

SEZIONE TERZA

Le fonti degli enti locali

2.1. Presentazione di Edmondo Mostacci

L'insieme delle fonti endogene degli enti locali costituisce un sottoinsieme – un microcosmo, secondo la efficace definizione di A. Ruggeri – del più generale sistema delle fonti del nostro ordinamento. Un sottoinsieme di prima rilevanza tanto sotto il profilo delle materie – o, per meglio dire, degli oggetti – che sono sottoposti alla regolazione da parte di questa tipologia di fonti, quanto dal punto di vista del concreto atteggiarsi delle autonomie locali all'interno della nostra architettura istituzionale.

Le fonti degli enti locali che sono riconosciute dalla Costituzione sono lo Statuto, dall'art. 114, c. 2, secondo il quale: «I Comuni, le Province, le Città metropolitane ... sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni», e i regolamenti, dall'art. 117, c. 6, là dove prevede che «I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite». Se queste tipologie di fonti non esauriscono il novero delle fonti degli enti locali, è indubbio che ne costituiscono l'insieme decisamente più rilevante; pertanto le pagine che seguono saranno dedicate quasi per intero ad esse.

Gli Statuti dei comuni e delle province

Se la Costituzione riconosce espressamente la potestà statutaria degli enti locali, essa omette di fornire le necessarie indicazioni in merito a quegli aspetti che la norma di riconoscimento di una fonte del diritto dovrebbe compiutamente disciplinare: l'organo abilitato ad adottare l'atto, le procedure necessarie a tal fine, l'ambito materiale sottoposto alla sua disciplina. Infatti, tali indicazioni vengono fornite da atti con forza di legge, in particolare il decreto legislativo n. 267 del 18 agosto del 2000, meglio noto come testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Secondo l'art. 6 del citato testo unico, lo Statuto è adottato dal consiglio comunale o provinciale seguendo, alternativamente, due procedure: lo Statuto infatti è approvato qualora raccolga il voto favorevole dei due terzi dei componenti il Consiglio (in tal senso sembra doversi interpretare la disposizione del quarto comma, che testualmente riferisce la citata maggioranza ai consiglieri assegnati) o anche quando, pur non raggiungendosi la maggioranza dei due terzi, esso venga approvato a maggioranza assoluta in due votazioni, successive anche se non necessariamente consecutive, nell'arco di trenta giorni. La seconda votazione ha carattere confermativo, pertanto con essa non è possibile emendare il testo precedentemente approvato. Stessa procedura è da utilizzarsi per le modifiche allo Statuto, a meno che esso non preveda norme sulla propria revisione, le quali possono modificare le maggioranze richieste per l'approvazione delle modifiche – presumibilmente al fine di richiedere comunque una maggioranza più elevata della semplice maggioranza assoluta, nell'ottica di quel rafforzamento delle garanzie per le minoranze, auspicabile in presenza di un sistema elettorale maggioritario, quale quello previsto per province e comuni – ma non possono derogare alla competenza del consiglio in materia, attribuendola ad altri organi dell'ente locale.

Successivamente all'approvazione da parte del Consiglio, lo Statuto, e ciò vale anche per le modifiche statutarie, viene pubblicato sul Bollettino ufficiale della regione nel cui territorio si trova l'ente locale adottante, inviato al Ministero degli Interni che ne cura l'inserimento nella raccolta ufficiale degli statuti ed è affisso per almeno trenta giorni consecutivi all'Albo pretorio dell'ente medesimo. Lo statuto e le modifiche statutarie entrano in vigore al termine dei trenta giorni di affissione all'albo pretorio; dunque, né la pubblicazione sul Bollettino regionale né l'inserimento

nella Raccolta ufficiale degli statuti, conservata presso il Ministero degli Interni influiscono sull'efficacia dell'atto adottato.

Il già citato testo unico prescrive quale debba essere il contenuto minimo dello Statuto, stabilendo, all'art. 6, che esso disciplina:

- 1.l'organizzazione dell'ente locale, con particolare riguardo alle attribuzioni degli organi;
- 2.le forme di garanzia e di partecipatone delle minoranze;
- 3.i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio;
- 4.i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente;
- 5.le forme di collaborazione fra comuni e province;
- 6.le forme della partecipatone popolare;
- 7.gli strumenti e i modi del decentramento;
- 8.l'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi;
- 9.lo stemma e il gonfalone;
- 10.gli istituti attraverso i quali promuovere e assicurare le pari opportunità tra donne e uomini.

Quanto ai precedenti punti costituisce il cd. contenuto necessario dello Statuto dell'ente locale. In sostanza, secondo quanto disposto dal testo unico di cui al decreto legislativo n. 267/2000, l'ente locale ha l'obbligo di dotarsi dello statuto e, tramite esso, di disciplinare quanto poc'anzi elencato.

Oltre al contenuto necessario, lo Statuto ha la possibilità di disciplinare anche oggetti ulteriori, con i soli limiti contenuti o direttamente nella Costituzione – la quale, all'art. 117, c., lett. p), riserva alla legge statale la disciplina del sistema elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane – o dai principi sanciti dalla legge. In particolare, è necessario sottolineare il cd. contenuto facoltativo, costituito da quegli oggetti che la legge stabilisce possano essere disciplinati dall'ente locale. Rientrano in questa tipologia di oggetti l'istituzione del difensore civico, la disciplina del referendum consultivo, l'istituzione delle circoscrizioni di decentramento, per i comuni con una popolazione compresa tra 100.000 e 300.000 abitanti.

Per quanto concerne il contenuto necessario, se alcune delle materie sopra elencate non destano perplessità di carattere ermeneutico di particolare rilievo – ad esempio lo stemma e il gonfalone, o anche i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente – altre, e segnatamente quella di cui al primo punto del precedente elenco, merita qualche considerazione aggiuntiva, alla luce delle previsioni costituzionali e legislative in materia.

Per quanto riguarda le attribuzioni degli organi, la potestà statutaria conosce limiti derivanti dalla legislazione statale, cui spetta in via esclusiva, secondo l'art. 117, c. 2, lett. p) della Costituzione, disciplinare la materia degli organi di governo degli enti locali. Lo Statuto non può quindi alterare, almeno nelle sue linee fondamentali, la forma di governo dell'ente. In particolare, esso non può prevedere organi sostitutivi del Sindaco (o del Presidente della Provincia), della Giunta o del Consiglio (comunale o provinciale), né modificare i rapporti tra l'organo consiliare e gli organi esecutivi (Giunta e Sindaco o Presidente), mutandone le rispettive attribuzioni. Così, lo Statuto non potrà attribuire alla Giunta la potestà statutaria o quella regolamentare (perlomeno in via generale; sembra invece ammissibile che lo Statuto attribuisca alla Giunta la competenza ad adottare specifici atti regolamentari), né affidare al Consiglio la potestà residuale nell'adozione degli atti, violando il principio sancito dalla legge n. 142 dello 8 giugno 1990, per cui al consiglio spetta l'adozione dei soli atti fondamentali dell'ente (in particolare, Statuto e regolamenti) mentre all'organo esecutivo l'adozione di tutti gli altri atti non attribuibili al consiglio.

Discorso differente va svolto, invece, in relazione ai rapporti tra la Giunta e il Sindaco (o il Presidente provinciale). In questa materia, posto il principio della competenza residuale della Giunta e, di converso, della competenza del Sindaco sugli atti ad esso espressamente attribuiti, lo Statuto gode di ampia libertà nello stabilire il riparto di competenze tra organo monocratico e organo collegiale. In materia, lo Statuto dovrà rispettare soltanto quelle disposizioni di legge che stabiliscono in modo tassativo la competenza dell'organo monocratico in merito all'adozione di particolari atti (su tutti, oltre agli atti di nomina e di coordinamento della Giunta, possiamo

annoverare l'adozione delle ordinanze contingibili e urgenti, la nomina, la designazione e la revoca, secondo gli indirizzi deliberati del Consiglio, dei rappresentanti del comune – o della provincia – presso enti, aziende ed istituzioni o, ancora, la nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi e la designazione degli incarichi dirigenziali).

Infine, è necessario dare conto di un processo che, negli ultimi anni, ha ampliato la competenza dello Statuto (e dei regolamenti) in materia di attribuzioni degli organi di governo. Con la legge n. 388 del 23 dicembre 2000 (legge finanziaria per il 2001), i comuni con meno di tremila abitanti sono stati abilitati, per comprovate esigenze di bilancio, ad attribuire, con regolamento, ai componenti dell'esecutivo (Sindaco e assessori) la competenza ad adottare atti di gestione, riservati dal testo unico al personale di estrazione burocratica. La legge finanziaria dell'anno successivo (legge n. 448 del 28 dicembre 2001), ha esteso la possibilità in parola a tutti i comuni con meno di 5.000 abitanti. Nonostante la legge si riferisca esclusivamente ai regolamenti, pare opportuno, alla luce delle disposizioni del testo unico, che lo Statuto provveda a disciplinare le modalità e i limiti secondo i quali l'enti può avvalersi di questa possibilità.

La posizione dello statuto all'interno del sistema delle fonti degli enti locali è certamente peculiare. Il particolare oggetto sottoposto alla sua regolamentazione e il procedimento aggravato previsto per la sua adozione e per le relative modifiche rendono indubitabile la sua posizione di norma gerarchicamente sovraordinata alle altre fonti degli enti locali.

Più complesso risulta invece definire la sua posizione all'interno del sistema delle fonti dell'ordinamento italiano. Il primo dato certo, dal quale occorre partire per affrontare la questione in esame, è la disposizione dell'art. 6, c. 2, del testo unico, secondo la quale lo Statuto pone le norme, nei settori di sua competenza, «nell'ambito dei principi fissati dal presente testo unico». Dunque, se per un verso lo Statuto non può essere considerato quale fonte di rango primario, poiché la sua norma di riconoscimento è essa stessa dotata della sola forza di legge, d'altra parte il testo unico prevede, per un verso, un ambito competenziale proprio degli statuti e, per l'altro, che le norme da esso stesso poste siano derogabili dallo Statuto, qualora esse siano di dettaglio e concernano materie di competenza dell'atto normativo dell'ente locale.

In primo luogo, è da sottolineare che la competenza dello Statuto, nell'ambito ad esso riservato dal testo unico, mette le norme statutarie al riparo dall'abrogazione ad opera di fonti secondarie statali e regionali.

Maggiormente problematico risulta essere invece il rapporto tra gli statuti e le fonti di rango primario. Infatti, la previsione del testo unico potrebbe essere interpretata in due modi differenti: per un verso si potrebbe sostenere che il testo unico intenda, con la previsione appena citata, dotare le norme di dettaglio da esso stesso poste di un carattere cedevole; in altri termini, secondo questa ricostruzione, il testo unico prevede che le norme di dettaglio da esso medesimo poste perdano efficacia nel momento in cui lo Statuto dell'ente locale provveda a disciplinare l'oggetto da esse stesse regolato. La conclusione di questa ricostruzione è che, salve esplicite previsioni in senso contrario (alcune delle quali contenute nello stesso testo unico), lo Statuto non possa derogare a previsioni, anche di dettaglio, contenute in atti aventi forza di legge diversi dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Tuttavia vi è un'altra interpretazione della citata disposizione del testo unico che può essere avanzata e che, anzi, mostra di tenere nella dovuta considerazione elementi di carattere sistematico, oltre al dato letterale della disposizione medesima. Lo Statuto, infatti, quale norma fondamentale dell'ente locale è l'atto cui la Costituzione, insieme al testo unico, assegna il compito di promuovere e tutelare l'autonomia dell'ente locale, salvaguardando la possibilità per gli enti locali di determinare la propria organizzazione di base, «quale condizione prima ed indisponibile perché possa poi manifestarsi la loro autonomia politica, sul piano delle pratiche di normazione in primo luogo e, quindi, su quello delle pratiche di amministrazione» (Ruggeri). Se quanto detto è vero, il ruolo della legge non può essere quello di disciplinare compiutamente le materie oggetto della potestà statutaria, bensì quello di sviluppare quel quadro necessario a dare attuazione al dettato costituzionale e a disegnare il ruolo degli enti locali all'interno del nostro sistema istituzionale.

Nell’ottica appena delineata, la legge si pone come elemento unificante di un sistema che, secondo il dettato dell’art. 5 della Costituzione, nel valorizzare le autonomie locali, le pone tuttavia all’interno di un quadro in ogni caso unitario.

Le conclusioni cui questa interpretazione della disposizione del testo unico, dalla quale siamo partiti, ci porta è quella di sottoporre gli statuti al rispetto delle sole norme di principio contenute – non nel solo testo unico, bensì – in tutti gli atti aventi forza di legge. In sostanza – come è stato autorevolmente sostenuto – il testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, nel momento in cui stabilisce, all’art. 1, che «la legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell’esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa» e, all’art. 6, che lo statuto è vincolato alle norme di principio, con l’esclusione di quelle di dettaglio, interviene «in funzione interpretativa del dettato costituzionale» (G. Rolla) in tema di autonomie locali.

Questa ricostruzione è avvalorata da una recente sentenza della Corte di cassazione, le cui Sezioni unite, con la sentenza n. 12868 del 16 giugno 2005, dopo avere notato come lo Statuto sia «espressione dell’esistenza stessa e della identità dell’ordinamento giuridico locale», concludono che lo statuto abbia natura di «atto normativo atipico, con caratteristiche specifiche, di rango *paraprimario* o *subprimario*, posto in posizione di primazia rispetto alle fonti secondarie dei regolamenti e al di sotto delle leggi di principio».

I regolamenti degli enti locali

Al pari della potestà statutaria, la potestà regolamentare è una necessaria espressione della autonomia di cui godono gli enti locali. I regolamenti di comuni e province (e delle città metropolitane) sono anch’essi disciplinati dal testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, il quale dispone, all’art. 7: «Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l’organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l’esercizio delle funzioni».

In via generale, la potestà regolamentare spetta al Consiglio, salvo che essa non sia assegnata dalla legge alla Giunta, il che avviene per i regolamenti sull’ordinamento degli uffici e dei servizi, secondo il disposto dell’art. 48, c. 3, del testo unico. I regolamenti sono pubblicati nell’Albo pretorio dell’ente e divengono efficaci una volta trascorsi dieci giorni di pubblicazione continuativa.

Come si evince dalla disposizione sopra citata, i regolamenti degli enti locali possono essere sia di mera esecuzione che di carattere integrativo-attuativo. Risulta invece essere più controversa la questione sulla ammissibilità dei cd. regolamenti indipendenti, anche se il principio di valorizzazione delle autonomie dovrebbe far propendere verso la soluzione affermativa.

Dal punto di vista dei rapporti con le altre fonti dell’ordinamento costituzionale, anche per i regolamenti è necessario riferirsi al criterio della competenza, per cui nell’ambito riservato alla potestà normativa degli enti locali essi prevalgono sulle fonti secondarie di Stato e regioni, mentre, con riguardo ai rapporti con gli atti aventi forza di legge, essi debbono conformarsi ai principi da questi sanciti, potendo invece derogare alle disposizioni di dettaglio. Di maggiore interesse risulta invece essere il rapporto tra Statuto e regolamenti. Se in via generale, lo Statuto è norma a carattere rinforzato, destinata pertanto a prevalere sulle disposizioni regolamentari, e avente ad oggetto le disposizioni fondamentali concernenti l’organizzazione e il funzionamento dell’ente, cui le norme regolamentari debbono conformarsi, d’altra parte il disposto dell’art. 7 del testo unico sembra delineare una sfera di competenza riservata del regolamento, in ordine all’organizzazione e al funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione. In tale ambito, i regolamenti debbono rispettare i principi posti dallo Statuto, il quale può dettare una disciplina più o meno stringente; tuttavia lo statuto non può disciplinare in modo completo ed esaustivo il citato ambito competenziale, dovendo dedicare alla fonte regolamentare un proprio ambito di intervento.

La potestà regolamentare degli enti locali si esplica in particolare su due macrofamiglie di oggetti. Per un verso vi sono i regolamenti sulla organizzazione e sul funzionamento di organi, istituzioni e uffici. Queste tipologie di regolamenti sono adottati dal Consiglio, ad eccezione di quelli sul funzionamento degli uffici che sono adottati dalla Giunta, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dall'organo consiliare, come stabilito dagli art. 48, c. 3, (relativamente alla competenza della Giunta) e 42, c. 2, (per quanto concerne i criteri generali stabiliti dal Consiglio) del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

L'altra macrofamiglia di oggetti disciplinati dai regolamenti concerne l'esercizio delle funzioni. Questa categoria di regolamenti è particolarmente ampia, poiché va ad abbracciare tutte le funzioni esercitate dagli enti locali, siano esse proprie, conferite da leggi statali, conferite da leggi regionali o assunte dall'ente, nell'esercizio della propria autonomia.

Bibliografia essenziale

- CALVIERI C., *Gli statuti ed i regolamenti degli enti locali tra riforma del Titolo V e prossima revisione costituzionale*, in *Politica del diritto*, 2004, pag. 533.
- CAMELLI M., *Dopo il Titolo V: quali poteri locali*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 5.
- CARETTI P., *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 951.
- CORPACI A., *Gli organi di governo e l'autonomia organizzativa degli enti locali. Il rilievo della fonte statutaria*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 1015.
- ITALIA V. (cur), *Tecniche di redazione degli atti normativi ed amministrativi comunali e provinciali*, Milano, 2000.
- LIBERATI F., *L'autonomia statutaria degli enti locali alla luce di una recente sentenza della Corte di cassazione*, federalismi.it.
- MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005.
- MORRONE A., *Regolamenti locali in materia tributaria e sistema delle fonti*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, pag. 443.
- PEGORARO L., GIPPONI T. E., *L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in DE SIERVO U. (a cura), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, 2002.
- PINTO F., *Diritto degli enti locali*, Torino, 2005.
- ROLLA G., *L'autonomia dei comuni e delle province*, in GROPPI T., OLIVETTI M. (a cura), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001.
- ROLLA G., *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2002.
- RUGGERI A., *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in RUGGERI A., "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, Torino, IV, 2003.
- RUGGERI A., *Teoria e prassi dell'autonomia locale (notazioni di ordine generale ed introduttivo)*, federalismi.it.
- STADERINI F., *Diritto degli enti locali*, Padova, 2003.
- TOSI R., *Sui rapporti tra fonti regionali e locali*, in *Le Regioni*, 2002, pag. 963.