complicare questo schema interviene un'altra variabile: cosa accade se la legge regionale («residualmente» competente) autorizza l'ingresso di una fonte regolamentare regionale? Che rapporto si può immaginare tra quest'ultima e lo statuto?

Poiché la legge regionale è residualmente competente in materia di organizzazione amministrativa generale dell'ente, il regolamento regionale autorizzato dalla legge potrà coprire gli spazi in dettaglio. Se gli enti locali, in relazione ai cc.dd. «contenuti ulteriori», non hanno uno spazio riservato e garantito, allora lo statuto non potrà che cedere il passo, anche in tal caso, di fronte al regolamento<sup>14</sup>.

Tuttavia, è escluso che i regolamenti regionali possano vincolare le funzioni di governo e amministrative degli enti locali. Poniamo il caso che la Regione legiferi sui servizi pubblici locali, rinviando al regolamento regionale la disciplina della carta dei servizi. Ebbene: la legge regionale può prevedere che il regolamento regionale incida sulla competenza degli organi locali, imponendo, ad es. che il consiglio comunale deliberi sulla carta dei servizi solo dopo aver acquisito il parere di un organo rappresentativo degli utenti? Oppure si può ritenere che tali scelte non possano essere demandate al regolamento, ma debbano essere contenute solo nella legge regionale?<sup>15</sup>

La seconda impostazione è, dunque, la più corretta.

Il legislatore regionale *debba* rimettere allo statuto comunale la scelta se istituire o no la figura del segretario comunale. Accedendo alla risposta positiva, si asserisce implicitamente la natura procedimentale della competenza legislativa regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa degli enti locali. Tuttavia, questa posizione urterebbe contro due obiezioni: 1) tutte le potestà legislative residuali delle Regioni dovrebbero costruirsi come procedimentali? Perché alcune sì e altre no? 2) Ammesso che debba ricostruirsi come procedimentale quella che investe la materia «organizzazione amministrativa dell'ente», da cosa scaturirebbe questo vincolo? Dal riconoscimento dell'autonomia statutaria locale operato dall'art. 114 Cost.? Ma in questo modo si pretenderebbe di ricavare dalla suddetta disposizione il fondamento di una competenza statutaria generale che abbraccia tutti gli oggetti che potenzialmente incidono sulle funzioni locali: quale sarebbe il criterio per tracciare la linea di confine tra la residualità/generalità della potestà legislativa regionale e la residualità/generalità della potestà statutaria locale? In che modo si può istituire un rapporto competenziale tra due potestà normative generali?

<sup>14</sup> Problema per certi versi simile è lambito da R. BIN, «*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione di materie di competenza regionale*». Rileggendo Livio Paladini dopo la riforma del titolo V, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladini*, Napoli 2005, nt. 69. L'A. si chiede, infatti, quale sia «la resistenza ai vincoli posti dalla normativa regolamentare dello Stato da parte delle norme statutarie degli enti locali, la cui autonomia statutaria è riconosciuta dall'art. 114.2 Cost.».

<sup>15</sup> Devo questo esempio a Roberto Bin.

Si accede, infatti, alla tesi secondo cui le fonti regolamentari, di cui all'art. 117, sesto comma, Cost., non possano vincolare amministrazioni diverse da quelle che fanno capo all'ente che li adotta<sup>16</sup>: nella specie, un regolamento regionale non potrebbe validamente vincolare l'amministrazione locale. E la ricaduta di questo assunto sui rapporti tra fonti porta a negare qualunque possibilità per il regolamento di condizionare l'efficacia della fonte statutaria locale.

Su un altro piano – che in questa sede non è possibile indagare – riposa, invece, la necessità/opportunità di prevedere meccanismi di raccordo cooperativo tra le Regioni e gli enti locali, in modo da consentire il recupero «a monte» (magari nel procedimento legislativo) di ciò che gli enti locali potrebbero perdere «a valle»<sup>17</sup>.

## 2. Sezione II. La potestà regolamentare locale

### 2.1. Regolamenti locali ex art. 117, comma 6 e fonti legislative

È necessario ora interrogarsi sul rapporto che i regolamenti locali intrattengono con le fonti legislative per capire se sia ancora possibile ricostruire i rapporti alla luce dei principi di gerarchia e competenza oppure se sia prospettabile una visione che valorizzi la natura «funzionale» della competenza regolamentare degli enti locali.

Per fare questo, sarà necessario partire da alcune considerazioni preliminari che rispondono, pressappoco, alle seguenti domande:

1) esiste un isomorfismo, un'affinità strutturale tra i regolamenti statali governativi di cui all'art. 17 l. 400/1988 e la potestà regolamentare scolpita dall'art. 117, comma 6, Cost.?

<sup>16</sup> Questa tesi mi sembra si possa ricavare da R. BIN, «Problemi legislativi e interpretativi nella definizione di materie di competenza regionale» Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del titolo V cit. Si tratta di un'acquisizione già emersa nella sent. 303/2003 e consolidata, con riguardo ai rapporti con gli enti locali, nella sent. 246/2006 (anche se la pronuncia fa riferimento al rapporto tra regolamento regionale e regolamento locale).

<sup>17</sup> In questa sede non si può che fare un cenno sfuggente al problema della rappresentanza degli enti locali e al ruolo del Consiglio delle autonomie locali nel disegnare l'architettura del c.d. «federalismo interno». Una riflessione ad ampio spettro sul punto è contenuta in L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organi di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in questa *Rivista* 2002, 989 ss. E ivi pure R. BIN, *L'amministrazione coordinata e integrata*, spec. 1010, il quale suggerisce di «limitare la funzione del Consiglio delle autonomie alla legge finanziaria e di bilancio, agli atti di programmazione generale (...) e a poche leggi ordinarie».

2) Quali criteri ordinatori presiedono al riparto delle competenze normative tra livelli di governo? In particolare, cosa accade se una legge e un regolamento locale concorrono nella disciplina di una funzione amministrativa? Cosa significa, in sostanza, applicare la sussidiarietà al sistema delle fonti? Cosa ha detto la giurisprudenza della Corte sul punto?

Partiamo dal testo. In merito alla potestà regolamentare locale, l'attuale art. 117, comma 6, Cost. recita: «(...) i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine di disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite». Che il riconoscimento costituzionale della potestà regolamentare locale sia stata una novità assoluta è evidente. Ma la misura di questa novità ancora sfugge, atteso che molti autori ancora qualificano i regolamenti ex art. 117, comma 6, Cost. come fonti secondarie e quindi ordinati rispetto alle fonti legislative in base al criterio gerarchico.

Strutturalmente, però, bisogna distinguere la potestà regolamentare statale e regionale da quella che la Costituzione prevede in capo agli enti locali.

Semplificando e limitandoci a individuare le differenze più grossolane, si potrebbe dire che:

a) i regolamenti statali e regionali sono fonte «secondaria» nell'ambito dei sistemi statali e regionali: la loro presenza nel sistema delle fonti soggiace alla preventiva autorizzazione da parte di una legge, nel rispetto del principio di legalità. Il criterio ordinatore che presiede al rapporto tra legge e regolamento è, dunque, il criterio gerarchico: esso implica un rapporto di *conformazione necessaria* tra il regolamento e la legge. Ove questa conformazione non sia rispettata, in parte o in tutto, si verifica un *vizio* di legittimità del regolamento;

b) il regolamento statale è, in linea di principio, espressione di un potere normativo appartenente all'Esecutivo: in tal senso, questo potere subisce l'argine che il principio di legalità appone a esso, in virtù della superiorità della legge, quale espressione della volontà parlamentare.

<sup>18</sup> Cfr. G. FALCON, *Funzioni amministrative* cit.; 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, spec. 293 ss. per non citarne che alcuni. Sul punto, cfr. G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti – Vecchi nodi teorici e nuovo assetto istituzionale*, Milano 2005, che, come si vedrà a breve, discorre di una riserva di competenza (pur se peculiare, 78 ss.) ma esclude la natura primaria di qualsivoglia regolamento locale (158).

Da questo punto di vista, l'isomorfismo con i regolamenti locali è minimo: esso è tutto racchiuso nell'omonimia tra le due fonti e si esaurisce qui. Si passa all'aggettivo («statale» vs. «locale») e la similitudine evapora<sup>19</sup>.

Che questa sia un'acquisizione dottrinarica solo recente (e niente affatto condivisa) è dimostrato dalla sterminata letteratura che, soprattutto prima della riforma del titolo V, considerava le due forme di regolamento pienamente assimilabili e ascritte al genus comune delle «fonti secondarie»<sup>20</sup>.

In un punto mediano si colloca chi, pur rimarcando le differenze strutturali tra regolamenti statali governativi e regolamenti degli enti locali, sottolinea comunque la «non primarietà» di questi ultimi, attesa la loro stretta dipendenza ora dalla legge, ora dallo statuto dell'ente locale<sup>21</sup>.

In realtà, la potestà regolamentare degli enti locali viaggia parallelamente alle funzioni amministrative conferite a questi enti dallo Stato e/o dalle Regioni, nell'ambito delle materie di propria com-

<sup>19</sup> Cfr. sul punto T. GROPPI, *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Milano 1994, spec. 82, in cui si dà conto della dottrina che, nelle ricerche sulla potestà regolamentare, esclude i regolamenti locali dalle proprie indagini ritenendo impossibile assimilare questi ultimi ai regolamenti statali governativi.

<sup>20</sup> Già prima della riforma del titolo V era orientato a non assimilare le due forme di potestà regolamentare G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale - Il sistema delle fonti del diritto*, Torino 1987, spec. 213, il quale afferma che «l'uso del termine regolamento, in questo caso, non deve però far ritenere che si abbia a che fare con fonti analoghe a quelle del potere esecutivo e che il rapporto tra i regolamenti degli enti autonomi e la legge sia analogo a quello esistente tra i regolamenti dell'esecutivo e la legge»; questa assimilazione poteva avere senso solo quando si accedeva all'idea secondo cui «i Comuni e le Province non rappresentavano altro che una parte dell'apparato dello stato». Già il solo riconoscimento costituzionale del principio autonomistico ex art. 5 e l'attribuzione a Comuni e Province del carattere di enti autonomi (ai sensi dell'ora abrogato art. 128 Cost) aveva inciso profondamente su questa idea, ora improponibile alla luce degli artt. 114, 117, comma 6, e 118 Cost. Ma *contra* v. A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Torino 1999, 84.

<sup>21</sup> Di «disomogeneità del potere regolamentare» di una sua «frantumazione» parla G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti* cit., spec. 158. Ciononostante, l'A. non fuoriesce dallo schema gerarchico, laddove distingue la secondarietà di alcuni regolamenti in forza del principio di legalità (e il caso dei regolamenti statali, regionali e dei regolamenti locali che normano in dettaglio il «piano sostanziale» della disciplina di una funzione amministrativa) e la «non primarietà» di regolamenti locali che incidono sul piano organizzativo (tenuti al rispetto degli statuti degli enti locali) oppure dei regolamenti locali che si occupano della disciplina organizzativa procedurale delle funzioni amministrative conferite (tenuti al rispetto delle leggi detta funzione conferiscono).

petenza. Se la legge (statale o regionale, in base alla propria competenza) conferisce una funzione amministrativa in capo all'ente locale, secondo quanto disposto dall'art. 117 comma 6 Cost., questo la disciplina normalmente tramite regolamento<sup>22</sup>.

Ma mentre il rapporto tra legge statale e regolamenti statali governativi riguarda la distribuzione orizzontale del potere normativo e attiene alla forma di governo, il rapporto tra legge regionale (o statale) che alloca una funzione amministrativa e regolamento locale attiene al rapporto tra livelli di governo.

La legge, dunque, conferisce la funzione amministrativa e istituisce poteri pubblici e obblighi di prestazione: in tal modo, condiziona il regolamento locale e «resta lo snodo essenziale del sistema di attribuzione delle funzioni amministrative agli enti locali»<sup>23</sup>. Ma quest'ultimo potrà dettare gli aspetti organizzativi e procedurali della funzione amministrativa.

Bisogna allora indagare quale rapporto il regolamento locale intrattenga con la legge attributiva di funzioni amministrative. Le domande da porsi, in particolare, saranno le seguenti: in relazione alla disciplina organizzativo-procedurale delle funzioni amministrative conferite dalla legge sussiste una riserva di competenza all'interno

<sup>22</sup> Sull'idea che la potestà regolamentare rappresenti strumento normativo per disciplinare l'esercizio delle funzioni amministrative, v. da ultimo A. POGGI, *La potestà regolamentare tra Stato e Regioni ed altri enti territoriali*, paper presentato al Convegno «Il regionalismo italiano in cerca di riforme», Moncalieri, 9-10 marzo 2007, disponibile sul sito [www.issirfa.cnr.it/3933,908.html](http://www.issirfa.cnr.it/3933,908.html) e la letteratura ivi citata.

<sup>23</sup> Il virgolettato, in corsivo già nel testo, appartiene a G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti* cit., 61, il quale prosegue sottolineando la circostanza per cui il 118 «è una norma che non attribuisce direttamente funzioni ai Comuni, ma determina principi e regole per l'attribuzione», citando sul punto la giurisprudenza della Corte. Che i «principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza siano criteri di esercizio della potestà legislativa da parte dei legislatori riconosciuti competenti ai sensi dell'art. 117, e non una regola di attribuzione della potestà legislativa medesima» è affermato da G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali* cit., spec. 384. Sembra che l'idea secondo cui l'art. 118 Cost. sarebbe norma immediatamente precettiva (capace di esplicare addirittura un'efficacia caducatoria immediata nei confronti delle leggi ritenute incompatibili) costituisca il nocciolo argomentativo di una intraprendente pronuncia del TAR Puglia - Lecce, Sez. II, 8 febbraio 2005, n. 484. Il giudice amministrativo ha ritenuto legittimo un regolamento comunale che prevede una serie di divieti per lo spargimento di fertilizzanti organici naturali in contrasto con una legge regionale che affida detta competenza all'amministrazione provinciale: ha ritenuto, nella specie di dover applicare direttamente l'art. 118 Cost. ritenendolo, dunque, norma immediatamente precettiva e disapplicando la legge regionale. Sulla pronuncia, v. il commento di S. TARULLO, *Note minime in tema di sussidiarietà verticale*, in *Giustizia amministrativa* 2006, 434 ss.



dell'art. 117, comma 6, Cost. oppure, per spiegare i rapporti tra legge e regolamento locale, dobbiamo ancora chiamare in causa una logica conformativa di tipo gerarchico? E inoltre c'è un'alternativa *reale* al dittico «gerarchia-competenza» per spiegare i rapporti tra legge e regolamento locale?

## 2.2. Il 117 comma 6: una riserva di competenza «hard» o solo tendenziale?

Per quanto riguarda i regolamenti locali ora previsti dall'art. 117, comma 6, Cost. la dottrina si è divisa sostanzialmente in due tronconi: uno, che ha letto questa norma costituzionale come contenente una vera e propria riserva di competenza e un altro, invece, che ha continuato a ricostruire il rapporto tra regolamento locale e legge in chiave gerarchica<sup>24</sup>.

Le conseguenze di queste due impostazioni sono di notevole impatto per il diverso ruolo che assegnano al regolamento locale nel sistema delle fonti: qualora si ritenga che la legge conservi ancora una primazia rispetto al regolamento, il rapporto tra le due fonti non sarebbe molto diverso dalla logica «legge-regolamento (statale governativo) di esecuzione».

Laddove si leggesse nell'art. 117, comma 6 una riserva di competenza, invece, bisognerebbe immaginare l'illegittimità della legge ogni volta che questa invada il campo del regolamento locale, ossia ogni volta che, dopo aver individuato e allocato una funzione amministrativa in capo all'ente locale, la legge occupi anche lo spazio (riservato al regolamento locale) relativo alla disciplina organizzativo-procedurale delle funzioni conferite.

Accanto a queste alternative radicali (gerarchia *vs.* competenza) si

<sup>24</sup> Oltre alla letteratura citata in nt. 15, leggono sostanzialmente il rapporto legge-regolamento in senso gerarchico, tra gli altri, E. BALBONI, *Gli scenari incerti dell'autonomia normativa locale in una disposizione di difficile interpretazione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); M. ALI, voce *Regolamenti degli enti locali*, in *Enc. Dir.*, IV Agg., Milano 2002; G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Milano 2002, spec. 156; A.M. CECERE, *La «cedevolezza» da eccezione a regola*, in *Quad. cost.* 2003, 634. Interpretano l'117, comma 6, come contenente una riserva di competenza G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.* 2002, 793; M. CAMMELLI, *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche*, in *Quad. reg.* 2002, 470; 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* cit., 466 ss.

collocano posizioni dottrinarie variamente confinanti che mitigano gli esiti del criterio gerarchico o della competenza.

C'è ad esempio chi, pur riconoscendo l'esistenza di una riserva di regolamento locale per l'organizzazione e lo svolgimento di funzioni conferite, non si spinge fino a immaginare l'annullamento della legge affetta dal vizio dell'incompetenza<sup>25</sup>. E ciò fa per due ragioni: una di opportunità, atteso che si rischierebbe di «andare oltre il segno, dato che l'annullamento della legge priverebbe di qualsiasi disciplina organizzativa/procedurale delle funzioni quella parte di enti locali che – in ipotesi – non si fosse attivata per approvarne una propria»<sup>26</sup>; un'altra, invece, teorica, legata all'assimilazione della riserva *ex art.* 117 comma 6 alla «forzata coesistenza»<sup>27</sup> tra legge statale e regionale nelle materie di competenza concorrente.

Si immagina, insomma, un fenomeno descritto come *preferenza di regolamento*, per cui la legge continua a disciplinare la materia finché (tempo) o laddove (spazio) non intervenga il regolamento locale a *derogare* (per la sola parte relativa all'organizzazione-svolgimento delle funzioni conferite) la legge. Quest'ultima conterrebbe, insomma, norme cedevoli nella parte in cui disciplina l'organizzazione-svolgimento delle funzioni conferite<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> E la posizione di G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti* cit., spec. 83.

<sup>26</sup> Così G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti* cit., 83.

<sup>27</sup> L'espressione è sempre di G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti* cit., 84.

<sup>28</sup> A questo punto diventa davvero complicato distinguere quest'ipotesi da quella considerata dall'A. nelle pagine precedenti del suo lavoro monografico. Egli, infatti, distingue il piano *sostanziale* della disciplina di una funzione dal piano *organizzativo/procedurale* delle funzioni medesime. Il primo piano, quello sostanziale, riguarda non solo l'individuazione-conferimento delle funzioni ma, altresì, la disciplina «sostanziale» della materia. In questo contesto, però, l'A. riconosce la possibilità che i regolamenti locali intervengano a disciplinare segmenti «sostanziali» della funzione, atteggiandosi in questo caso a disciplina di dettaglio o di esecuzione della legge: questa possibilità viene argomentata sulla base dell'assenza di un divieto costituzionale esplicito per la fonte regolamentare sul piano sostanziale. Da questo punto di vista, sotto il nuovo titolo V, i rapporti tra legge e regolamento locale (sempre per la disciplina del c.d. *piano sostanziale* della funzione) «sono regolati dal criterio della gerarchia integrato con il criterio della competenza» (G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti* cit., 76, il corsivo è testuale). Questo non comporta l'esistenza di una vera e propria riserva di regolamento locale nella parte «di dettaglio» della disciplina sostanziale della funzione. L'assenza di una riserva rigida di competenza comporta che una legge che disciplini in principio e in dettaglio il piano sostanziale di una funzione amministrativa debba essere ritenuta «cedevole» per la parte «di dettaglio» di fronte a un successivo regolamento locale (il quale deve, però, pur sempre

In questa ricostruzione non si tiene conto, però, di una possibilità ulteriore: cosa accade se la legge disciplina in dettaglio l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni conferite ma sopraggiunge al regolamento locale (ovviamente, dopo aver già conferito all'ente la relativa funzione)? Cosa accade, cioè, se la funzione già precedentemente conferita viene disciplinata dal regolamento e successivamente la legge interviene nella parte «riservata»? Coerentemente con l'impostazione riportata, che immagina una dinamica competenziale «affievolita» tra regolamento locale e legge, si dovrebbe ritenere la legge (valida ed efficace solo per gli enti che non hanno provveduto a disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni conferite (di conseguenza, sarà invalida/inefficace la legge che interviene in un contesto in cui la fonte regolamentare ha già disciplinato l'organizzazione e lo svolgimento di funzioni precedentemente conferite).

A ogni modo, in base a questa prospettiva, la preferenza di regolamento costituirebbe il funzionamento «fisiologico» del rapporto tra legge e regolamento locale: questo accade salvo il caso in cui sussistano esigenze unitarie e la legge decida di attrarre a sé, sfruttando le virtualità «ascensionali» del principio di sussidiarietà, la funzione amministrativa: in tal caso, l'ente locale (anche quello «virtuoso», che avrà predisposto una disciplina organizzativo-procedurale delle funzioni) si vedrà espugnare dalla legge la competenza a disciplinare la funzione amministrativa<sup>29</sup>.

rispettare i principi posti dalla legge che disciplina il piano sostanziale della disciplina di una funzione). L'intervento «in dettaglio» del regolamento locale sul piano sostanziale delle funzioni amministrative e, sì, «non costituzionalmente vietato» ma non gode certo di una riserva costituzionale. Diversi sono i regolamenti che disciplinano il piano organizzativo/procedurale delle funzioni, per i quali è contemplata l'esistenza di una «vera e propria riserva costituzionale» (G. DI COSIMO, *ibidem*, 78). Ciononostante, l'esistenza di una riserva «hard» di regolamento locale non comporta (per le ragioni di opportunità segnalate sopra nel testo) l'annullamento per incompetenza della legge che disciplina il profilo organizzativo/procedimentale della funzione amministrativa: la soluzione è quella della cedevolezza della legge nella parte riservata al regolamento. Ma la ricostruzione non sfugge a una critica di farraginosità: perché distinguere questi due piani se la soluzione accordata per comporre le fonti a sistema è la stessa? A cosa serve la prospettata differenza di parametro (la legge per il piano sostanziale e la Costituzione per il piano organizzativo-procedimentale) per marcare una differenza che poi sfuma negli effetti? E, ancora, come si può immaginare una dimensione «di principio» e una «di dettaglio» all'interno del c.d. piano sostanziale della funzione amministrativa, che non sia semplice individuazione/conferimento della stessa e non appartenga già al c.d. piano organizzativo-procedurale?

<sup>29</sup> L'A. ricostruisce le due ipotesi come «regola» ed «eccezione». Questa impostazione non sembra condivisibile: implementerebbe l'idea per cui il principio di sus-

Ancora diversa è la posizione di chi, da un lato, nega recisamente l'esistenza di una riserva all'interno dell'art. 117, comma 6, Cost. e, anzi, ricostruisce in chiave gerarchica il rapporto tra legge e regolamento locale; dall'altro, però, riconosce l'esistenza di uno spazio incomprimibile per la normazione regolamentare degli enti locali, derivante dall'obbligo di rispettare i principi costituzionali di autonomia e sussidiarietà<sup>30</sup>. Lo stesso autore, inoltre, nega che la soluzione al problema dei rapporti tra legge e regolamento locale possa essere rintracciata nelle norme cedevoli: il fatto che la disciplina legislativa (regionale) possa sempre intervenire salvo, poi, cedere di fronte alla successiva disciplina locale finirebbe per svilire la fonte normativa locale. Essa potrebbe in ogni momento subire modifiche e questo potrebbe, alla lunga, innescare un perverso rincorrersi di discipline cedevoli<sup>31</sup>.

In ogni caso, le dottrine qui esaminate – a dispetto, talvolta, di quanto espressamente affermano – dimostrano che è ormai possibile accedere a una lettura diversa che fuoriesca dalla logica gerarchica o da quella della competenza come riserva in senso forte (che implicherebbe l'annullamento di qualunque atto legislativo invasivo della competenza regolamentare locale ex art. 117, comma 6, Cost.)<sup>32</sup> e immaginare un'altra possibile dinamica nei rapporti tra fonte legislativa e regolamento locale per l'organizzazione/svolgimento delle funzioni conferite.

sidiarietà implica una eccezione alla competenza prevista in Costituzione, una sorta di derogabilità *ad nutum* che ne minerebbe la rigidità. In realtà il principio di sussidiarietà non è altro che un'applicazione dello stesso canone di competenza, come si tenterà di dimostrare a breve.

<sup>30</sup> In tal modo, «pur esclusa ogni "riserva" di competenza, la Regione o lo Stato devono «giustificare l'esercizio della loro potestà legislativa in relazione al principio di sussidiarietà: ciò che può essere tanto più difficile da fare, quanto più l'ambito di interessi coinvolti è esclusivamente quello locale»: così G. FALCON, *Considerazioni finali*, in questa *Rivista* 2002, 1039.

<sup>31</sup> In tal senso G. FALCON, *Considerazioni finali* cit., 1040-1041: l'A. cita il noto precedente di questo schema, ossia il rapporto tra legge statale e regionale nelle materie di competenza concorrente. La soluzione fornita dall'A. è «un ragionevole termine dato alle Regioni per implementare tale legislazione nel proprio ambito»: probabilmente questa soluzione è ripetibile nei rapporti tra legge (regionale) e disciplina locale, per evitare la cedevolezza indiscriminata della disciplina legislativa.

<sup>32</sup> Che la nozione di «competenza» coprisse un ampio spettro cromatico era già chiaro a V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti* cit., spec. 200 ss. Dove si afferma che «bisogna, naturalmente, cercare di precisare l'estensione del concetto di competenza normativa per non stemperarlo in significati così generici ed incolori da ridurre tutte le relazioni tra fonti al binomio competenza-incompetenza». In generale, sulle ricostruzioni teoriche del principio di competenza si veda S. NICCOLAI, *Delegificazione e principio di competenza*, Padova 2001.

Torniamo all'art. 117, comma 6, Cost.

Si è detto che esso individua una competenza «funzionale» del regolamento locale: segue le sorti della funzione amministrativa conferita a questo ente dalla legge.

Ma, se l'allocazione della funzione amministrativa deve obbedire a una logica sussidiaria, allora anche i rapporti tra la legge e il regolamento locale dovranno rispondere al principio di sussidiarietà. Quest'ultimo non è altro che un'applicazione flessibile dello stesso canone di competenza che, nei rapporti tra livelli di governo, si apre a un ventaglio di diverse soluzioni possibili, in linea con i corollari della differenziazione e dell'adeguatezza<sup>33</sup>.

Questo significa che i regolamenti locali che disciplinano l'organizzazione/svolgimento delle funzioni conferite saranno titolari di una competenza *tendenziale*, ossia ragionevolmente derogabile quando, per il sussistere di esigenze unitarie, si impongano scelte differenti.

In dottrina, per descrivere questa dinamica, si è fatto ricorso alla figura della «presunzione relativa di competenza dei regolamenti locali»<sup>34</sup>. Questi ultimi, infatti, sono competenti, in linea di principio, per quanto concerne la disciplina dell'aspetto organizzativo-procedurale delle funzioni amministrative conferite. Ma, col sopraggiungere di esigenze unitarie, questa «presunzione di competenza» è destinata a cedere di fronte alla legge che potrebbe decidere per una diversa declinazione della regola di riparto. Riparto che, dunque, diventa solo tendenziale.

La legge avrà a disposizione diversi strumenti con cui far fronte all'esigenza unitaria, ossia all'obiettivo che intende perseguire. Ad esempio, senza spostare la titolarità della funzione amministrativa in capo all'ente cui era stata precedentemente conferita, la legge potrà decidere di attrarre a sé la sola disciplina di aspetti organizzativi della funzione.

La scelta ultima per il legislatore consisterebbe, ovviamente, nello spostamento della *titolarità* della funzione amministrativa in capo all'ente più comprensivo. Ma questa è la misura estrema che non as-

<sup>33</sup> Sul punto, cfr. O. CHESSA, *La sussidiarietà «verticale» come «precetto di ottimizzazione» e come criterio ordinatore*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo* 2002 spec. 1452, dove si afferma che «la fonte normativa locale gode di una «competenza tendenziale» ragionevolmente derogabile dal legislatore regionale. Anche in questo caso si avrebbe un *favor*, una «decisione di preferenza», che vale solo in linea di principio, cioè a condizione che ragioni di adeguatezza non giustifichino l'intervento normativo sussidiario del livello superiore».

<sup>34</sup> Testualmente, R. TOSI, *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali* cit., spec. 967 ss.

seconderebbe il *favor autonomiae*, sotteso all'idea di una riserva tendenziale di competenza: la legge che optasse per questa declinazione della sussidiarietà dovrebbe, pertanto, superare uno scrutinio stretto di proporzionalità-necessità.

Questa dinamica competenziale che si fa duttile per rispondere alla realizzazione scalare della sussidiarietà e si apre a soluzioni differenziate in proporzione con l'esigenza unitaria da perseguire è ben chiara alla giurisprudenza della Corte. Didattica è, in tal senso, la motivazione che si legge nella sent. 372/2004.

La pronuncia ha dichiarato l'infondatezza di una censura di legittimità costituzionale riguardante l'art. 63, comma 2, dello statuto della Toscana: tale disposizione prevedeva la possibilità che l'*organizzazione* delle funzioni amministrative conferite agli enti locali, quando risultino specifiche esigenze unitarie, potesse essere disciplinata con legge regionale per assicurare requisiti essenziali di uniformità.

Nel premettere che l'art. 63, comma 2, «fa evidente riferimento alle varie ipotesi di applicazione del principio di sussidiarietà previste dalla Costituzione», la Corte sottolinea che questa previsione statutaria è «ammissibile purché sia limitata (...) ai soli casi di sussistenza di «specifiche esigenze unitarie», che possano giustificare (...) la disciplina legislativa regionale dell'organizzazione e svolgimento delle funzioni «conferite»» (i virgolettati sono testuali). Ma se fosse esclusa a priori la possibilità per la legge (in questo caso, regionale) di disciplinare «determinate attività in modo sostanzialmente uniforme» si avrebbe una conclusione paradossale: il legislatore regionale «non avrebbe altra scelta che allocare le funzioni in questione a un livello di governo più comprensivo, assicurandone così l'esercizio unitario». In sostanza, l'intervento con cui si attraesse in sussidiarietà anche la *titolarità* delle funzioni amministrative e non solo la disciplina relativa alla loro organizzazione «sarebbe chiaramente sproporzionato rispetto al fine da raggiungere e contrastante con lo stesso principio di sussidiarietà (cfr. sentt. 43, 69, 112, 172/2004)».

La Corte immagina, dunque, un *climax*, una sorta di gradazione scalare degli interventi in sussidiarietà ispirata a un criterio di pervasività crescente: dovranno essere preferiti, perciò, gli interventi meno invasivi consistenti, come in questo caso, nell'attrazione in sussidiarietà della disciplina inerente l'organizzazione delle funzioni amministrative trasferite agli enti locali, senza che questo implichi un contestuale trasferimento della titolarità della *funzione* medesima.

### 2.3. Statuto e regolamenti *locali*

Si è detto che la materia •ordinamento degli enti locali• è stata scomposta in una parte, relativa all'organizzazione •adigoverno•, e in un'altra, relativa alla organizzazione •amministrativa• dell'ente.

Questa distinzione precipita direttamente sulla diversa posizione che lo statuto e il regolamento occupano nel sistema. Per capire come queste due fonti interagiscono tra loro è necessario distinguere tra regolamenti che, ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost. disciplinano l'organizzazione e lo svolgimento di funzioni conferite e altre possibili fonti regolamentari che si occupano dell'organizzazione dell'ente<sup>35</sup>. La distinzione è fondamentale perché diversa è la posizione di queste due forme di regolamento rispetto allo statuto<sup>36</sup>.

I regolamenti *ex art.* 117, comma 6, Cost. godono, nella ricostruzione dinanzi proposta, di una riserva peculiare: non si tratta, come si è visto, di una riserva «hard and binding» ma di una riserva che può essere mitigata dalla eventuale attrazione in sussidiarietà della disciplina riguardante l'organizzazione/svolgimento delle funzioni amministrative conferite, in vista del perseguimento di istanze unitarie.

Lo statuto deve mantenere un contegno preciso di fronte a questi regolamenti: poiché essi godono di una riserva «tendenziale», la fonte statutaria non potrà ingerirsi nell'organizzazione/svolgimento di funzioni conferite dalla legge. Solo la legge (statale o regionale, in base alla relativa competenza) potrà adottare, di volta in volta, le soluzioni che riterrà idonee e necessarie in vista della piena realizzazione del

<sup>35</sup> Sulla distinzione, cfr. A. CORPACI, *La potestà normativa degli enti locali - Commento all'art. 4*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna 2003, spec. 106.

<sup>36</sup> Per una diversa ricostruzione, cfr. G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti* cit., spec. 110 e 158. L'A. afferma, infatti, che «la posizione nel sistema delle fonti del regolamento locale che disciplina il piano organizzativo/procedurale delle funzioni locali risulta pertanto definita dalle seguenti coordinate: per un verso dispone di una riserva di competenza nei confronti della legge, per un altro è subordinato allo statuto dell'ente» (il corsivo è testuale). In un altro luogo del suo lavoro monografico, l'A. riprende la distinzione delineata nel testo (regolamenti di organizzazione dell'ente/regolamenti di organizzazione e svolgimento delle funzioni conferite) ma afferma: «È importante sottolineare che non sono fonti primarie (corsivo testuale) anche i regolamenti locali che si differenziano significativamente da questi. Non lo sono i regolamenti locali sul piano organizzativo/procedurale perché devono rispettare gli statuti dell'ente locale, siano essi regolamenti organizzativi o regolamenti di disciplina organizzativo-procedurale delle funzioni (corsivo aggiunto)».

canone di sussidiarietà. La fonte statutaria, di fronte a questa riserva di competenza tendenziale, dovrà cedere il passo al regolamento.

Diverso il discorso per i regolamenti che attengono in generale all'organizzazione dell'ente: poiché quest'ambito è oggetto di disciplina statutaria, il regolamento non potrà che rispettare sul punto proprio lo statuto. Questo rapporto di condizionamento della fonte statutaria rispetto a quella regolamentare (di organizzazione) è stato pure positivizzato dall'art. 4, comma 3, della l. 131/2003 (*l'organizzazione degli enti locali e disciplinata di regolamenti nel rispetto delle norme statutarie*). In tal caso, il regolamento non gode di un'area riservata, ma interviene al limitato fine di integrare la disciplina posta dalla fonte statutaria: ciò giustifica la costruzione in termini gerarchici dei rapporti tra le due fonti.

### 3. Sezione III. Fonti locali e Regioni speciali

#### 3.1. *Sull'applicabilità* di questi esiti ricostruttivi alle Regioni a statuto speciale

A questo punto è necessario interrogarsi sull'esportabilità degli esiti ricostruttivi prospettati nelle Regioni speciali. Il quadro è, a un tempo, semplificato e complicato da una serie di dati di partenza.

Come è noto, a seguito della legge cost. 2/1993, la materia «ordinamento degli enti locali» è stata devoluta alla potestà primaria delle Regioni speciali.

I due tronconi (organizzazione di governo/organizzazione amministrativa degli enti locali), smembrati per le Regioni ordinarie a seguito della riforma del titolo V, si aggregano di nuovo per definire la competenza della legge regionale nelle Regioni speciali: quadro semplificato, dunque, attesa l'insistenza della sola legge regionale per disciplinare la materia.

La legge regionale nelle Regioni speciali dovrà occuparsi, dunque, non solo della competenza che adesso appartiene alla legge statale (ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p) ma anche dell'organizzazione amministrativa dell'ente locale.

A questo proposito, la Corte ha detto a chiare lettere che, in virtù della clausola contenuta nell'art. 10 legge cost. 3/2001, il titolo V non è applicabile alle Regioni speciali poiché alloca la competenza *ex art.* 117, comma 2, lett. p), in capo alla sola legge statale. Sopravvive, in tal modo, la competenza in materia di ordinamento degli enti

locali con la stessa estensione e gli stessi limiti previsti per la potestà primaria delle Regioni speciali<sup>37</sup>.

Sembra, dunque, che per l'organizzazione di governo degli enti locali, la Regione speciale goda di una libertà più ampia rispetto alle Regioni ordinarie.

Per quanto concerne l'organizzazione delle funzioni amministrative, il sistema delle Regioni speciali è governato dal «principio del parallelismo» tra funzione legislativa e funzione amministrativa. In base a questo principio, alle Regioni speciali spettano le funzioni amministrative inerenti alle materie nelle quali esse hanno potestà legislativa.

Muovendo da questi dati, le domande da porsi sono le seguenti: a quale regime sottostanno gli enti locali nelle Regioni speciali, atteso che queste ultime sembrano avere una potestà normativa più ampia delle Regioni ordinarie sia relativamente alla loro organizzazione di governo, sia per quanto riguarda la distribuzione delle funzioni amministrative? Si potrebbe dar luogo a un regime differenziato e/o a un trattamento peggiore per questi enti locali? Qui iniziano le complicazioni.

Il sospetto avanzato nell'ultima domanda formulata origina da una posizione che la giurisprudenza costituzionale ha espresso a proposito della cd. «clausola di maggior favore», prevista dall'art. 10 legge cost. 3/2001.

Le interpretazioni di questa clausola in dottrina erano fondamentalmente due: una che intendeva le «condizioni di maggiore auto-

<sup>37</sup> Nella sent. 48/2003, la Corte afferma espressamente che: «Non rileva, in questa materia, la norma (...) dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., che definisce fra l'altro la «legislazione elettorale» relativa alle Province come oggetto di legislazione esclusiva dello Stato. Infatti le disposizioni del nuovo titolo V, parte II, Cost., di cui alla legge cost. 3/2001, non si applicano alle Regioni ad autonomia speciale, se non per «le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» (art. 10 della legge cost. 3/2001, e in proposito cfr. ordinanza n. 377 del 2002, sentt. 408, 533 e 536/2002). Nel caso specifico dell'ordinamento degli enti locali, il nuovo testo dell'art. 117 non fa che ripercorrere, in forme nuove, le tracce del sistema costituzionale preesistente, in cui le sole Regioni a statuto speciale godevano già (in particolare dopo la riforma degli statuti recata dalla legge cost. 23 settembre 1993, n. 2) di una competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali del proprio territorio, mentre le Regioni ordinarie ne erano prive. Tale competenza, attribuita alle Regioni differenziate, non è intaccata dalla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione, ma sopravvive, quanto meno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti». (corsivo aggiunto). Sulla pronuncia si veda il commento di A. RUGGERI, *Potestà legislativa primaria e potestà «residuale» a confronto (nota minima a Corte Cost. n. 48 del 2003, in Giur. it. 2003, 1530 ss.*

nomia» come riferite all'ente Regione<sup>38</sup>; un'altra che, valorizzando il pluralismo istituzionale paritario, riferiva la «maggiore autonomia» al sistema complessivo delle autonomie locali<sup>39</sup>. La Corte ha accolto la prima delle due prospettazioni dottrinarie. Senza intrattenersi troppo sulla condivisione o meno di tale indirizzo giurisprudenziale<sup>40</sup>, bisogna prendere atto della sua esistenza.

Visto che la clausola di maggior favore si applica solo se il titolo V comporta un vantaggio in termini di aumento (quantitativo) delle competenze della Regione speciale quali ricadute si avrebbero, allora, sulla potestà statutaria e, su quella regolamentare degli enti locali? Poiché la legge regionale avrebbe potestà piena in materia di ordinamento degli enti locali, potrebbe comprimere a proprio piacimento gli spazi normativi di questi enti. La ricostruzione dinanzi prospettata dei rapporti fra fonti legislative e fonti locali non sarebbe in alcun modo riproducibile nel contesto regionale speciale, comportando

<sup>38</sup> Sul punto, cfr. A. D'ATENA, *Le Regioni speciali e i «loro» enti locali dopo la riforma del titolo V*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino 2005, 150 ss.

<sup>39</sup> Cfr. P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna* cit., 146 ss. Cfr. altresì quanto sostenuto da A. RUGGERI, *La legge «La Loggia» e le Regioni ad autonomia differenziata, tra «riserva di specialità» e clausola di «maggiore favore»*, in questa *Rivista* 2004, secondo il quale alla clausola di maggior favore dovrebbe «assegnarsi un significato tale da riferirla non alla sola autonomia delle Regioni bensì all'autonomia tout court»: in tal modo «(...) si tratta (...) di far luogo a una sorta di «dosaggio» (o di «bilanciamento») al fine di stabilire se l'autonomia, complessivamente intesa, cresca o no»; e da E. D'ORLANDO, *Lo statuto comunale nel sistema delle fonti* cit. 154: «La soluzione più soddisfacente, allora, pare quella di considerare congiuntamente il piano delle materie e quello dei limiti, ossia concepire ciascun sistema (quello delineato dal titolo V della Costituzione da un lato, quello facente capo a ciascuno statuto speciale e alla relativa normativa di attuazione dall'altro) in modo unitario».

<sup>40</sup> Numerose le voci di dissenso levatesi rispetto all'indirizzo giurisprudenziale espresso nella sent. 370/2006. Si vedano le posizioni di A. RUGGERI, *La Corte, la clausola di «maggiore favore» e il bilanciamento mancato tra autonomie regionali e autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna* cit., spec. 149 ss.; O. CHESSA, *L'autonomia locale nelle Regioni speciali. Dalla clausola di adeguamento automatico alle prospettive di riforma*, relazione al convegno organizzato dall'ISGRé, «I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali», Udine, 12 ottobre 2007, spec. 8 del *paper*; e ivi l'intervento di S. PAJNO, *Sussidiarietà e clausola di adeguamento automatico*, spec. 3 e 4 del *paper*; A. AMBROSI, *I Consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione della fonte competente*, in questa *Rivista* 2007, spec. 365; L. BUFFONI, *Il Consiglio delle Autonomie locali nelle Regioni speciali tra concezione garantistica e concezione democratica dell'autonomia*, in corso di pubblicazione sul volume collettaneo a cura di O. CHESSA e P. PINNA che raccoglie gli atti del Convegno «La riforma della Regione: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale», Sassari, 13 aprile 2007.

una situazione di vantaggio per gli enti locali (soprattutto nella parte relativa alla riserva tendenziale di regolamento locale).

Stante questo indirizzo giurisprudenziale, bisogna, allora, provare a ottimizzare gli spazi che la Corte ha lasciato aperti all'autonomia degli enti locali.

Solo analizzando il complesso dei limiti imposti alla potestà legislativa delle Regioni speciali si può accedere a un'interpretazione che salvi l'autonomia locale da una logica onnipervasiva della legge regionale.

Com'è noto, la legge regionale speciale che si occupa dell'ordinamento degli enti locali deve sottostare a una serie di limiti: tra questi compaiono non soltanto quello dell'armonia con la Costituzione ma anche quello dei «principi generali dell'ordinamento giuridico» e delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali».

Tralasciando il limite dell'armonia con la Costituzione (limite, peraltro, comune a tutte le potestà legislative) e bene concentrare l'attenzione sul limite dei «principi generali dell'ordinamento» e su quello delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali» limiti che in molti casi viaggiano insieme, quasi indistintamente.

Per quanto riguarda il limite dei «principi generali dell'ordinamento», è noto che già una risalente giurisprudenza della Corte li aveva definiti come «quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica (...) delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento vigente»<sup>41</sup>. Con specifico riguardo al problema che stiamo affrontando, bisogna capire se e in che termini la tutela delle autonomie infraregionali possa considerarsi un principio generale dell'ordinamento tale da limitare la potestà primaria delle Regioni speciali in tema di «ordinamento degli enti locali».

Il punto è espressamente considerato dalla giurisprudenza della Corte nella quale si legge che le Regioni speciali possono «articolarne diversamente i poteri di amministrazione locale» ma che sono tenute comunque al rispetto «di una sfera adeguata di funzioni»: l'adeguatezza deve essere intesa come impossibilità di comprimere l'autonomia locale fino a negarla<sup>42</sup>. Questa posizione è stata ribadita anche in una recentissima giurisprudenza della Corte (sentt. 238 e 286/2007)

<sup>41</sup> Il passo è tratto dalla sent. 6/1956. Toni analoghi sono presenti nella sent. 1107/1988.

<sup>42</sup> Cfr. sent. Corte cost. 83/1997; il corsivo è aggiunto.

anche se, talora, il limite dei principi generali dell'ordinamento fa corpo, fino a confondersi, col limite delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali».

In relazione a queste ultime, la giurisprudenza sul punto si è pronunciata in diverse occasioni, collegando l'operatività del limite in esame all'applicazione della clausola di «maggior favore» ex art. 10 legge cost. 3/2001. In particolare, la Corte ha sottolineato che il limite (anzi, l'insieme dei limiti previsti dagli statuti speciali) non opera solo nel caso in cui vi siano «aree di potestà primaria coincidenti con le aree di potestà residuale»<sup>43</sup>: se, dunque, una materia è nelle Regioni speciali attribuita alla potestà primaria e nelle Regioni ordinarie alla potestà residuale, la clausola di maggior favore imporrà anche per le Regioni speciali il regime della residualità perché esso non trascina con sé il più gravoso impianto dei limiti previsti per la potestà primaria<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> L'espressione è contenuta nella sent. 274/2003, punto 3.2 del considerato in diritto. La Corte si era già pronunciata su una questione analoga nella sent. 536/2002 relativa alla materia della caccia ma, sul punto, la sua ricostruzione si era dimostrata piuttosto lacunosa. Infatti, nella motivazione non si partiva dalla considerazione del maggior favore della disciplina statutaria rispetto a quella (residuale) del titolo V. Anzi, la Corte senza pronunciarsi sulla valutazione comparativa tra potestà primaria e residuale, non fa altro che applicare lo statuto speciale, ribadire la sopravvivenza dei limiti statutari e affermare che alcune «norme fondamentali» contenute nelle leggi statali (competenti in materia di ambiente ed ecosistema ex art. 117, comma 2, lett. s) sono volte a «garantire standards minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato» (punto 5 del considerato in diritto). Insomma, gli ambiti materiali c.d. «trasversali» coinciderebbero con le norme fondamentali. Una nota a questa sentenza e una generale riflessione sul rapporto tra estensione orizzontale delle competenze regionali (speciali e ordinarie) e insieme di limiti «verticali» alle potestà legislative si può leggere in A. AMBROSI, *La competenza legislativa delle Regioni speciali e l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001*, in questa *Rivista* 2003, 825 ss.

<sup>44</sup> Con le parole della Corte: «Se - in riferimento alle citate aree - il vincolo di quel limite permanesse pur nel nuovo assetto costituzionale, la potestà legislativa esclusiva delle Regioni (e Province) autonome sarebbe irragionevolmente ristretta entro confini più angusti di quelli che oggi incontra la potestà legislativa "residuale" delle Regioni ordinarie». La Corte sottolinea poi che i limiti della potestà residuale sono solo quelli del primo comma del 117 e, inoltre, «quelli indirettamente derivanti dall'esercizio da parte dello Stato della potestà legislativa esclusiva in "materie" suscettibili, per la loro configurazione, di interferire su quelle in esame». Da questa affermazione (peraltro contenuta in parentesi sempre nel punto 3.2 del considerato in diritto), sembrerebbe che le materie cc.dd. «trasversali» siano un limite diverso da quello delle norme fondamentali di grande riforma. Questa visione non sembra collimare a pieno con quanto la Corte aveva affermato nella sent. 536/2002: sul punto, cfr. quanto detto in nt. 43.

Beninteso, ciò non significa che il limite non si applichi *tout court* ma solo che, nel caso di coincidenza tra materie di potestà primaria e materie di competenza residuale, il regime previsto per queste ultime, in quanto più favorevole, si applica portandosi dietro il proprio assetto di limiti (ossia, quelli del 117, primo comma, più quello «indiretto» costituito dalle norme cc.dd. «trasversali»)». <sup>45</sup> Questo esito si ritrova in più luoghi della giurisprudenza costituzionale. A titolo esemplificativo si può citare la sent. 51/2006 <sup>46</sup> dove, a proposito della competenza primaria della Regione Sardegna in tema di urbanistica ed edilizia, si afferma che «il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come "riforme economico-sociali": e ciò anche sulla base (...) del titolo di competenza legislativa nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.» <sup>47</sup>.

Il corollario che si può trarre da questa giurisprudenza è che le norme fondamentali inducibili dalle leggi statali in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Province rappresentano un limite alla potestà primaria speciale in tema di ordinamento degli enti locali <sup>48</sup>.

Diremo allora che, come la legge statale ex art. 117, comma 2 lett. p), la legge di una Regione speciale che disciplina l'organizzazione di

<sup>45</sup> Diversamente ritiene V. LOPILATO, *Le funzioni amministrative*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano 2006, spec. 308-309, laddove sostiene che la Corte costituzionale nella sent. 274/2003 «ha affermato che anche quando si applicano le norme statutarie valgono soltanto i limiti posti dal primo comma dell'art. 117 Cost. e non invece quelli (più gravosi) sanciti dallo statuto».

<sup>46</sup> Ma per enunciazioni simili (successivamente alla riforma del 2001) si vedano anche le sentt. 189 e 273/2007; 308/2006; 314/2003.

<sup>47</sup> Quest'ultima affermazione della Corte, contenuta nel punto 5 del considerato in diritto, fa pensare alla possibilità che le «norme fondamentali» siano in qualche misura assimilabili alla disciplina statale su materie «trasversali» (cfr. nt. 44).

<sup>48</sup> Così A. D'ATENA, *Le Regioni speciali e i «loro» enti locali dopo la riforma del titolo V*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino 2005, 150 ss. Una variante di questa ricostruzione è presente in L. CASTELLI, *Le Regioni a statuto speciale*, in [www.astrod-online.it](http://www.astrod-online.it), 5 del *paper*, il quale rileva che «un modo per garantire che anche le Regioni speciali tengano conto del vincolo di sistema rappresentato dalla definizione delle funzioni fondamentali, sarebbe forse quello di prevedere - *de iure condendo* - che le disposizioni della futura "Carta delle autonomie" si autoqualifichino come norme fondamentali delle riforme economico-sociali, peraltro ricorrendone in questo caso i necessari caratteri e siano dunque suscettibili, per questa via di limitare la potestà legislativa primaria delle Regioni speciali».

governo dell'ente e le sue funzioni fondamentali (ordinamentali) non potrà espugnare l'ente locale di quel nucleo intangibile di funzioni atto a realizzare il principio autonomistico e non potrà spogliare questi enti delle funzioni che sono consustanziali alla cura dei bisogni della comunità di riferimento <sup>49</sup>. Le funzioni fondamentali che si ricavano dalla legge statale competente ex art. 117, comma 2, lett. p) rappresentano le norme fondamentali di grande riforma abilitate a istituire un vincolo conformativo in capo alla legge della Regione speciale in materia di ordinamento degli enti locali. Così, il modulo della legge (regionale, stavolta) come *regola costitutiva* potrebbe riproporsi senza particolari problemi. In questo modo, lo statuto locale (e il relativo contenuto) si troverebbe garantito anche nei confronti della legge regionale che non conferisse un nucleo *adeguato* di funzioni fondamentali.

Insomma, facendo perno su questa interpretazione, tutto quello che la Regione speciale sembra possedere quantitativamente in termini di competenza materiale (a discapito degli enti locali), lo perde, però, in sede di limiti apposti all'esercizio di questa competenza essendo vincolata al rispetto delle norme fondamentali di riforma economico sociale, oltre che al principio autonomistico (esteso, come si è visto, anche agli enti locali).

### 3.2. La riserva «tendenziale» per i regolamenti locali vale anche nelle Regioni speciali? Clausola di maggior favore, parallelismo e sussidiarietà

Un altro aspetto da analizzare riguarda il conferimento delle funzioni amministrative e il rapporto che si instaura tra legge regionale e regolamento locale. Il problema si può condensare in poche battute: un regime che prevedesse una riserva «tendenziale» del regolamento locale sarebbe, probabilmente, una condizione di minor favore per la Regione (stando all'interpretazione dell'art. 10 sposata dalla Corte).

Poiché la riserva tendenziale di regolamento discende dall'applicazione del principio di sussidiarietà, bisogna chiedersi preliminarmente in che misura questo principio sia applicabile alle Regioni speciali e se esso rappresenti o meno un regime «più favorevole» per la regione speciale rispetto al principio «arivale» quello del parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa.

<sup>49</sup> Che vi sia un nucleo intangibile di funzioni direttamente derivanti dall'art. 5 Cost., e da ultimo ribadito nella sent. 238/2007.

Sul punto, si sono fronteggiate soluzioni antitetiche.

C'è chi sostiene che il principio del parallelismo delle funzioni rappresenti un regime di maggior favore per le Regioni speciali<sup>50</sup>. Ma l'A. che sostiene questa tesi muove dal convincimento per cui il limite dell'interesse nazionale non dovrebbe più vincolare le Regioni speciali, perché altrimenti questo vincolo potrebbe indebolire il principio del parallelismo e renderlo meno competitivo rispetto al principio di sussidiarietà. Come si è visto, però quest'impostazione non è condivisibile: il sistema dei limiti verticali segue le sorti della potestà legislativa cui afferisce. Solo se, in base alla clausola di maggior favore, si deciderà di applicare il titolo V, il sistema dei limiti sarà quello, meno gravoso, del 117, primo comma, Cost.

Proprio muovendo da questa considerazione e analizzando la giurisprudenza della Corte riferita a proposito dei limiti alla potestà primaria delle Regioni speciali, c'è invece chi argomenta che il principio del parallelismo rappresenti una clausola di minor favore (beninteso, per l'«ente» Regione) e a esso vada preferito il principio di sussidiarietà (sempre e comunque, non solo, cioè, nelle materie acquisite dalla Regione speciale in forza della clausola di maggior favore, come si dira di qui a breve)<sup>51</sup>.

Ma il ragionamento dell'A. presta il fianco ad alcune obiezioni. Innanzitutto, egli sembra invertire il nesso causale tra parallelismo e sistema dei limiti alla potestà legislativa delle Regioni speciali, affermando che «ove si ritenga che l'assetto statutario del parallelismo delle funzioni implichi la sopravvivenza del sistema dei limiti ad esso connessi, in nome del principio unitario di cui all'art. 5 Cost., dovrebbe affermarsi che in relazione a tali funzioni sia tutt'ora operante il limite dell'interesse nazionale». Sembra quasi che il parallelismo sia la causa dei limiti alle potestà legislative. In realtà, il parallelismo è una conseguenza del regime cui obbedisce una funzione legislativa di tipo statutario, non già la causa dei limiti relativi alla potestà legislativa regionale.

A parte questo, l'A. prosegue rilevando che il parallelismo sarebbe condizione di minor favore perché alla potestà legislativa regionale (statutaria) sarebbe imposto il rispetto del limite dell'interesse

<sup>50</sup> Cfr. V. LOPILATO, *Funzioni amministrative, Regioni speciali e clausola di maggior favore zpotesz casistiche*, in *Nuove autonomie* 2006, spec. 374-375.

<sup>51</sup> Il riferimento è a S. PAJNO, *Sussidiarietà e clausola di adeguamento automatico*, in corso di pubblicazione nel volume che raccoglie gli atti del convegno organizzato dall'ISGR, *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, Udine, 12 ottobre 2007, spec. 3 e 4 del paper.

nazionale «con la conseguente preminenza dell'indirizzo politico-amministrativo dello Stato su quello delle Regioni»<sup>52</sup>.

Il fuoco del discorso, in realtà, andrebbe spostato altrove.

L'applicazione dei limiti statutari per le Regioni speciali (ivi compreso quello degli interessi nazionali) e la conseguenza di una valutazione comparativa alla luce della quale l'interprete ha ritenuto di dover applicare il regime statutario perché lo ha considerato più favorevole rispetto a quello del titolo V. Se, in altre parole, si decide di applicare il regime statutario e perché questo è stato ritenuto più favorevole rispetto a quello dettato per le Regioni a statuto ordinario. Ma questo significa che le competenze enumerate dallo statuto si esercitano quando più favorevoli, cioè quando applicare il titolo V significherebbe praticare un trattamento deteriore per le Regioni speciali. Quando accade questo?

La Corte, come si è visto, ha già avuto modo di pronunciarsi più volte. Ha detto, ad esempio, che si applica il regime del titolo V quando vi sia una materia di potestà residuale coincidente con una materia enumerata dallo statuto. In questo caso non si dà alcun problema di applicazione del principio di sussidiarietà, poiché queste competenze sono state acquisite in forza della clausola di maggior favore: non essendo di matrice statutaria, non si applicherà a esse il principio del parallelismo.

Ma quando è in gioco una materia rientrante nella competenza primaria delle Regioni speciali cui corrisponde, nel titolo V, una competenza esclusiva statale, allora non potrà che applicarsi il regime statutario. In questo caso, infatti, l'alternativa non è tra esercitare una competenza alle condizioni dello statuto ovvero a quelle degli artt. 117 e 118 Cost., ma tra avere una competenza legislativa – e quindi esercitarla alle condizioni dello statuto speciale – e non averla affatto, perché questa materia è riconducibile alla sfera di competenza statale. Di conseguenza, l'applicazione del regime statutario, ivi compreso l'impianto dei limiti verticali e del parallelismo delle funzioni, sarà comunque preferibile al regime del titolo V che quella materia attribuirebbe alla competenza statale.

Qualche problema si potrebbe avere nell'analisi comparativa tra materie di potestà primaria statutaria e materie di competenza concorrente ex art. 117 comma 3: quale sarebbe, in questo caso, il regime di maggior favore? Dalla giurisprudenza della Corte c'è solo

<sup>52</sup> Cfr. S. PAJNO, *Sussidiarietà e clausola di adeguamento automatico* cit., spec. 3 del paper.



un'implicita ammissione del fatto che l'esercizio di una potestà primaria sia *più favorevole* rispetto a una potestà concorrente. Nel giudicare la legittimità costituzionale dell'art. 14 comma 1 della l.r. 25/2005 della Regione Valle d'Aosta (che si occupava del regime della DIA per alcuni interventi edilizi per le stazioni radioelettriche) con la sent. 450/2006, la Corte ritiene che la Regione sia competente in via primaria per la materia «urbanistica» mostrando, in tal modo, di preferire implicitamente il regime statutario dei limiti a quello previsto per la potestà concorrente nell'analoga materia del «governo del territorio». La Corte dice che, sul punto, la legge regionale della Valle d'Aosta trova legittimazione nella potestà primaria in materia di «urbanistica» e prosegue: «Potestà legislativa che incontra il limite delle "norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica" e non anche il limite della normativa di competenza statale, soltanto espressiva, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. di principi fondamentali della materia "governo del territorio", atteso che non possono trovare qui applicazione le disposizioni del novellato titolo V, in connessione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001» (corsivo aggiunto). La Corte sembra ignorare che, oltre alle norme fondamentali di riforma economico sociale, a limitare la potestà primaria intervengono altresì i limiti relativi ai principi generali dell'ordinamento e quelli riguardanti gli interessi nazionali. Insomma, la valutazione comparativa tra potestà primaria (delle Regioni speciali) e concorrente (delle Regioni ordinarie) viene praticata dalla Corte tenendo conto solo della (presunta maggiore) estensione orizzontale della competenza e non già dell'insieme (più stringente) dei limiti cui la potestà primaria è soggetta. Dunque, pur volendo limitarsi solo a un raffronto *quantitativo* dei limiti (un raffronto *quantitativo* sarebbe sfuggente e imputabile perlomeno di arbitrarietà...), quelli afferenti alla potestà primaria sarebbero *comunque superiori* rispetto a quelli previsti per la potestà concorrente: questo indurrebbe ad applicare l'art. 117, comma 3, anche a fronte di una potestà statutaria primaria. Di conseguenza, l'applicazione del parallelismo sarebbe limitata ai soli casi di coincidenza tra materie di potestà primaria e materie di potestà esclusiva statale. In tutti gli altri casi, si applicherebbe *comunque* il principio di sussidiarietà, con tutte le garanzie procedurali del caso, i casi in cui si applica il parallelismo essendo limitati alle sole ipotesi di coincidenza tra materie statutarie di potestà primaria e materie di potestà esclusiva statale.

Il precipitato logico di quanto detto finora è il seguente: quanto al conferimento di funzioni amministrative, varrà il regime c.d. a «doppio binario» (che ritengo rispettoso anche delle – pur non con-

divise – indicazioni della Corte in tema di clausola di maggior favore)<sup>53</sup>.

Questo regime è la conseguenza del sistema basato sulla «doppia enumerazione» delle competenze legislative delle Regioni speciali, in forza della clausola contenuta nell'art. 10, legge cost. 3/2001<sup>54</sup>: a una competenza enumerata risultante dalle disposizioni statutarie si aggiunge la competenza residuale prevista per le Regioni ordinarie dall'art. 117, comma 4, Cost.

In relazione alle competenze statutarie (limitate, come si è visto ai soli casi di coincidenza tra materie di potestà primaria e materie di potestà esclusiva statale), non potrà che applicarsi il principio del parallelismo, in virtù del quale spetta alla Regione speciale la titolarità delle funzioni amministrative nelle materie che lo statuto assicura alla competenza regionale.

Di conseguenza, per le competenze legislative derivanti dallo statuto speciale, varrà ancora il principio del parallelismo delle funzioni amministrative e legislative; ma, per le ulteriori competenze normative acquisite in virtù della clausola di maggior favore ex art. 10 legge cost. 3/2001, non potrà che applicarsi il principio di sussidiarietà<sup>55</sup>.

In definitiva, nell'ambito delle funzioni amministrative conferite dalle Regioni speciali agli enti locali e relative alle materie acquisite in virtù dell'art. 10, i regolamenti degli enti locali (approvati per l'organizzazione/svolgimento delle funzioni conferite) godranno della stessa riserva di competenza tendenziale che godono nelle Regioni ordinarie.

<sup>53</sup> La ricostruzione è stata prospettata da A. D'ATENA, *Le Regioni speciali e i loro enti locali dopo la riforma del titolo V* cit., 149 ss.

<sup>54</sup> Su cui cfr. S. MANGIAMELI, *L'autonomia regionale speciale nella riforma del titolo V*, in *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002, 159 ss.

<sup>55</sup> È lo stesso Giudice delle Leggi che afferma che «per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello statuto speciale, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità mentre «per ulteriori, più ampie competenze che le Regioni speciali e le Province autonome traggano dalla Costituzione, in virtù della clausola di maggior favore, troverà invece applicazione l'art. 11 della l. 131/2003 e quindi il trasferimento di funzioni avrà luogo secondo le modalità previste dalle norme di attuazione e con l'indefettibile partecipazione della commissione paritetica». (sent. 236/2004). Cfr. sul punto la ricostruzione di M. MICETTI, *Regioni speciali e titolo V: la Corte definisce i confini*, in *Giur. cost.* 2006, 3885.

### 3.3. *Quale ruolo per la legge statutaria nel disciplinare i rapporti tra fonti regionali e locali?*

E immaginabile un ruolo della legge statutaria nel costruire un rapporto tra fonti locali e regionali accanto alla competenza della legge regionale, statutariamente prevista, in tema di ordinamento degli enti locali?

Com'è noto, ai sensi della legge cost. 2/2001, i contenuti della legge statutaria comprendono la forma di governo, (comprese anche l'elezione del Consiglio regionale, del Presidente della Regione, le regole sulla sfiducia e i casi di ineleggibilità e incompatibilità tra le predette cariche), il diritto di iniziativa legislativa popolare e la disciplina del referendum regionale.

Nulla si dice esplicitamente a proposito del sistema delle fonti e, segnatamente, del rapporto tra fonti appartenenti a diversi livelli di governo (beninteso, endoregionali).

A questo proposito le opzioni immaginabili sul possibile ruolo della legge statutaria sono le seguenti: *a)* la legge statutaria può disciplinare anche il sistema delle fonti in quanto fonte a competenza generale (la legge cost. 2/2001 non escluderebbe un contenuto eventuale)<sup>56</sup>; *b)* la legge statutaria è titolare di una competenza circoscritta ai soli oggetti indicati nella legge cost. 2/2001 ma, ciononostante, è competente a disciplinare il sistema delle fonti perché competente a disporre in tema di forma di governo<sup>57</sup>; *c)* la legge statutaria ha un contenuto necessario ma anche circoscritto ai soli oggetti esplicitamente rintracciati dalla norma costituzionale (senza possibilità di interpretazioni estensive), per cui non può disciplinare anche l'oggetto «sistema delle fonti»; *d)* generale o delimitata che sia, la competenza della legge statutaria può riguardare solo la parte del sistema delle fonti che espunge ogni riferimento alle fonti locali, perché questo oggetto è statutariamente (e quindi costituzionalmente) allocato in capo alla legge regionale ordinaria che disciplina la materia «ordinamento degli enti locali».

Entrare nella questione della natura della legge statutaria esorbiterebbe di gran lunga dalle finalità di questo scritto.

<sup>56</sup> E quanto sostiene, ad es., P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna* cit. spec. 141 e 144.

<sup>57</sup> Si ritiene cioè che l'oggetto «sistema delle fonti» sia sostanzialmente ricompreso nell'oggetto «forma di governo». Sul punto si rinvia a S. PARISI, *Forma di governo, sistema delle fonti, allocazione del potere regolamentare: proprio un «sillogismo aristotelico»? - Nota a TAR Piemonte 1272/2004*, in *Nuove Autonomie* 2005, 210 ss.

Tuttavia in questa sede si ritiene di dover prendere una posizione sul punto e di dover accedere all'ultima delle opzioni segnalate. Per almeno due motivi. Quand'anche si sostenga che l'oggetto «sistema delle fonti» sia attratto irresistibilmente nell'orbita della nozione di «forma di governo» regionale, ciò non implica la competenza della legge statutaria in tema di «forma di regione». In altre parole, la legge statutaria potrebbe disciplinare la «quota» del sistema delle fonti relativa ai rapporti orizzontali tra organi di governo ma non anche individuare le interazioni tra fonti regionali e fonti locali.

Inoltre, lo statuto speciale consegna la competenza a disciplinare l'ordinamento degli enti locali in capo alla legge regionale. Questo oggetto comprende storicamente anche i rapporti tra fonti regionali e locali<sup>58</sup>. Se si decidesse di attribuire alla legge (regionale) statutaria una competenza che spetta, invece, alla legge regionale si sarebbe introdotta surrettiziamente una riserva di procedimento aggravato per un oggetto (ordinamento degli enti locali) che, originariamente, doveva essere approvato con maggioranze diverse, meno gravose.

Si creerebbe, cioè, una riserva (surrettizia) rinforzata per procedimento relativamente all'oggetto «ordinamento degli enti locali» e, di conseguenza, un vincolo per il legislatore futuro che non potrebbe modificare quell'oggetto se non approvando una legge con lo stesso procedimento della statutaria, modificando la precedente *in parte qua*: vincolo che il legislatore costituzionale del 1991, che ha conferito la materia ordinamento degli enti locali in capo alla potestà primaria delle Regioni speciali, non poteva assolutamente prevedere.

Non solo. Verrebbe anche travolto l'intero impianto dei limiti, su cui si è provato, nelle pagine precedenti, a costruire un'interpretazione estensiva per il ruolo degli enti locali.

I limiti imposti alla legge statutaria, infatti, sarebbero leggermente meno gravosi di quelli apposti in capo a una qualunque legge regionale: verrebbe meno, infatti, quello relativo alle norme fondamentali delle riforme economico sociali.

Espunto questo limite, gli enti locali potrebbero vedere compressi i propri spazi (già ridotti da un'interpretazione poco benevola della Corte in tema di «clausola di maggior favore»): il legislatore regionale, con una legge rinforzata, avrebbe così disciplinato la materia ordinamento degli enti locali irrigidendola in una fonte con un pro-

<sup>58</sup> Basti pensare alla circostanza per cui le diverse leggi regionali che hanno disciplinato la materia «ordinamento degli enti locali» sono occupate di disciplinare i rapporti tra fonti locali e regionali, imitando talvolta il modello del TUEL. Cfr. sul punto L. CASTELLI, *Le Regioni speciali* cit., spec. 2 del paper.

cedimento aggravato e senza neanche dover sottostare, per giunta, al limite delle norme fondamentali delle riforme economico sociali.

Queste considerazioni ci inducono a dire che (almeno) l'oggetto «sistema delle fonti locali» deve essere escluso dalla legge statutaria<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> È interessante notare alcune vicende relative alle leggi statutarie sarde che contenevano alcune norme sulle fonti e sui rapporti tra fonti. In un d.d.l. del 2005 c'erano alcune disposizioni «notevoli» poi soppresse a seguito del passaggio in assemblea. Interessante era l'art. 30, rubricato «Principi di sussidiarietà e normazione locale». Esso disponeva che «la legge e il regolamento della regione disciplinano l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni comunali e provinciali quando sussistano esigenze unitarie che richiedono una regolamentazione uniforme su tutto il territorio regionale. I regolamenti del comune e della provincia devono essere conformi allo statuto dell'ente e compatibili con le leggi e i regolamenti regionali». Dalla lettura del testo, ora soppresso, emerge con chiarezza il tentativo di fare della legge statutaria la «norma sulle fonti» e pure di applicare la logica del principio di sussidiarietà ai rapporti tra fonti regionali e locali. Viene anche istituito un rapporto di «compatibilità» che, forse, non è così diverso dalla litote segnalata prima, quella della «non incompatibilità» nei rapporti tra fonti regionali e fonti locali. Desti a perplessità soprattutto il fatto che il vincolo di compatibilità dei regolamenti locali debba sussistere sia nei confronti degli atti legislativi, sia nei confronti dei regolamenti regionali (vincolo smentito dalla Corte con la sent. 246).

Bene ha fatto, allora, la legge statutaria (approvata il 7 marzo 2007, ma attualmente *sub judice*) a espungere qualunque riferimento al tema delle fonti locali. Il titolo VI della legge, rubricato «Fonti» si occupa solo di dettare disposizioni sulla qualità normativa, sul procedimento legislativo e sui testi unici.