

RAPPORTI TRA FONTI REGIONALI E FONTI LOCALI NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

Flavia Dimora

1. Con la legge n.265 del 1999 si è completata una parte essenziale del progetto di riforma del sistema delle autonomie locali territoriali, iniziatosi nel 1990 con la l.142 e che sotto diverso, ma convergente profilo, ha vissuto, con le leggi c.d. Bassanini e i successivi decreti legislativi, una stagione densa di impegni su questo punto¹.

Certo la legge n. 265 del 1999 si pone soltanto come modifica e integrazione della l. n.142 del 1990, e dunque resta fortemente condizionata dall'impianto di questa, tant'è che le sue norme sono collocate all'interno della legge del '90² ma si tratta di una rivisitazione per molti aspetti necessaria, non solo per modificare quelle parti della legge che si erano rivelate più ambigue o di più difficile realizzazione, ma anche per rafforzare e imprimere nuova accelerazione al processo di rafforzamento del sistema del governo locale al fine di renderlo più aderente alle altre modifiche che in questi anni hanno investito il sistema degli enti locali, fino a farne il punto di riferimento per l'esercizio di tutte le funzioni che fanno capo agli interessi delle relative popolazioni.

Il tema di fondo è dunque quello del rafforzamento dell'autonomia degli enti locali territoriali, nel tentativo di superare l'ambiguità di fondo di cui era stato accusato il disegno riformatore del 1990, non ancora del tutto deciso, tra l'altro, tra il modello secondo cui l'autonomia deve far perno sulle Regioni e il modello che vede invece nell'ente locale e nei poteri di autodeterminazione di questo il suo punto centrale (anche se non esclusivo)³.

Esso si sviluppa, fra l'altro, con una maggiore attenzione alla posizione e al ruolo dei Consigli e dunque alla forma di governo locale, cui

1 F. PIZZETTI, *La nuova autonomia dei comuni e delle province nella legge n. 265 del 1999*, in *Le Regioni*, 1999, p. 627 ss.

2 L.VANDELLI, *L'ordinamento delle autonomie tra rilanci, conferme e svolte*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 12, 1999, p. 1140, il quale mette in luce gli elementi di continuità e insieme di netto cambiamento della legge in questione con la legge n. 142 del 1990. Vedi anche A. VIGNERI, *Introduzione*, in A. VIGNERI, S. RICCIO (a cura di), *Nuovo ordinamento degli enti locali e status degli amministratori*, Rimini, 1999

3 A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Lezioni, Torino, 1986.

invece la l. n. 142 e la successiva l. n. 81 del 1993 lasciavano poco spazio, e all'interno dei Consigli alla posizione delle minoranze politiche, anche attraverso il potenziamento degli strumenti di partecipazione (il riferimento è a quegli articoli che riguardano la partecipazione ai procedimenti amministrativi che incidano su posizioni giuridiche soggettive, ma anche alla nuova responsabilità dei Comuni in ordine alla valorizzazione di libere forme associative e di promozione di organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale)⁴.

2. Fra i punti della legge n. 265 del 1999 più strettamente legati alle innovazioni che sono in corso con il processo di riforma dell'assetto dei poteri locali delle c.d. leggi Bassanini vi è senza dubbio la volontà di ampliare l'ambito complessivo dell'autonomia degli enti locali anche attraverso il riconoscimento di una maggiore autonomia alle fonti locali.

La legge n. 59 del 1997 da un lato sembra confermare l'importanza del ruolo delle Regioni, che restano una componente essenziale della riforma. Infatti la disciplina legislativa delle funzioni e dei compiti quando è riconducibile alle materie del 117, I comma, Cost. spetta alle Regioni, ed è indubbio che la nuova tecnica di distribuzione delle funzioni connesse alle singole materie, che identifica ciò che deve restare allo Stato e non ciò che è conferito agli enti locali, determina come conseguenza un ampliamento della competenza legislativa delle Regioni, perché consente una rilettura del contenuto delle materie. D'altro canto non solo le Regioni devono a loro volta provvedere a conferire a province e comuni tutte le funzioni che non necessitano di unitario esercizio a livello regionale, ma la legge citata, quelle successive e i molti decreti legislativi che si sono succeduti vanno delineando un modello di rapporti Stato-Regioni-Enti locali che sembra richiamarsi al c.d. federalismo amministrativo. Espressione, questa, che sta ad indicare che sono gli enti locali, espressione più immediata delle comunità radicate nel territorio gli enti cui è demandata la cura della generalità degli interessi facenti capo alle comunità medesime, tant'è che essi sono destinatari anche di funzioni che vengono demandate loro direttamente dallo

⁴ Vedi, ad esempio, l'art. 3, della l. 265 del 1999, che ha sostituito l'art. 6 della l. 142 del 1990; su ciò, cfr. le osservazioni di L.VANDELLI, *L'ordinamento delle autonomie*, cit.

Stato attraverso i decreti legislativi di trasferimento al fuori delle materie del 117 Cost.⁵

I principi che sorreggono questo disegno sono essenzialmente quelli dell'adeguatezza, che va intesa come idoneità organizzativa dell'amministrazione destinataria a garantire, anche in forma associata, lo svolgimento delle funzioni demandate e quello, correlato, dell'autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali (art.4, comma 3, lett. g e l).

La legge n. 265 del 1999 si pone dunque in stretta correlazione con la c.d. riforma Bassanini, della quale coglie e sviluppa l'aspetto relativo all'urgenza di ripensare all'autonomia organizzativa degli enti locali, per promuoverla e rafforzarla quale esigenza ineludibile all'affermazione del nuovo ruolo che gli enti locali minori sono chiamati a svolgere e alla valorizzazione del concetto stesso di autonomia quale risulta dagli artt. 5 e 128 Cost. In particolare l'art. 5, affermando che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali, esprime un modo d'essere nuovo dell'ordinamento generale repubblicano. Questo prevede e riconosce al suo interno minori ordinamenti territoriali, autonomi, e dunque derivati, ma proprio perché autonomi e a base territoriale, a carattere politico e dunque capaci di darsi proprie norme con le quali organizzare e governare le collettività di un determinato territorio⁶ di cui sono espressione, capacità che la Repubblica ha il compito di promuovere, assecondandone lo sviluppo in relazione alle nuove consapevolezze avvertite dalle singole comunità di cui sono espressione⁷.

Il processo di rilancio del significato dell'autonomia locale non poteva trascurare dunque gli aspetti relativi ai dati normativi che dell'autonomia sono in qualche modo la proiezione e ripensare alle fonti attraverso cui si esprime la vocazione politico-organizzativa degli enti territoriali minori e a una loro ricollocazione nel sistema delle fonti.

⁵ Secondo il principio di sussidiarietà che viene così introdotto anche nella legge n. 142 del 1990, come ormai in tutta la legislazione che riguarda il conferimento di nuove funzioni agli enti territoriali.

⁶ Vedi già L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, p. 656.

⁷ M.S. GIANNINI, *Autonomia*, (voce), in *Enc. dir.*, 1961, 851; il carattere rappresentativo è valorizzato soprattutto da TREVES, *Autarchia, autogoverno, autonomia*, ivi, 1957, pp. 284-285. Il fatto che l'autonomia (politica) degli enti locali derivi dal loro essere enti esponenziali delle comunità sottostanti, porta come conseguenza che il concetto di autonomia di cui sono espressione è uguale per tutti, nel senso che trova fondamento nella Costituzione all'art. 128 letto alla luce dell'art. 5 Cost.

La l. n. 265 del 1999 prevede così un rafforzamento della fonte statutaria; anzi è questo uno dei punti più espressivi della riforma. Da un lato si amplia l'ambito materiale di competenza delle fonte statuto, cui ora spetta ad esempio di prestare maggiore attenzione alle procedure di garanzia e di partecipazione delle minoranze, con soluzioni che sono lasciate alle autonome valutazioni dello Statuto⁸; così come alla fonte statutaria è lasciata l'individuazione dei referendum prevedibili, da cui è scomparso il termine consultivo, la determinazione delle forme di collaborazione fra Comuni, province o del decentramento o ancora la decisione in ordine alla costituzione delle città metropolitane, senza che sia necessario muoversi in un quadro già tutto predeterminato altrove.

Dall'altro lato sembra che la valorizzazione della fonte Statuto comporti, come conseguenza, una sua diversa collocazione nel sistema delle fonti. Nel nuovo comma 2 bis che si aggiunge al comma 2 dell'art.4 della legge n. 142 del 1990 si afferma l'obbligo per il legislatore di porre norme in materia di ordinamento dei comuni e delle province e di disciplina delle funzioni ad essi conferite e di enunciare espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per l'autonomia normativa degli stessi. L'articolo in questione estende il proprio ambito di efficacia a tutta la normativa comunale e provinciale che dunque nel suo insieme resta sottoposta ai soli principi che la legislazione statale, ma probabilmente anche regionale, avrà espressamente enunciato quali principi inderogabili.

In realtà il disposto legislativo, per la collocazione in cui si trova parrebbe riferirsi alla sola potestà statutaria, ma sembra invece preferibile la tesi secondo cui esso abbia riguardo all'autonomia normativa nel suo complesso e dunque agli Statuti, ma anche all'altra fonte locale, i regolamenti.

La norma va dunque collegata alla modifica dell'art. 5 della legge n.142 che attiene in particolare alla competenza regolamentare e che, innovando alla precedente formulazione, afferma che essa si esercita nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello Statuto, per cui oggi l'autonomia regolamentare non trova più il proprio limite in tutte le norme di legge, bensì nei soli principi.

3. Sempre l'art. 2 bis prevede poi che le leggi che esprimono tali principi determinino l'abrogazione delle norme statutarie con essi

8 Art. 4, c. 2, della l. 142 del 1990, come modificato dall'art. 2 della l. n. 265 del 1999.

incompatibili. Secondo tale disposizione i consigli comunali hanno 120 giorni di tempo per adeguare gli statuti, il ch  farebbe pensare ad un differimento nel tempo dell'effetto abrogativo, come secondo dottrina e la stessa Corte costituzionale pare possibile per le leggi regionali incompatibili con una sopravvenuta legislazione di principio dello Stato⁹. La disposizione che si considera nulla dice invece espressamente sugli effetti che una nuova disciplina di principio esplica nei confronti dei regolamenti locali con esse incompatibili, lasciando in teoria dunque aperte sia l'ipotesi di una loro illegittimit  sopravvenuta, sia, (pi  probabilmente) di una loro abrogazione alla stregua di quanto avviene per le norme statutarie.

Il tema viene cos  a toccare da vicino il rapporto esistente tra fonti statali e regionali e fonti locali. Il problema si pone in termini pi  delicati con riferimento al rapporto legge – regolamento locale, ma pu  investire, sotto diversi profili, quello legge – statuto, dal momento che nell'ambito materiale riservato alla fonte statutaria, la Regione ha anche modo di variamente interferire, come avviene ancora dopo le modifiche apportate dalla legge n. 265 all'art. 3 della legge n. 142 del 1990 in tema di cooperazione fra comuni, di programmazione economico-sociale e territoriale e sui criteri e le procedure per la formazione e l'attuazione degli atti e degli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale degli enti minori rilevanti per l'attuazione dei programmi regionali.

Bench  la legge n. 265 del 1999 faccia esplicito riferimento all'abrogazione, come criterio risolutore delle antinomie tra le fonti di cui si va discutendo, sembra di poter affermare che il loro rapporto non pu  essere compreso facendo riferimento al criterio gerarchico, ma   necessario ricorrere piuttosto al criterio della competenza.

Quest'ultima impostazione, affermata gi  prima dell'entrata in vigore della l. n. 265 del 1999, ma anche prima della riforma del 1990, trova fondamento nell'art. 128 Cost.¹⁰ e nella proclamazione del principio dell'autonomia di Comuni e Province, pur nell'ambito di principi posti da leggi generali della Repubblica. Gi  dunque la formula costituzionale, con riguardo almeno ai rapporti tra regolamenti, sembra escludere la

⁹ Vedi, in proposito, S. BARTOLE, *Le autonomie territoriali. Le Regioni*, Bologna, 1998.

¹⁰ Sulla rivalutazione del significato costituzionale dell'autonomia locale, vedi il lavoro di F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979; T. GROPPA, *Autonomia costituzionale e potest  regolamentare degli enti locali*, Milano, 1994.

possibilità di poter applicare ai regolamenti locali l'art.4 delle disposizioni preliminari al codice civile secondo cui i regolamenti di altre autorità sarebbero sempre sottoposti ai regolamenti dell'esecutivo. Tra regolamenti statali e regolamenti locali vi è piuttosto un tendenziale regime di separazione di competenza,¹¹ restando ai primi esclusi gli ambiti che sono assegnati ai secondi, a meno che le leggi generali che attribuiscono le funzioni agli enti locali non prevedano concorrenti competenze.

Allo stesso modo la norma costituzionale sembra impostare anche il rapporto fonti regionali – fonti locali secondo la logica garantista della separazione delle competenze già delineata per quanto attiene ai rapporti Stato Regioni. Qui, invero, la garanzia riposa nella delimitazione costituzionale delle competenze, mentre per quanto concerne i rapporti tra Regioni ed Enti locali, la garanzia è vista nella legge generale della Repubblica, sicché l'art. 128 Cost. sembrerebbe escludere la legittimità di interventi regionali conformativi degli enti locali, almeno per quanto concerne le regioni a statuto ordinario, prive come sono di competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti locali.

Questo tuttavia non significa che i rapporti tra fonti regionali e fonti locali siano improntate ad un criterio di separazione di competenza inteso come esclusione assoluta della fonte regionale dagli ambiti che la legge attribuisce agli enti locali, mentre d'altro canto, la possibilità che la legislazione sia essa statale o regionale, possa per vari aspetti e in varia misura condizionare quella locale non significa che si debba far ricorso necessariamente al principio di gerarchia¹². Il criterio della competenza non esclude che le due fonti possano concorrere sulla stessa materia, seppur con un grado diverso di incisività. Il problema sarà piuttosto di valutare quale siano le conseguenze per la legislazione regionale di incidere sulle competenze normative locali dalla presenza e coesistenza di una potestà normativa locale garantita dalla legge generale dello Stato, ma che riposa nel suo nucleo fondamentale nel riconoscimento dell'autonomia degli enti territoriali minori, e se la riserva di legge statale in materia di organizzazione degli enti locali esclude l'ipotesi di qualsiasi potestà regionale che interferisca sul loro ordinamento.

Non c'è dubbio che in un primo momento dottrina e giurisprudenza hanno negato, sulla base del rilievo che l'art. 128 Cost. determinasse

11 L. PALADIN, *Le fonti dell'ordinamento italiano*, Padova, 1996, pp. 362-364.

12 Si veda, per tutti, V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1960, p. 810.

una riserva alla legge dello Stato¹³, qualsiasi intervento della legge regionale interferente sull'organizzazione degli enti locali. Tuttavia l'evoluzione del sistema ha presto smentito tale interpretazione e ha messo in evidenza che la Regione nell'esercizio delle sue funzioni si è dovuta spesso confrontare con le attribuzioni degli enti locali. La stessa Corte costituzionale, ha modificato nel tempo la sua giurisprudenza, per giungere a limitare la riserva alla legge dello Stato in ordine alle alterazioni dell'ente locale alla sola creazione di un nuovo ente o di un nuovo organo dell'ente locale¹⁴.

Questo non significa, tuttavia, che la legge regionale possa intervenire indiscriminatamente sull'ordinamento degli enti locali sovrappo-
nendosi in ogni caso alla normativa locale, quando lo richieda l'esercizio delle funzioni regionali. Le leggi regionali non prevalgono sempre sui regolamenti locali.

4. Il problema è ben chiaro alla migliore dottrina che ha studiato i rapporti tra la legge statale e la legge regionale nelle materie in cui queste hanno competenza legislativa concorrente e devono dunque sottostare ai principi fondamentali posti da leggi dello Stato (come voleva la l. Scelba del 1953) oppure quali sono desunti con un'attività di tipo interpretativo dalla leggi statali (come precisò poi la l. n. 281 del 1970). Legge statale e legge regionale stanno fra loro in rapporto di competenza che peraltro non va inteso come separazione ed esclusività di ambiti, sicché la prima non possa mai legittimamente interferire nella sfera rilasciata alla seconda, ma piuttosto come concorso vincolato delle due fonti, competendo alla prima la posizione dei principi e alla secon-

13 L'idea che la riserva alla legge generale della Repubblica di cui all'art. 128 dovesse riferirsi a tutti gli aspetti della vita degli enti territoriali era sostenuta da numerosa dottrina: v. ad esempio e per tutti L. PALADIN, *Competenze statali e competenze regionali in tema di enti territoriali minori*, in *Foro amm.*, 1972, III, p. 275, che peraltro manifestava dubbi e poneva in evidenza la poca chiarezza sulla portata e i limiti della riserva; essa peraltro fu presto smentita nei fatti. Le regioni infatti ebbero spesso modo di essere coinvolte nell'ordinamento degli enti locali, soprattutto dopo l'approvazione del d.P.R. 616 del 1977 e soprattutto in materie di governo del territorio e programmazione socio-economica.

14 La Corte costituzionale, che in un primo momento riteneva che la riserva alla legge generale della Repubblica ex art. 128 Cost. riguardasse l'intera materia concernente la vita degli enti territoriali minori, ne ha poi limitato la portata al potere di interferire nella loro organizzazione, al potere di alterare la tipologia organizzativa dell'ente (sent. n. 130 del 1976) e infine di creare nuovi enti territoriali (sent. 85 del 1989).

da la determinazione della disciplina di dettaglio. Ma le osservazioni della dottrina su questo tema si sono poi sviluppate nel senso di ammettere la possibilità per lo Stato di affiancare alle norme di principio una normativa più dettagliata; conclusione cui si è pervenuti ragionando che i confini del concorso sono cedevoli, perché la loro inderogabilità è subordinata alle sole delimitazioni di competenza, volte a sottrarre una determinata materia ad una determinata fonte, perché la si ritiene inidonea a disciplinare una certa materia (vedi la riserva ai regolamenti parlamentari); invece l'inderogabilità dei confini non è assoluta quando i limiti sono posti a tutela e per garantire la produzione normativa di una diversa fonte¹⁵.

Qui mi sembra risiedere il nocciolo del problema. In particolare ci si può chiedere se queste considerazioni sono proponibili al rapporto legge regionale – fonti locali.

Per quanto attiene ai profili dell'organizzazione e della determinazione delle funzioni degli enti locali il discorso non può non prendere le mosse dall'art. 128 Cost., che affida tale compito alla legge generale della Repubblica. L'ambito della riserva si rivolge sia alla legge statale (che eventualmente a quella regionale), nel senso che alla legge è dato di tradurre in concreto la sfera di autonomia garantita agli enti locali dettando le norme generali dell'organizzazione locale. Il significato più autentico della norma costituzionale risiede non tanto nel voler escludere in ogni caso l'intervento della legge regionale, quanto proprio piuttosto nell'esprimere la necessità che i principi relativi agli aspetti organizzativi degli enti locali siano riservati alla legge generale della Repubblica. Al loro interno vi è uno spazio che è rilasciato alla competenza delle fonti locali espressione dell'autonomia di questi enti, salvo la possibilità di un qualche intervento regionale sulla base di competenze ad essa affidate dallo Stato ex art. 117 ultimo comma Cost.

Per quanto attiene, invece, ai profili diversi dall'organizzazione degli enti si poteva immaginare che la legge regionale prevalessesse in ogni caso sulle fonti locali, in particolare sui regolamenti locali. L'art. 5 della l. n. 142 del 1990 subordinava infatti i regolamenti locali al rispetto non soltanto degli statuti, ma anche della legge e dunque anche della legge regionale nelle materie di sua competenza.

15 R. TOSI, "Principi fondamentali" e leggi statali nelle materie di competenza regionale, Padova, 1987, pp. 59-60.

Oggi, con l'entrata in vigore della l. n. 265 del 1999 i rapporti tra queste fonti sono regolati dal criterio della competenza a tutela dell'autonomia, criterio che peraltro non significa esclusività della fonte regolamentare locale ed esclusione di ogni intervento regionale a disciplina delle funzioni locali. Vero è che in alcune occasioni la Corte è giunta ad escludere che la Regione, anche con legge, possa sottrarre all'ente locale funzioni che la legge statale gli ha attribuito¹⁶; il che potrebbe significare che, dal momento che il *proprium* del regolamento locale sta nel disciplinare l'esercizio delle funzioni, esso disponga di una sfera riservata per la disciplina delle funzioni.

D'altro canto le Regioni esercitano la potestà legislativa nelle materie del 117 Cost., anche se in base ai conferimenti previsti dalle c.d. leggi Bassanini le relative funzioni sono in buona parte esercitate dai Comuni e dalle Province. Sotto questo profilo, e a meno di non determinare uno svuotamento della potestà legislativa regionale determinato dalla sottrazione alla stessa del potere di disciplinare sostanzialmente la materia, non c'è dubbio che la legge regionale abbia modo di ingerirsi nell'autonomia regolamentare degli enti locali, con la precisazione che non può comprimerla al punto di vanificarla.

5. Non sembra azzardato allora sostenere che i rapporti legge regionale – regolamenti locali siano assimilabili al rapporto esistente tra legge statale di principio – legge regionale. L'accostamento era corretto già prima della riforma che si commenta, sulla base, come si è visto, di considerazioni di ordine generale; risulta più evidente oggi dal momento che la nuova formulazione dell'art. 5 della legge n.142 del 1990 prevista dalla legge n. 265 del 1999 vuole i regolamenti locali sottoposti ai solo principi fissati dalla legge, con una differenza che con la legge citata si richiede ché la formulazione dei principi sia espressa, cioè che espressamente essi vengano individuati come inderogabili, mentre la l. n. 281 del 1970, con riferimento ai rapporti tra la legge statale e la legge regionale, ammette che essi possano desumersi dalla legislazione statale esistente.

Si pongono peraltro alcuni problemi che già avevano avuto modo di evidenziarsi nel rapporto leggi statali di principio – leggi regionali. Innanzi tutto con riferimento agli effetti che la legislazione regionale di principio, naturalmente ove sia competente ad intervenire, ha sulle

16 Vedi sent. n.154 del 1990 e sent. n. 212 del 1991.

norme poste da fonti locali. La legge n. 265 del 1999 suggerisce di pensare ad un effetto di tipo abrogativo, ponendo anche in questo caso dubbi sulla reale possibilità del dispiegarsi dell'abrogazione; quest'ultima infatti interviene solitamente tra norme omogenee quanto alla struttura e al contenuto, cosa difficile da immaginarsi nel rapporto norma principio-norma regolamentare, la quale non contiene, almeno nella maggioranza dei casi, principi¹⁷.

Un altro interrogativo che ci si deve porre è quello relativo all'ipotesi che il legislatore (anche regionale) consideri e dichiari come principi norme che non lo sono affatto. Potranno quest'ultime essere considerate inderogabili dalle norme locali per il solo fatto di essere espressamente definite come tali? La Corte costituzionale si è già più volte espressa a questo proposito, sostenendo che la semplice autoqualificazione di una norma quale principio non è sufficiente a qualificare il contenuto del principio, dal momento che il contrasto è tra contenuti normativi e non tra le disposizioni che quei contenuti esprimono¹⁸. All'opposto quando la legge regionale sia competente a porre norme principio atte ad indirizzare l'esercizio delle funzioni degli enti locali per la realizzazione di un sistema efficiente delle autonomie locali (vedi per esempio i principi della cooperazione dei Comuni e delle Province) e si astenga dal porli, ci si può interrogare se sia consentito alla fonte locale di intervenire autonomamente sulla base di principi da essa stessa enucleati, salvo naturalmente adeguarsi successivamente ai diversi principi, una volta formulati e ove contrastanti. E la risposta può, ancora una volta, mi sembra essere positiva, come già si è verificato per le leggi regionali nell'esercizio della competenza legislativa concorrente, che talora sono intervenute anticipando la formulazione di principi poi ripresi dalla legge statale¹⁹.

Si pone da ultimo il problema in ordine alle garanzie nei confronti di un'eventuale lesione dell'autonomia degli enti locali ad opera del legislatore. Il fatto che la sua concretizzazione sia rimessa al legislatore non deve stupire; la stessa configurazione dell'autonomia regionale è

17 I dubbi erano già emersi in sede dottrinale a proposito degli effetti che una nuova legislazione statale di principio produce nei confronti di leggi regionali con essa eventualmente incompatibili. Dubbi che la Corte costituzionale aveva respinto con la sentenza n. 40 del 1972. In proposito vedi S. BARTOLE, *Commento all'art.*, 117, in G. BRANCA, *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, p. 153 ss.

18 Vedi sentenze n. 485 del 1995 e 354 e 355 del 1994.

19 Vedi R. TOSI, *I principi fondamentali*, cit., pp. 65, 71.

infatti rimessa in larga misura alle libere valutazioni dell'organo rappresentativo cui spetta di dare corpo allo scarno e spesso ambiguo disegno costituzionale. Ciò che la legge di sicuro non potrebbe fare è di vanificare l'autonomia locale ponendo principi in contrasto con gli artt. 5 e 128 Cost.; ma probabilmente si può anche sostenere che le attuali leggi sull'autonomia, in quanto esecutive della Costituzione costituiscono il punto di non ritorno per lo stesso legislatore.

Quanto alla possibilità di un ricorso davanti alla Corte costituzionale, oggi può estrinsecarsi soltanto in via incidentale, per il tramite di un giudizio sorto davanti ad un giudice (amministrativo)²⁰.

La commissione bicamerale che sfortunatamente (o fortunatamente) non ha visto coronati i propri sforzi aveva previsto la possibilità di un ricorso diretto degli enti locali davanti alla Corte. Soluzione questa che, se non sorretta da filtri adeguati, rischierebbe veramente di paralizzare il lavoro dei giudici della Consulta sotto una miriade di ricorsi costituzionali; Roberto Bin²¹ parla oggi, seppur a diverso titolo, della opportunità di instaurare un giudizio preventivo sulle leggi e la proposta potrebbe essere ripresa nei confronti delle leggi che pongano principi che attentano all'autonomia degli enti locali.

Ma questa è ingegneria costituzionale.

20 Come è noto gli enti locali non possono far valere direttamente l'incostituzionalità di una legge per violazione della propria sfera di autonomia, né possono sollevare conflitto di attribuzioni.

21 R. BIN, *Riforma degli statuti e delle fonti regionali*, dattiloscritto, Bologna, 2000, a proposito di leggi regionali che eventualmente violino competenze che in nuovi statuti regionali abbiano attribuito alla potestà regolamentare sottraendola alla legge regionale.