

## ARTICOLI

---

### *Le autonomie locali nello Stato regionale*

di GIULIO VESPERINI

*Sommario:* 1. Premessa. - 2. Regime dell'accesso e giurisprudenza costituzionale. - 3. La giurisprudenza degli anni novanta del secolo XX. - 4. La giurisprudenza dopo la riforma del titolo V. La Corte arbitra del conflitto tra i soggetti regolatori dell'ordinamento locale. - 5. La Corte regolatrice dei poteri (statali e regionali) di disciplina degli enti locali. - 6. La Corte garante del sistema delle regioni e degli enti locali. - 7. Conclusioni.

#### 1. *Premessa*

Nel 1981, nella sua relazione al convegno di Firenze su «Corte costituzionale e sviluppo delle forme di governo italiana», Livio Paladin osservava che «per chi esamini come la Corte costituzionale abbia influito sulla forma italiana di governo (...) il capitolo concernente le autonomie locali non rientra di certo tra quelli più significativi»<sup>1</sup>. E supportava questa conclusione ricordando che solo con una sentenza dell'anno precedente (n. 13/1980), per la prima volta, la Corte aveva messo in atto la garanzia costituzionale dell'autonomia dei comuni, censurando una legge regionale che consentiva all'assessore regionale «di apportare modifiche essenziali» ai piani regolatori» con una indicazione estremamente generica degli interessi pubblici da curare.

D'altro canto, cinque anni prima, nella sua ponderosa relazione su «Corte costituzionale ed autonomie locali» al convegno di Parma

*Questo testo riprende, con integrazioni, la relazione al convegno annuale dell'Associazione Italiana dei professori di diritto amministrativo «Il diritto amministrativo nella giurisprudenza della Corte costituzionale», Bologna 27-28 settembre 2007.*

<sup>1</sup> L. PALADIN, *Corte costituzionale ed autonomie locali: gli orientamenti giurisprudenziali dell'ultimo quinquennio*, in questa *Rivista* 1981, 1229; si veda anche G. BERTI, *Corte costituzionale e autonomie territoriali*, in questa *Rivista* 1981, 1214.

del 1976, Franco Bassanini aveva dedicato solo pochissimi cenni agli enti locali<sup>2</sup>.

Ancora, nel 1995, ultimo anno delle sue edizioni, l'Annuario delle autonomie locali (la principale pubblicazione periodica sugli enti locali) aveva una voce su Corte costituzionale e regioni, nella quale poco o nulla si trattava delle sentenze in materia di enti locali.

Della scarsa rilevanza fino all'inizio degli anni Novanta dello scorso secolo, della disciplina locale nella giurisprudenza costituzionale, infine, si trova conferma nel recente saggio di Francesco Manganaro, pubblicato nel volume sui cinquanta anni di attività della Corte costituzionale<sup>3</sup>. Come egli spiega, il problema fondamentale che si pone in materia alla Corte, in tutto questo periodo, è quello di regolare i rapporti tra lo Stato e le regioni (prima, fino al 1970, solo di quelle a statuto speciale, poi di tutte le altre) circa la disciplina dell'organizzazione e delle funzioni di comuni e province. Ma la Corte interviene raramente e asseconda, di solito, le scelte del legislatore statale: le competenze regionali in materia sono quelle disciplinate dagli artt. 118, ultimo comma (esercizio di funzioni amministrative regionali tramite delega o utilizzazione degli uffici degli enti locali) e 132 (istituzione di nuovi comuni o modificazione delle loro circoscrizioni) della Costituzione, mentre dall'art. 128 si desume la riserva in capo allo Stato delle norme sull'organizzazione politica e amministrativa degli enti locali. Nel corso degli anni Ottanta, le regioni conquistano qualche spazio nella disciplina delle funzioni locali, specie nelle materie di competenza concorrente, ma rimane fermo, per esse, il vincolo di non incidere sull'ordinamento locale.

Dagli anni Novanta del secolo XX, però, il peso delle questioni locali nella giurisprudenza costituzionale cresce in modo notevole.

Per dare una idea, sebbene molto approssimativa, di questa linea di tendenza, basti osservare che sono successive al 1990 (anno di approvazione della legge n. 142) circa il 57% del totale delle decisioni adottate dalla Corte costituzionale nel corso della sua storia nelle

<sup>2</sup> F. BASSANINI, *Corte costituzionale e autonomie locali*, in *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, a cura di N. OCCHIOCUPO, Padova, Cedam, 1984, 187.

<sup>3</sup> F. MANGANARO, *La storia paradossale della tutela dell'autonomia degli enti locali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, a cura di G. DELLA CANANEA, M. DUGATO, Esi, 2007, 209. Si veda anche in generale sul regime delle funzioni amministrative dopo la riforma costituzionale, con una serie di riferimenti alla giurisprudenza costituzionale, V. LOPILATO, *Le funzioni amministrative*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale*, a cura di G. CORSO, V. LOPILATO, Milano, Giuffrè, 2006, 178.

quali ricorrano parole come «ente locale» o «enti locali»<sup>4</sup>. Il ritmo si va intensificando nell'ultimo quinquennio (2002-fine agosto 2007), subito dopo la riforma costituzionale del titolo V, nel quale si concentrano oltre un quarto delle decisioni con le occorrenze ricordate.

Qualche importante conferma di questo nuovo interesse della Corte per le tematiche locali si ha anche nella letteratura. Oltre al saggio già citato di Manganaro, si può menzionare, sotto altro profilo, la prima rassegna di carattere generale sulla giurisprudenza costituzionale in materia locale, curata da Donatella Morana nel 1999, nella quale si esamina un campione di centodieci decisioni pronunciate tra la metà del 1990 e il luglio del 1998<sup>5</sup>, e quella, di poco successiva, di Girolamo Strozzi sulle decisioni della Corte adottate tra il 1997 e il 2001<sup>6</sup>.

Ci si può domandare, allora, quali siano le ragioni e le conseguenze di questo mutamento della giurisprudenza costituzionale. Il problema che si intende affrontare, però, non è quello, tipico di molte analisi della giurisprudenza costituzionale in materia regionale, se la Corte abbia tracciato un modello di «autonomia locale» o se essa sia più «statalista», più «regionalista» o più propensa ad assecondare le autonomie locali. Si tratterebbe, infatti, di una indagine prematura e i cui esiti, con molta probabilità, sarebbero insoddisfacenti. Prematura, sia perché, in molti casi, gli indirizzi giurisprudenziali non si sono consolidati, sia perché, come si vedrà tra poco, all'interno di questo pur breve periodo, possono identificarsi due fasi nettamente distinte tra loro nelle pronunce della Corte, rendendo così ancora più difficile pervenire a conclusioni univoche. Gli esiti non sarebbero soddisfacenti, probabilmente, perché, anche nella ben più consolidata e risalente giurisprudenza sulle regioni, è ancora valida la considerazione svolta una decina di anni fa da Cheli, secondo

<sup>4</sup> I dati sono tratti da una interrogazione della banca dati delle pronunce della Corte costituzionale, che si trova sul sito <http://www.cortecostituzionale.it>.

<sup>5</sup> D. MORANA, *La giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Materiali sulla attuazione della riforma delle autonomie locali*, a cura di L. De Angelis e D. MORANA, vol. II, Quaderni del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche «Vittorio Ba-chelet», 1999, 63.

<sup>6</sup> G. STROZZI, *Gli enti locali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in questa *Rivista* 2002, 1337. Da ultimo, si veda anche la rubrica aperta sul sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) sulla giurisprudenza costituzionale in materia di autonomie territoriali, i cui obiettivi sono esposti nella nota di M. CECCHETTI, S. PAJNO, *Il diritto delle autonomie territoriali negli apporti «conformativi» della giurisprudenza costituzionale: la difficile ricerca del migliore equilibrio tra soluzioni del caso concreto e coerenze di sistema*.

il quale non è possibile trovare «un modello compiuto in grado di ricondurre» la giurisprudenza costituzionale «a precise linee di coerenza»<sup>7</sup>.

Può essere utile, invece, formulare ipotesi sulle cause dei mutamenti più recenti e, contestualmente, chiedersi se dalle pronunce in materia possano essere enucleate le principali funzioni svolte di recente dalla Corte costituzionale nei riguardi delle autonomie costituzionalmente garantite agli enti locali.

## 2. *Regime dell'accesso e giurisprudenza costituzionale.*

Prima di avviare l'analisi, però, sono necessarie due ulteriori premesse. La prima muove dalla considerazione che la significativa crescita della giurisprudenza costituzionale in materia, nel corso degli ultimi anni, si è realizzata in costanza della preclusione per gli enti locali di adire direttamente la Corte stessa per la tutela delle posizioni di autonomia loro riservate<sup>8</sup>. I termini del problema sono noti e, quindi, possono essere riassunti molto rapidamente.

A differenza di altri paesi (Germania, Austria e più di recente la Spagna e molti paesi dell'Est europeo)<sup>9</sup>, dove peraltro la previsione relativa si colloca spesso nell'ambito di una normativa che estende anche ai singoli cittadini il ricorso diretto alla Corte<sup>10</sup>, la possibilità per gli enti locali di adire la Corte (contro le leggi lesive delle proprie competenze e di promuovere conflitto di attribuzioni contro organi dello Stato, delle regioni e di altri enti locali), prevista nel disegno di legge di revisione costituzionale predisposto dalla commissione bicamerale nel 1997<sup>11</sup>, non è stata poi contemplata né nella riforma del

<sup>7</sup> E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, Bologna, Il Mulino, 1996, 94.

<sup>8</sup> Su questi aspetti, si veda, tra gli altri, G.C. De MARTIN, *Autonomie locali e garanzie costituzionali: l'accesso alla Corte*, in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>.

<sup>9</sup> T. GROPPI, *La tutela giurisdizionale dell'art.128 della Costituzione, ovvero il ricorso diretto dei comuni e delle province alla Corte costituzionale*, in questa *Rivista* 1994, 1389; T. GROPPI, *La garanzia dell'autonomia costituzionale degli enti locali: un'analisi comparata*, in questa *Rivista* 1998, 1021.

<sup>10</sup> Sul punto si veda F. RESCIGNO, *Il ricorso diretto alla Corte costituzionale: una prospettiva comparata (relazione al convegno «La Giustizia Costituzionale in Europa: modelli e tendenze»)*, Forlì, 26 novembre 2004, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

<sup>11</sup> Si veda M. PIREDDA, *Le garanzie per gli enti locali nella riforma costituzionale delle autonomie*, Quaderni del Centro di Ricerca sulle amministrazioni pubbliche «Vittorio Bachelet», Milano, Giuffrè, 1997.

2001, né nella legge costituzionale del 2005 di modifica della parte II della Costituzione (poi respinta dal referendum del giugno 2006). Anche dopo l'approvazione della nuova disciplina costituzionale, la stessa Corte ha ribadito il proprio indirizzo rigoroso sull'inammissibilità di un intervento degli enti locali nel processo costituzionale in via di azione<sup>12</sup>. A differenza della Spagna, dove la legge organica del 1999, che ha regolato un nuovo giudizio costituzionale (il *conflicto en defensa de la autonomía local*), azionabile dagli stessi enti locali contro leggi dello Stato e delle comunità autonome ritenute lesive delle proprie competenze, viene giustificata con il richiamo all'art. 11 della Carta europea delle autonomie locali<sup>13</sup>, in Italia, sotto questo profilo, la Carta europea (recepita con la legge 30 dicembre 1989, n. 439) è sostanzialmente ignorata dai giudici e, in particolare, da quelli costituzionali. Fino a questo momento, hanno avuto scarsissima applicazione le norme della legge n. 131/2003 che attribuivano, rispettivamente, alla conferenza Stato-città<sup>14</sup> la possibilità di proporre al con-

<sup>12</sup> Tra le altre, si veda la sent. n. 533/2002, sulla quale si può leggere il commento di C. PADULA, *La problematica legittimazione delle Regioni ad agire a tutela della propria posizione di enti «sponenziali»* (Nota a sent. Corte cost. n. 533/2002), in *Forum di Quaderni Costituzionali*. Si vedano anche le sentt. nn. 303/2003 e 196/2004. In generale, poi, sul problema in esame si veda F. DRAGO, *I ricorsi in via d'azione tra attuazione del titolo V e giurisprudenza costituzionale (il giudizio in via principale delle leggi dopo i problemi legati allo jus superveniens)*, in *Giur. cost.* 2004, 6, 4787.

<sup>13</sup> «Le collettività locali devono disporre di un diritto di ricorso giurisdizionale per garantire il libero esercizio delle loro competenze ed il rispetto dei principi di autonomia locale, consacrati dalla Costituzione e dalla legislazione interna». Su tale connessione tra la disposizione della legge organica e quella della Carta europea delle autonomie locali, v. la prima sentenza adottata in applicazione di questa normativa dal *Tribunal constitucional*, STC 240/2006 del 20 luglio 2006. In generale, poi, per l'attenzione dedicata anche dalla letteratura spagnola a questa disposizione della Carta, si vedano tra gli altri, J. GARCÍA ROCA, *Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal constitucional: es factible un conflicto local e indirecto contra leyes?*, in AA.Vv., *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal constitucional*, Madrid 1997, 24. Si veda anche, in generale, J.M. CASTELLÀ ANDREU, *La relevancia del tribunal constitucional en la configuración del Estado autonómico español*, in *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. BETTINELLI, F. RIGANO, Quaderni del «Gruppo di Pisa», Torino, Giappichelli, 2004, 583.

<sup>14</sup> In letteratura, sulla conferenza Stato-città, si vedano, tra gli altri, F. PIZZETTI, *La conferenza Stato-città e autonomie locali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, 668; M. CAMMELLI, *La conferenza Stato-città: partenze false e problemi veri*, in questa *Rivista* 1996, 424. Sui poteri attribuiti alla stessa dopo la riforma costituzionale del 2001, si veda A. STERPA, *Il sistema delle conferenze e l'attuazione del titolo V della Costituzione*, in *I percorsi di attuazione del federalismo in Italia*, a cura di B.

siglio dei Ministri la promozione di ricorsi costituzionali contro leggi regionali (non risulta alcun caso) e al consiglio delle autonomie locali di proporre alle rispettive giunte regionali l'impugnativa di leggi statali (risultano finora solo due casi)<sup>15</sup>.

L'unico elemento di novità in materia si collega all'indirizzo introdotto dalla Corte, a partire dal 2004, a favore dell'ammissibilità di ricorsi delle regioni contro leggi dello Stato per la violazione delle competenze costituzionalmente garantite agli enti locali: «la stretta connessione, in particolare (...) in tema di finanza locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali»<sup>16</sup>. La Corte, cioè, ha identificato una serie di fattispecie (per ora in materia di finanza, personale e urbanistica) nelle quali l'asserita lesione delle autonomie locali rileva come violazione indiretta delle competenze delle regioni<sup>17</sup> e, in applicazione della cd. logica competenziale che informa la giurisprudenza costituzionale, anche più recente, sull'interesse a ricorrere delle stesse, ha legittimato le regioni ad agire in sostituzione degli enti locali<sup>18</sup>.

CARAVITA, Milano, Giuffrè, 2004, 329. Sul sistema delle conferenze, più in generale, R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche alla luce delle esperienze federali)*, in questa *Rivista* 2006, 233; G. CARPANI, *La conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2006.

<sup>15</sup> Il primo caso è quello della delibera adottata dal consiglio delle autonomie locali della Toscana il 5 agosto 2004 e avente ad oggetto una serie di disposizioni del d.l. n. 168/04 in materia di contenimento della spesa pubblica. Ad essa è seguita il ricorso della Regione Toscana, deciso poi dalla Corte costituzionale con la sent. n. 417/2005. Il secondo caso è più recente e riguarda la proposta del consiglio delle autonomie locali dell'Umbria del 28 aprile 2006 concernente il testo unico in materia ambientale e i cui contenuti sono confluiti nel ricorso n. 72 del 2006 presentato dalla Regione Umbria, ma che ancora non risulta deciso dalla Corte costituzionale.

<sup>16</sup> Si vedano le sentt. nn. 196/2004, 417/2005 e 95/2007.

<sup>17</sup> Anche se estraneo al problema della legittimazione a ricorrere innanzi alla Corte costituzionale, va segnalato un inciso della sent. n. 196 del 2004, nel giudizio promosso da alcune regioni contro il dl n. 269/2003 in materia di condono edilizio. Vi si legge, infatti, che il riconoscimento in capo alle regioni di adeguati poteri legislativi rafforza indirettamente anche il ruolo dei comuni perché questi possono influire sul procedimento legislativo regionale in materia sia informalmente sia usufruendo degli strumenti di partecipazione previsti dagli statuti e dalla legislazione regionale, ai sensi dell'art. 123.4 della Costituzione.

<sup>18</sup> Invece, rimane immutata la possibilità per lo Stato di impugnare la legge regionale che leda l'autonomia locale. Nelle sentt. nn. 94/2003 e 274/2003, infatti, si riconosce esplicitamente tale possibilità, quando si ammette il ricorso in termini

Quindi, sul tradizionale indirizzo restrittivo circa l'accesso diretto degli enti locali alla Corte costituzionale, si innesta, negli ultimi anni, il riconoscimento per le regioni della possibilità di agire per la tutela degli enti locali, possibilità fino a pochi anni fa riservata allo Stato.

Il quadro dei problemi da indagare, quindi, si arricchisce. Ci si può chiedere, infatti, se, e nel caso in quale misura, le regole sull'accesso condizionino le quantità e i contenuti delle pronunce costituzionali sugli enti locali.

### 3. *La giurisprudenza degli anni novanta del secolo XX*

Una ultima rapida premessa riguarda l'articolazione dell'indagine. Come si è detto, la giurisprudenza costituzionale dal 1990 ad oggi può essere divisa in due fasi: la prima copre sostanzialmente l'intero decennio degli anni Novanta; l'altra inizia dopo la riforma costituzionale del 2001. Esse sono nettamente distinte tra loro, per i problemi affrontati (nel primo periodo, vi è una maggiore eterogeneità dei temi trattati; nel secondo, le questioni riguardanti funzioni e finanza occupano quasi il 60% del contenzioso complessivo<sup>19</sup>), quadro costituzionale di riferimento (per effetto della cesura rappresentata dalla

identici a quelli autorizzati nel terzo comma del previgente art.127 Costituzione, ovvero senza lamentare necessariamente una propria competenza lesa. È interessante, sempre a proposito di legittimazione regionale, quanto statuito dalla Corte nella sent. n. 533/ 2002. La Regione Veneto, infatti, assieme al governo, aveva promosso ricorso contro una legge della Provincia autonoma di Bolzano concernente i sovracani delle derivazioni di acqua a scopo idroelettrico. Viene eccepito, però, che la Regione si limita a denunciare l'inosservanza, da parte della Provincia autonoma, di un principio della legge statale e la violazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria dei comuni, senza, invece, lamentare una lesione delle proprie competenze legislative: quindi, si contesta la sussistenza in capo ad essa di un interesse al ricorso. La Corte, però, respinge l'eccezione rilevando che la norma impugnata «dispone che i sovracani annui dovuti dai concessionari di derivazione del bacino imbrifero dell'Adige siano versati alla Provincia autonoma di Bolzano contestualmente al pagamento dei canoni demaniali e che la Regione Veneto si duole che, in tal modo, la Provincia autonoma di Bolzano si approprierebbe di risorse che spetterebbero ai comuni presenti nel territorio veneto e in relazione a tale effetto deduce la lesione della propria autonomia finanziaria e la violazione del limite territoriale».

<sup>19</sup> Il dato è tratto dalla indagine svolta su un campione di circa un centinaio di sentenze della Corte dal 2002 alla fine dell'agosto del 2007. Molto utile per questa analisi è il volume di F. MARCELLI, V. GIAMMUSO, *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del Titolo V. 5 anni e 500 pronunce*, Senato della Repubblica, Quaderni di documentazione del Servizio Studi, n. 44, ottobre 2006.

legge costituzionale n. 3/2001), tipo (nel primo periodo, c'è un certo equilibrio tra giudizi incidentali e giudici principali, nel secondo, invece, prevalgono nettamente questi ultimi) e intensità del contenzioso in materia (secondo i dati già forniti in precedenza). Di seguito, si dedicano solo alcune rapide considerazioni alla prima fase, mentre ci si sofferma sulla seconda, in modo più approfondito.

Si può ipotizzare che la prima importante accelerazione del numero delle pronunce costituzionali in materia locale, a partire dagli anni novanta dello scorso secolo, sia da mettere in diretta connessione con le riforme amministrative di quegli stessi anni.

Da un lato, infatti, per quelle tra esse che riguardano il complesso delle amministrazioni pubbliche (per esempio, in tema di procedimento, controlli, personale, organizzazione amministrativa), si pone, tra l'altro, al giudice costituzionale il problema del grado di precettività delle relative disposizioni nei riguardi di soggetti ad autonomia costituzionalmente garantita, come le regioni e, in parte minore, gli enti locali: tra gli esempi più importanti al riguardo si possono menzionare la sent. n. 29/1995, circa i poteri di controllo di gestione attribuiti dalla legge n. 20/1994 alla Corte dei conti, e la sent. n. 292/1995 sulla contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego.

Dall'altro lato, e soprattutto, il contenzioso costituzionale investe le più importanti norme di riforma degli ordinamenti locali e regionali approvate in quegli anni: la legge n. 142/1990, che dà attuazione alle norme costituzionali sulle autonomie locali; la legge n. 81/1993, che introduce un nuovo assetto del governo locale; le norme del 1997-1999, che innovano l'assetto delle funzioni amministrative, secondo principi di sussidiarietà e differenziazione, e modificano la disciplina dei controlli e quella della finanza. Sono importanti, poi, anche i problemi posti dalla applicazione della legge costituzionale n. 2/1993, la quale estende a tutte le regioni a statuto speciale la competenza primaria sull'ordinamento locale, già riconosciuta in passato alla Sicilia<sup>20</sup>.

I problemi più importanti che queste normative pongono al giudice costituzionale sono quelli riguardanti il regime delle funzioni locali e la posizione riservata alle regioni nel sistema delle autonomie

<sup>20</sup> Si veda in materia, tra gli altri, A. FERRARA, *I poteri ordinamentali sugli enti locali tra passato e futuro della specialità regionale*, in *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, a cura di A. FERRARA, G.M. SALERNO, Milano, Giuffrè, 2003, 243.

locali<sup>21</sup>. Si aggiungono, poi, una serie di altri problemi, di minore impatto generale sul sistema medesimo, quali, ad esempio, quelli riguardanti le modalità di esercizio dell'autonomia locale in materia tributaria e la ripartizione di compiti tra consiglio e giunta in materia (n. 11/1997); le conseguenze applicative dell'art. 1 della legge n. 142/1990<sup>22</sup> (n. 11/1997); la disciplina dei controlli sugli enti locali nelle regioni a statuto speciale (tra le altre le sentt. nn. 360/93 e 372/96); la coerenza con i principi dell'autonomia comunale dei

<sup>21</sup> In estrema sintesi, gli indirizzi adottati dalla Corte al proposito possono essere così riassunti: *a*) il riconoscimento dell'autonomia locale favorisce il processo di trasferimento di competenze dallo Stato agli enti locali in base all'art. 118, che attribuisce allo Stato stesso di definire l'interesse locale e la sua misura (nn. 343/1991 e 476/1991). Proprio su questa base argomentativa, la Corte rigetta numerosi ricorsi regionali contro leggi statali che attribuiscono direttamente compiti agli enti locali nelle materie del previgente testo dell'art. 117; *b*) la Corte riconosce alle regioni un ruolo di coordinamento del sistema delle autonomie locali sia nelle materie di competenza regionale di cui all'art. 117, sia in quelle riguardanti interessi esclusivamente locali trasferite dallo Stato agli enti locali in base all'art. 118; *c*) nella disciplina delle materie di propria competenza, le regioni devono comunque rispettare l'autonomia comunale. Questa (sent. n. 378/2000), tuttavia, «non implica una riserva intangibile di funzioni e non esclude che il legislatore regionale possa, nell'esercizio della sua competenza, individuare le dimensioni della stessa autonomia, valutando la maggiore efficienza della gestione a livello sovracomunale degli interessi coinvolti». Analogamente, con riferimento alle regioni a statuto speciale (sent. n. 286/1997), si è statuito che l'autonomia comunale non implica una «riserva intangibile di funzioni» e che il legislatore regionale, quindi, nell'esercizio della competenza esclusiva ad esso assegnata sull'ordinamento locale, se non può comprimere tale posizione fino a negarla, si può spingere fino ad individuare le dimensioni dell'autonomia stessa, valutando la maggiore efficienza di una gestione a livello sovracomunale degli interessi coinvolti. D) Al tempo stesso, si fissano una serie di limiti ai poteri regionali riguardanti gli enti locali. Il principale tra questi deriva dall'estensione al rapporto tra le regioni e gli enti locali del principio della leale cooperazione che costituisce uno dei principi informatori dei rapporti tra lo Stato e le regioni. Così, nell'esercizio dei poteri di coordinamento la Regione deve comunque acquisire l'intesa delle autonomie locali. Inoltre, l'ingerenza della Regione sulle funzioni amministrative dei comuni deve essere compensata da meccanismi che consentano ai comuni medesimi di partecipare all'esercizio di quelle stesse funzioni (sentt. nn. 378/2000; 286/97). E) Alle regioni è precluso di svolgere funzioni tutorie nei riguardi dell'ente locale: è da censurare, pertanto, (sent. n. 33/95) una legge regionale che spostava dal comune alla Regione la potestà di nominare uno dei componenti del collegio arbitrale per le controversie in materia di lavori pubblici, di cui fosse parte un comune. Né l'art. 3 della legge n. 142/1990 legittima la Regione a disporre circa il contenuto e l'estensione delle funzioni locali.

<sup>22</sup> In base al quale «le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai principi della presente legge se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni».

poteri di scioglimento dei consigli regolati dalla legge n. 55/1990, riguardante la prevenzione e la lotta alla criminalità (n. 103/93); la disciplina delle regioni a statuto speciale circa le cause di ineleggibilità e di incompatibilità degli amministratori comunali (sentt. nn. 162/95 e 133/97), ecc..

Pertanto, nel corso degli anni novanta del secolo scorso, la crescita delle tematiche locali nella giurisprudenza costituzionale trova il suo principale motore nelle leggi di riforma amministrativa, e, in particolare, in quelle che investono direttamente gli enti locali e le regioni; è alimentato, per buona parte, dalle regioni che contendono allo Stato spazi più ampi, di quelli avuti in passato, per incidere sulla disciplina locale, anche se in parte consistente è azionato dal giudice in via incidentale; dà vita ad una giurisprudenza che, ad un tempo, legittima le principali scelte compiute dal legislatore statale, riconosce in capo alle regioni, a differenza del passato, un ruolo centrale di coordinamento del sistema locale, dà attuazione ai nuovi poteri delle regioni a statuto speciale sull'ordinamento locale, costruisce una trama di garanzie sostanziali e procedurali per gli enti locali, a correttivo del maggior peso riconosciuto alle regioni.

#### 4. *La giurisprudenza dopo la riforma del titolo V. La Corte arbitra del conflitto tra i soggetti regolatori dell'ordinamento locale.*

Segue percorsi molto differenti la giurisprudenza costituzionale successiva all'approvazione del nuovo titolo V. Sono di tre tipi, in particolare, i principali problemi affrontati dai giudici e le funzioni che, per la relativa soluzione, essi svolgono.

Un primo gruppo di pronunce, in continuità con la giurisprudenza degli anni precedenti e, in particolare, con quella del decennio degli anni Novanta, risolve conflitti tra lo Stato e le regioni circa la competenza a disciplinare questa o quella componente dei poteri locali. Le norme costituzionali, sul punto, attribuiscono una competenza esclusiva allo Stato su «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane» (art. 117, comma 2, lettera *p*); riservano alle regioni a statuto speciale<sup>23</sup>, la potestà legislativa in materia di ordinamento degli enti

<sup>23</sup> Le quali, però, devono rispettare i limiti dell'armonia con la Costituzione, i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, gli obblighi internazionali, gli interessi nazionali e le riforme economico-sociali della Repubblica.

locali (legge costituzionale n. 2/1993); ripartiscono tra lo Stato e le regioni la competenza legislativa circa l'organizzazione e le funzioni locali in ragione delle materie rispettivamente attribuite, e con i limiti fissati dagli artt. 114 e 117.6 Cost., in ordine all'autonomia statutaria e organizzativa di comuni, province e città metropolitane.

Questo assetto, in apparenza lineare, pone in realtà numerosi problemi interpretativi. Un primo problema riguarda la distribuzione del potere di regolamentazione nelle materie di competenza concorrente e, in particolare, l'estensione che possono assumere i principi fondamentali di competenza dello Stato.

La questione è stata affrontata in numerose sentenze della Corte costituzionale, ma le conclusioni tratte differiscono da caso a caso.

Per esempio, nella sent. n. 336/2005, la Corte giudica infondata la censura di costituzionalità proposta dalle regioni contro quelle norme del decreto legislativo n. 259/2003, che hanno attribuito agli enti locali, genericamente indicati, il potere di autorizzare l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica. La Corte respinge il ricorso, rilevando che queste norme non allocano direttamente funzioni amministrative in capo ad un dato livello di governo, ma si limitano a formulare un principio fondamentale di disciplina cui le regioni stesse devono attenersi nella scelta, di loro competenza, circa il tipo di ente locale al quale attribuire il potere in questione. Quindi, da un lato, la Corte riconosce che, nelle materie di competenza concorrente, spetta alle regioni l'allocatione puntuale di funzioni amministrative; dall'altro lato, qualifica come norma di principio, legittimamente dettata dallo Stato, quella con la quale si indica la categoria di enti nell'ambito della quale la scelta regionale deve operare.

In due decisioni, di poco successive, però, la Corte adotta soluzioni differenti.

Nella sent. n. 378/2005, che pure non riguarda le competenze locali, la Corte accoglie il ricorso dello Stato contro una legge regionale del Friuli Venezia Giulia che aveva attribuito al presidente della Regione la nomina del presidente dell'autorità portuale, spettante, secondo una legge statale del 1994, al Ministro dei trasporti. Infatti, la Corte ritiene che l'attribuzione della competenza amministrativa ad un ufficio statale costituisce principio fondamentale e risulta quindi illegittimamente violato dalla disciplina regionale: in questo caso, quindi, a differenza del precedente, nella considerazione della Corte, i principi fondamentali si estendono fino alla determinazione del soggetto titolare della funzione amministrativa.

Nella sent. n. 343/2005, invece, la Corte annovera tra i principi fondamentali la norma statale che sancisce l'obbligo del comune di

inviare i piani urbanistici attuativi alle regioni, per ottenere da esse eventuali osservazioni: lo Stato, quindi, è legittimato non solo a distribuire le competenze, ma anche a disporre circa la loro articolazione procedimentale.

Ancora diversa la soluzione adottata con la sent. n. 50/2005, avente ad oggetto la cd. legge Biagi. Le regioni avevano impugnato quella norma della legge che conserva in capo alle province una serie di funzioni amministrative in materia di tutela e sicurezza del lavoro, lamentando che l'intervento dello Stato avesse oltrepassato i limiti della determinazione dei principi fondamentali. In applicazione del principio di continuità istituzionale, già utilizzato nel contenzioso tra Stato e regioni, però, la Corte ritiene che la norma in questione, pur vertendo in materia di competenza regionale, ma avendo ad oggetto funzioni e servizi pubblici la cui interruzione comporterebbe un sacrificio di diritti fondamentali, debba essere considerata come norma cedevole, e, quindi, mantenere efficacia fino all'adozione di una specifica disciplina regionale in materia.

In altri casi, poi, la Corte censura, sempre per la violazione di principi fondamentali posti dallo Stato, leggi regionali che avevano attribuito poteri agli enti locali. Un esempio si ha con la sent. n. 129/2006: la Corte ritiene che la previsione di un apposito procedimento autorizzatorio comunale per il rilascio del permesso di costruire impianti radioricetrasmittenti e ripetitori per le telecomunicazioni contraddica il principio di celerità delle procedure posto dalla normativa statale e, in particolare, la disposizione circa la confluenza in un solo procedimento di tutte le funzioni amministrative condizionanti l'installazione di tali impianti<sup>24</sup>.

Un secondo importante ordine di problemi, posto dalla distribuzione di competenze tra lo Stato e le regioni circa l'assetto locale,

<sup>24</sup> Altro esempio interessante si ha nella sent. n. 248/2006. Essa accoglie il ricorso del governo contro la legge regionale Toscana che aveva autorizzato le amministrazioni locali competenti a ricorrere a mezzi diversi dalla concessione per affidare i servizi di approvvigionamento e di distribuzione dell'energia elettrica. Infatti, la Corte ritiene che questa norma violi il principio fondamentale, di cui alla legge n. 239/2004, circa l'esclusività della concessione, come modalità di affidamento del servizio in questione. Si verte sempre in materia di competenza concorrente, ma il problema è diverso da quelli ora esaminati, nella sent. n. 219/2005. Questa, infatti, ha dichiarato incostituzionale la norma statale concernente i lavori socialmente utili che prevede convenzioni stipulate dallo Stato direttamente con i comuni per il finanziamento statale di attività rientranti in materia anche di competenza regionale, perché non assicura il coinvolgimento delle regioni, in violazione del principio di leale collaborazione tra le regioni stesse e lo Stato.

concerne le cd. materie trasversali o materie-valore, quali quelle della tutela dell'ambiente e della tutela della concorrenza. Può essere menzionata, anzitutto, la nota sent. n. 272/2004 sulla disciplina statale dei servizi pubblici locali: spetta allo Stato adottare disposizioni generali sui servizi pubblici locali di rilevanza economica al fine di assicurare, in forme adeguate e proporzionate, la più ampia libertà di concorrenza nel regime delle gare e in quello del conferimento e della gestione del servizio; spettano, invece, alle regioni e agli enti locali le norme di dettaglio in questa stessa materia e quelle riguardanti i servizi privi di rilevanza economica, per i quali non sussiste un mercato concorrenziale<sup>25</sup>.

Con la sent. n. 214/2005, invece, la Corte respinge un ricorso del governo contro una legge regionale che aveva attribuito alle province poteri per l'adozione dei piani di emergenza diretti a limitare incidenti rilevanti connessi con date sostanze pericolose: il fatto che si verta in materia di tutela dell'ambiente, nella quale la competenza dello Stato si intreccia con quelle delle regioni, legittima un intervento di queste per l'allocazione puntuale delle funzioni amministrative.

Un terzo importante oggetto del conflitto tra lo Stato e le regioni è quello dell'ordinamento locale (nell'accezione che a questo termine si dà nella normativa costituzionale sulle regioni a statuto speciale). Da un lato, così, la Corte riconosce legittime le norme delle regioni a statuto speciale sulla elezione degli organi di governo delle nuove province (n. 48/05) e quelle che disciplinano il *quorum* per le elezioni nei comuni con popolazione inferiore ai quindicimila abitanti (n. 175/2005). Essa, però, fissa contestualmente i limiti ai quali le regioni a statuto speciale si devono attenere nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalla legge costituzionale n. 2/1993: non comprimere, fino a negare, l'autonomia locale; assicurare la partecipazione degli enti locali alle determinazioni regionali in materia (sent. n. 238/2007, ma con rinvii anche alle sentt. nn. 83/1997 e 229/2001); favorire la piena realizzazione dell'autonomia locale (sentt. nn. 238/2007 e 286/2007); rispettare le riserve di legge regionale fissate dallo statuto (132/2006); non pregiudicare il diritto degli enti elettivi e dei rappresentanti eletti al compimento del mandato conferito nelle elezioni stesse (48/2003).

Dall'altro lato, però, per gli enti locali delle regioni a statuto ordinario, lo Stato può disciplinare legittimamente le cause di ineleggi-

<sup>25</sup> V. anche sent. n. 29/2006 che riprende i principi della sent. n. 272/2004 e ne precisa il contenuto.

bilità ed incompatibilità degli enti locali e attribuire agli amministratori dei comuni più piccoli compiti di natura tecnico-gestionale (n. 17/2004).

Riassumendo, quindi, le sentenze esaminate in questo paragrafo rispondono al problema di determinare i confini delle competenze, rispettivamente riservate allo Stato e alle regioni, per la disciplina delle diverse componenti dei poteri locali. La Corte agisce come arbitro di conflitti e, a tal fine, adopera il complesso armamentario di principi e di criteri costruito nel più generale contenzioso tra lo Stato e le regioni<sup>26</sup>, del quale quello avente ad oggetto gli enti locali costituisce, comunque, parte integrante.

##### 5. *La Corte regolatrice dei poteri (statali e regionali) di disciplina degli enti locali*

In un secondo gruppo di decisioni, che non hanno precedenti significativi, la Corte agisce in funzione di regolazione dei poteri di disciplina (statale e regionale) degli enti locali. In questi casi, cioè, la Corte costituzionale non si limita a definire i confini delle rispettive competenze di Stato e regioni, ma fissa anche i principi ai quali il potere di disciplina si deve attenere. È interessante, anche, osservare che questi principi, dettati in via immediata per il soggetto, tra Stato e regioni, riconosciuto competente nella fattispecie esaminata, per l'oggetto sul quale insistono possono trovare applicazione anche nei riguardi dell'altro soggetto regolatore, quando competente.

Un primo caso interessante è quello deciso dalla Corte con la sent. n. 238/2007. Lo Stato aveva impugnato l'art. 8.5 della legge regionale Friuli Venezia Giulia n. 1/2006, perché aveva ommesso di far riferimento alle funzioni proprie delle province, le quali, invece, secondo il ricorrente, andrebbero identificate con i compiti storicamente attribuiti alle province stesse quali enti esponenziali di collettività vaste.

La Corte ritiene infondata la questione per le seguenti ragioni. Anzitutto, perché la discrezionalità riconosciuta al legislatore statale, nell'ambito della propria competenza e la stessa relativa mutevolezza

<sup>26</sup> Da ultimo in materia si veda M. Belletti, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie*, in questa *Rivista* 2006, 903. Si veda, poi, anche *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. BETTINELLI, F. RIGANO, Quaderni del «Gruppo di Pisa», Torino, Giappichelli, 2004.

nel tempo delle scelte da esso operate, con riguardo alla individuazione delle aree di competenza dei diversi enti locali, impediscono che si possa parlare in generale di competenze storicamente consolidate dei vari enti locali (addirittura imm modificabili dal legislatore statale e regionale). È vero che la Corte stessa ha fatto ricorso in passato al criterio storico per la ricostruzione del concetto di autonomia comunale e provinciale, ma la sua utilizzabilità è stata circoscritta a «quel nucleo fondamentale delle libertà locali che emerge da una lunga tradizione e dallo svolgimento che esso ebbe durante il regime democratico» (sent. n. 52/1969).

La censura è infondata anche perché, da una lettura complessiva della legge regionale impugnata, emergono una serie di disposizioni che valorizzano le province sulla falsariga, peraltro, delle scelte compiute dalla legislazione statale: quindi, per valutare la costituzionalità della norma della Regione a statuto speciale, da un lato, occorre estendere lo sguardo all'intera disciplina nella quale essa è collocata, per poter identificare il ruolo che essa assegna alla Provincia stessa; dall'altro, devono essere assunte quale termine di comparazione le scelte operate dalla legge dello Stato.

È interessante osservare che entrambi questi criteri sono successivamente ripresi.

Il primo viene declinato in una accezione ancora più ampia nella sent. n. 286/2007, sempre riguardante una legge del Friuli Venezia Giulia: per poter verificare il rispetto dell'autonomia locale, osserva la Corte in questa occasione, meno rileva la disciplina del particolare settore o dello specifico istituto in esame, più, invece, la configurazione che l'ente locale (anche in questo caso la Provincia) riceve nel complesso della normativa regionale per verificarne l'adeguatezza alla natura della Provincia stessa quale ente necessario di secondo livello.

Il secondo criterio, che fa leva sulla comparazione con la legislazione nazionale, viene ripreso, invece, e puntualmente applicato in un altro passaggio della stessa sent. n. 238/2007, dove sono elencate le specifiche scelte della legge della Regione a statuto speciale, che trovano corrispondenza nella legge dello Stato: per esempio, quelle sulla mancata attribuzione alla Provincia di poteri di coordinamento e sostituzione nei confronti dei comuni inadempienti e quelle sulla attribuzione delle funzioni di area vasta alle città metropolitane.

Un altro importante esempio della tipologia in esame si ha nelle sentenze (ormai numerose) che giudicano delle norme sui poteri sostitutivi delle regioni nei confronti degli enti locali. Ai fini del presente discorso, rilevano soprattutto le argomentazioni che giustificano

e i requisiti che condizionano la legittimità costituzionale delle relative previsioni.

Nella prima e più importante pronuncia sul tema (sent. n. 43/2004)<sup>27</sup>, per respingere la censura del governo contro la legge regionale, la Corte utilizza, tra le altre, la seguente argomentazione. L'art. 118.1 Cost. attribuisce, in via di principio, tutte le funzioni amministrative ai comuni, facendo salva, però, la possibilità del legislatore (statale o regionale) di conferire le stesse ad altri livelli di governo, in conformità ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In questo contesto, trova giustificazione la previsione, in via eccezionale, di interventi sostitutivi dell'amministrazione regionale nei riguardi dell'ente locale inadempiente all'obbligo di compiere un atto o una attività, ritenuti necessari dalla legge per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti. Diversamente, infatti, si produrrebbe la conseguenza paradossale per cui, per evitare la compromissione di interessi unitari cui ineriscono gli atti o le attività in esame, il legislatore (statale o regionale) non avrebbe altro mezzo che imputare stabilmente la relativa funzione ad un livello di governo diverso da quello locale. Ma si tratterebbe di soluzione sproporzionata e contraria al principio generale di sussidiarietà.

Tuttavia, perché l'esercizio di tali poteri avvenga nel rispetto delle competenze costituzionalmente riservate agli enti locali, si applicano alle relative disposizioni regionali i medesimi requisiti, statuiti dalla Corte in passato, per la costituzionalità dei poteri sostitutivi dello Stato nei riguardi delle regioni: la previsione con legge; l'attinenza ad atti e attività privi di discrezionalità nell'*an*; l'attribuzione del potere relativo ad un organo di governo; la previsione di congrue garanzie di partecipazione al procedimento stesso degli enti locali interessati<sup>28</sup>.

Nelle sentenze esaminate in questo paragrafo, quindi, la Corte costituzionale non si limita a risolvere un conflitto tra lo Stato e le

<sup>27</sup> Su cui si rinvia a G. Fontana, *I poteri sostitutivi nella Repubblica delle autonomie*, in [www.issirfa.cnr.it/download/d494.pdf](http://www.issirfa.cnr.it/download/d494.pdf); T. GROPPI, *Nota alla sent. n. 43 del 2004 (in materia di poteri sostitutivi regionali)* in Forum di Quaderni Costituzionali; F. Merloni, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri regionali (Nota a sent. Corte cost. n. 43/2004)*, in Forum di Quaderni costituzionali; R. DICKMANN, *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>28</sup> Simile a questi casi, anche se origina da un tipo di conflitti diversi da quelli esaminati, è il problema affrontato e risolto nella sent. n. 246/2006. In questa pronuncia, infatti, la Corte, rilevando che l'art. 117.6 Costituzione attribuisce ai comuni la potestà regolamentare in merito alla organizzazione e allo svolgimento delle funzioni ad essi attribuite, esclude che la Regione possa dettare norme, sia pure di carattere suppletivo, nelle materie riservate ai regolamenti locali.

regioni in merito al soggetto competente a regolare gli enti locali, ma detta anche principi per l'esercizio della relativa funzione di regolamentazione. In tutti i casi esaminati, inoltre, i principi dettati dalla Corte si applicano in via immediata al soggetto riconosciuto competente nel caso di specie (negli esempi esaminati la Regione), ma, per il loro contenuto, possono essere estesi anche all'altro soggetto regolatore (nel caso, lo Stato), per le materie di rispettiva competenza. Così, per esempio, è per le statuizioni circa il rapporto tra «funzioni proprie» e funzioni storicamente consolidate in capo agli enti locali; o per quelle che indicano come oggetto del giudizio costituzionale, non solo la specifica norma in esame, ma anche tutte quelle che concorrono a definire la posizione dell'ente locale nella disciplina della materia; o per quelle sugli interventi sostitutivi di uffici locali, in casi diversi da quelli disciplinati dall'art. 120.2 della Costituzione.

Una ultima osservazione. Anche per queste pronunce, come per quelle esaminate in precedenza, gli indirizzi della Corte costituzionale non seguono direzioni univoche: così, ad esempio, accanto ai casi nei quali la Corte definisce misure di garanzia per gli enti locali, vi sono quelli nei quali, invece, stabilisce le condizioni che rendono legittima l'intromissione regionale (e in ipotesi statale) nei riguardi degli stessi.

## 6. *La Corte garante del sistema delle regioni e degli enti locali*

In un ultimo gruppo di sentenze, anche questo privo di significativi precedenti<sup>29</sup>, la Corte agisce (o comunque ne viene invocato l'intervento) quale garante del sistema complessivo delle autonomie regionali e locali, nei riguardi delle intromissioni dello Stato. La struttura di questi casi risponde al seguente modello: le regioni ricorrono contro norme statali, delle quali sono destinatarie assieme agli enti locali, lamentando che esse incidano in modo restrittivo sulla autonomia che la Costituzione riserva loro, ai comuni e alle province. Per-

<sup>29</sup> Per un precedente di segno opposto, si veda il ricorso proposto dalla Regione Puglia e deciso dalla Corte con sent. n. 408/1998, contro alcune disposizioni della legge n. 59/1997. Il ricorso, respinto dalla Corte, infatti, censurava, tra l'altro, l'equiparazione del ruolo delle regioni con quello degli enti locali, con conseguente riduzione delle garanzie dell'autonomia regionale e l'equiparazione delle potestà normative regionali e locali per la disciplina dell'organizzazione e delle funzioni. V. al riguardo, l'attento esame fatto di questa sentenza da G. STROZZI cit., 1341.

tanto, per risolvere la controversia tra lo Stato e le regioni, la decisione della Corte deve investire necessariamente anche gli enti locali. Per chiarire meglio il concetto, si possono fare tre esempi.

Il primo, e più importante anche da un punto di vista quantitativo, è quello della giurisprudenza in materia di finanza pubblica; il secondo riguarda l'applicazione del principio di leale cooperazione; il terzo, la disciplina del personale.

Tra le pronunce in tema di finanza pubblica, interessanti anche perché, come si è detto, in molte di esse la Corte sancisce espressamente la legittimazione delle regioni ad agire (anche) a tutela degli enti locali, si possono ricordare quelle che: giudicano sui poteri di controllo attribuiti alla Corte dei conti sulla gestione finanziaria e sul rispetto da parte di regioni ed enti locali degli obblighi del patto di stabilità interno (n. 179/2007); indicano le condizioni affinché i vincoli posti dallo Stato alla finanza regionale e locale, nell'esercizio dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, siano rispettosi dell'autonomia regionale e locale (n. 169/2007); forniscono i criteri per l'applicazione dell'art. 119.5 Cost., che abilita lo Stato a destinare risorse aggiuntive od effettuare interventi speciali in favore di determinati enti locali e regioni (sentt. n. 451/2006; 16/2004; 370/2003); prevedono che i poteri statali di coordinamento della finanza pubblica possano esercitarsi anche per il tramite di poteri amministrativi di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo, ma ne fissano, contestualmente, i limiti a tutela della autonomia di enti locali e regioni, circa, tra l'altro, la provvista o l'impiego delle risorse (n. 37/2004); fissano le condizioni per l'applicazione dell'art. 119.6 Cost., riguardante i limiti per i ricorsi all'indebitamento per regioni ed enti locali (n. 425/2004); negano la competenza delle regioni a statuto speciale a disciplinare i tributi locali (n. 75/2006).

Altre sentenze trattano delle competenze della conferenza unificata, l'organo unitario di rappresentanza delle regioni e degli enti locali, istituito dal decreto legislativo n. 281/1997. In genere, esse sono rese in esito ad un ricorso proposto da una o più regioni per lamentare la lesione del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, per non avere la legge dello Stato attribuito adeguati poteri di intervento alla conferenza unificata nel procedimento di adozione di una determinata decisione statale. Ma, invocando maggiori poteri per l'organo di rappresentanza unitaria delle autonomie territoriali, le regioni chiedono, e ottengono dalla Corte, una pronuncia nella quale, relativamente alla fattispecie in questione, le sorti del loro rapporto con lo Stato sono associate con quelle degli enti locali.

Ecco qualche esempio.

Secondo la sent. n. 376/2003, il parere della conferenza unificata sullo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale sono stabiliti contenuti e modalità del potere statale di coordinamento circa l'accesso al mercato dei capitali da parte degli enti locali e delle regioni (regolato dalla legge n. 448/2001), costituisce garanzia sufficiente per gli enti autonomi per poter contrastare gli eventuali contenuti lesivi del decreto medesimo<sup>30</sup>.

Per converso, la sent. n. 31/2005 dispone l'incostituzionalità di una norma della legge finanziaria per il 2003 che prevede il parere della conferenza quando il progetto di innovazione tecnologica, da finanziare con un apposito fondo istituito dalla legge medesima, riguarda organizzazione e dotazione tecnologica delle regioni e degli enti locali: in questo caso, infatti, si ritiene da parte della Corte, il mero parere della conferenza unificata non tutela in modo adeguato regioni ed enti locali, specie quando il progetto incida in modo significativo sulla loro organizzazione amministrativa, e debba essere, quindi, sostituito con l'intesa della conferenza medesima<sup>31</sup>.

Un terzo ed ultimo gruppo di sentenze appartenenti al tipo in esame riguarda la disciplina del rapporto di lavoro con le amministrazioni regionali e locali. Un esempio si ha nella sent. n. 195/2007. Le regioni avevano impugnato alcune disposizioni della legge n. 266/2005 (legge finanziaria per il 2006) che, tra l'altro, imponevano a regioni ed enti locali, come a tutte le altre amministrazioni pubbliche, la soppressione dell'indennità di trasferta. La Corte respinge il ricorso con la motivazione che, in questo modo, il legislatore statale ha inciso sulle clausole di contratti collettivi che prevedevano tali istituti e, quindi, ha agito nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di ordinamento civile.

<sup>30</sup> Analogamente, la sent. n. 35/2005 ritiene che assicuri una partecipazione adeguata di regioni ed enti locali il parere richiesto dalla legge finanziaria per il 2003 alla conferenza medesima, ai fini della predisposizione delle modalità per la codificazione dei dati e la trasmissione dei bilanci degli enti locali alla Corte dei conti.

<sup>31</sup> Viene anche dichiarata incostituzionale la norma della legge finanziaria per il 2004 con la quale si costituisce un fondo statale per il trasporto pubblico locale e si dispone che la ripartizione dello stesso avvenga con un decreto del presidente del consiglio, previo parere della conferenza unificata. Infatti, spiega la Corte, dal momento che il finanziamento dello Stato riguarda un ambito di loro competenza, le regioni devono partecipare pienamente alle decisioni sul riparto dei fondi. Ma il parere della conferenza non è mezzo idoneo a questo fine, il quale, invece, può essere assicurato meglio dall'intesa della stessa (v. sent. n. 222/2005; lo stesso principio viene sancito dalla sent. n. 279/05 con riferimento alla disciplina della scuola).

Nella stessa sentenza, invece, la Corte accoglie la censura proposta contro una altra norma della stessa legge (art. 1. 216), la quale negava il diritto al rimborso delle spese di viaggio in aereo in classi superiori a quella economica anche per il personale delle regioni e degli enti locali. Secondo la Corte, infatti, questa norma lede l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali, perché non stabilisce un parametro generale di contenimento della spesa, ma pone un precetto specifico e puntuale sulla entità della stessa.

Per riassumere, le sentenze esaminate in questo paragrafo originano da un ricorso delle regioni contro leggi statali alle quali si imputa di aver leso una posizione costituzionalmente garantita loro e agli enti locali. A seconda dei casi, è comune alle regioni e agli enti locali solo la posizione di autonomia garantita, o, invece, anche la specifica tecnica utilizzata dall'ordinamento per la tutela di quella stessa posizione.

## 7. *Conclusioni*

Si possono tirare ora le fila del discorso e trarre alcune conclusioni.

Le modificazioni di ordine costituzionale, anticipate dalle riforme amministrative degli anni novanta del secolo scorso, hanno determinato un intervento della Corte costituzionale nelle questioni concernenti i poteri locali, senza precedenti nella storia della Corte stessa, perlomeno quanto ad intensità.

Tale intensificazione delle pronunce della Corte si articola in due diverse fasi, nettamente distinte tra loro: quella del decennio degli anni Novanta e quella, tuttora in corso, successiva alla riforma costituzionale del 2001.

Quanto a questa ultima, sulla quale l'analisi delle pagine precedenti si è concentrata, si deve osservare che l'aumento delle pronunce sugli enti locali solo in parte può essere collegato al riconoscimento, da parte della Corte, della possibilità per le regioni di agire a tutela delle autonomie locali.

Per altra, e più importante, parte, questo aumento delle pronunce può essere messo in relazione con la diversa disciplina costituzionale che amplia l'autonomia degli enti locali ed identifica misure di garanzia comuni all'intero sistema delle autonomie regionali e locali. Si deve tenere presente, inoltre, come osservato di recente da Valerio Onida, che l'assenza di norme attuative della disciplina costituzionale enfatizza, rispetto al passato, la posizione ed il ruolo della Corte co-

stuzionale nella soluzione del contenzioso tra lo Stato e il sistema delle autonomie<sup>32</sup>: in questo senso, allora, l'intervento della Corte si rende tanto più necessario, quanto più si pone il problema di sostituire il legislatore nella definizione delle implicazioni delle nuove disposizioni costituzionali. Una conferma di questa necessità, del resto, si evince indirettamente dal fatto che i punti di maggiore tensione e sui quali si concentra la maggior parte del contenzioso sono quelli delle funzioni e della finanza, a proposito dei quali sono all'esame del Parlamento due importanti disegni di legge del governo («Delega al governo per l'attuazione dell'art. 117, co. 2 lett. p) della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3/2001», A.S. 1464; «Disegno di legge di attuazione dell'art. 119 della Cost.», approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 agosto 2007). Infine, nella stragrande maggioranza dei casi, le sentenze riguardanti gli enti locali sono rese nell'ambito di un contenzioso tra lo Stato e le regioni: l'incremento delle prime, quindi, è direttamente connesso con l'intensificazione del secondo, avvenuta dopo l'approvazione della riforma del titolo V, e della quale le ultime relazioni annuali della Corte forniscono una serie di puntuali riscontri statistici<sup>33</sup>.

L'analisi svolta, poi, ha identificato principalmente tre tipi di funzioni svolte dalla Corte nei riguardi degli enti locali: quella, in continuità con il passato, di «arbitro» dei conflitti tra lo Stato e le re-

<sup>32</sup> V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in questa *Rivista* 2007, 11, ivi, 20. Egli osserva, infatti, che fino al 2001, la Corte costituzionale ha sostanzialmente assecondato le tendenze emerse nel tempo nella legislazione statale e, entro certi limiti, regionale, «utilizzando la naturale elasticità delle norme costituzionali sul riparto delle competenze, e consentendo che esse venissero via via applicate secondo significati e con portata più o meno favorevoli alle istanze centrali o a quelle di autonomia». Questo si spiega con il fatto che fino a quella data la determinazione dei confini e delle materie attribuita alla competenza legislativa o amministrativa delle regioni era avvenuta attraverso le leggi della Repubblica. Il quadro, però, muta dopo il 2001, perché la riforma costituzionale non è stata seguita da norme di trasferimento che possano meglio definire confinati e contenuto delle materie stesse. Pertanto, a differenza del passato, la Corte ha operato in «prima battuta» la concretizzazione del riparto, assolvendo essa stessa, in luogo del legislatore, una funzione di filtro e di raccordo con contenuti a volte notevolmente creativi.

<sup>33</sup> V. anche però con qualche diversità di valutazione, L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. PIOGGIA, L. VANDELLI, 11, ivi, 14 ss, dove si rileva che il contenzioso tra lo Stato e le regioni nel corso degli anni Ottanta e Novanta dello scorso secolo raggiunse più volte numeri più elevati di quelli poi raggiunti dopo il 2001.

gioni, in ordine ai limiti delle rispettive competenze sull'assetto locale; quella, che non ha invece precedenti significativi, di «regolatore dei regolatori», per la definizione dei principi ai quali le funzioni di disciplina di Stato e regioni si devono attenere; quella, infine, anche essa innovativa nei suoi contenuti, di «garante» delle posizioni di autonomia riservate agli enti locali.

Vale la pena dedicare qualche ulteriore serie di considerazioni proprio a questa ultima funzione. Rileva, anzitutto, la sua articolazione sotto vari profili. Anzitutto, quanto alle tecniche adoperate: esse consistono, ora, di limiti sostanziali al potere di disciplina dello Stato o delle regioni, ora, di garanzie procedimentali a favore degli enti locali.

Quindi, quanto all'oggetto della tutela. Si sono esaminate le pronunce che considerano unitariamente l'intero sistema delle autonomie regionali e locali: in questi casi, quindi, la tutela (accordata o negata) non riguarda un singolo ente, ma l'insieme degli enti autonomi. Ma in altri casi, come avviene nella giurisprudenza sui controlli sostitutivi, la garanzia è disposta a favore del singolo ente locale.

Varia, anche, a seconda delle situazioni, il modo nel quale il compito di tutela degli enti locali è distribuita tra Stato e regioni. Subisce erosioni consistenti il monopolio in materia dello Stato, garante di ultima istanza delle autonomie locali contro l'interferenza regionale, che caratterizzava il precedente ordine costituzionale. Da un lato, molti ricorsi dello Stato contro leggi regionali in materia locale sono respinti dalla Corte, con l'eccezione, principalmente, delle pronunce che definiscono principi e condizioni per l'esercizio dei poteri sostitutivi delle regioni verso gli enti locali: quindi, in via di fatto, l'intervento dello Stato serve più a strutturare il potere regionale di intrusione nelle vicende locali, meno, invece, a limitarne l'ambito materiale di esplicazione. Dall'altro lato, vi sono casi nei quali lo Stato impugna norme regionali per aver attribuito competenze agli enti locali e altri nei quali sono le regioni ad assumere la tutela degli stessi contro la legge dello Stato. Del resto, l'idea per cui gli enti locali si possono rivolgere ora allo Stato ora alle regioni per invocarne la tutela innanzi alla Corte costituzionale contro le leggi adottate dall'altro livello di governo, trova riscontro anche nelle già citate norme della legge n. 131/2003 sui poteri di proposta attribuiti alla conferenza Stato-città e ai consigli delle autonomie locali.

Si deve anche osservare che nelle pronunce della Corte si forma un corpo di principi comuni alle varie relazioni tra i diversi segmenti dell'amministrazione statale, regionale e locale. La formazione di questo corpo comune avviene, per lo più, tramite l'estensione delle tec-

niche e dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, anche meno recente, sui rapporti tra lo Stato e le regioni agli altri tipi di rapporto tra i diversi livelli di governo: quelli tra Stato e sistema delle autonomie, quelli tra regioni ed enti locali. Si pensi, per esempio, alle varie applicazioni del principio di leale cooperazione, passate in rassegna. Anche in questi aspetti, peraltro, gli indirizzi della Corte corrispondono a quelli del legislatore (costituente ed ordinario) come dimostrano, tra l'altro, le norme menzionate sull'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali e quelle sulla conferenza unificata.

Una ultima serie di considerazioni investe il rapporto tra il regime dell'accesso e la tutela degli enti locali. Come si è visto, lo sviluppo recente della giurisprudenza costituzionale suggerisce l'ipotesi che la preclusione per gli enti locali di accedere direttamente alla Corte costituzionale costituisce una variabile, relativamente indipendente, del peso dei problemi locali nella giurisprudenza costituzionale: il regime dell'accesso resta sostanzialmente invariato nel corso degli anni, ma, ciò nondimeno, l'intensità dell'intervento della Corte si modifica in modo significativo nell'ultimo quindicennio.

Il regime dell'accesso, tuttavia, rileva sotto altro profilo, perché condiziona il tipo di questioni sottoposte alla Corte. In altri termini, come peraltro è del tutto logico attendersi, questa guarda alla disciplina locale dalla prospettiva dei ricorrenti, essenzialmente quindi lo Stato e le regioni, e per i temi che hanno una specifica e diretta rilevanza per le competenze rispettivamente attribuite.

Questo significa, però, che rimangono estranei al giudizio costituzionale una altra serie di profili problematici posti dalla nuova disciplina costituzionale delle autonomie locali. Per esempio, è significativo che l'art. 118.1 Cost., sulla devoluzione di tutte le funzioni amministrative in capo ai comuni, viene utilizzato dalla Corte, perlopiù, per definire le condizioni e l'estensione delle relative eccezioni, solo di rado per sancire l'applicazione del principio stesso<sup>34</sup>. Inoltre, per avere una conferma, benché sommaria, della considerazione svolta, si può assumere come termine di paragone l'indice delle questioni rilevanti per il regime delle autonomie locali delle quali si è occupato, di recente, il Consiglio di stato, nella sua attività consultiva e giuri-

<sup>34</sup> Si veda, per uno dei pochi esempi di questo tipo, la sent. n. 196/2004, con la quale si sancisce l'illegittimità del comma 49 *ter* dell'art. 32 del dl n. 269/03 convertito in legge n. 326/03, che, concentrando nell'autorità prefettizia la competenza a far effettuare le demolizioni conseguenti ad abusi edilizi, ha sottratto ai comuni una funzione amministrativa, concentrandola in un organo statale senza che ciò sia giustificabile in base ad esigenze unitarie.

sdizionale. Per esempio, nel 2003 e nel 2004, oltre che su quelle che hanno impegnato anche la Corte costituzionale (finanza pubblica, controlli sostitutivi, applicazioni del principio di leale cooperazione), il Consiglio di Stato ha giudicato (o fornito consulenze) su questioni, pur analogamente significative nel nuovo contesto costituzionale, quali quelle riguardanti la natura e il regime giuridico del potere regolamentare dei comuni, i limiti dell'autonomia statutaria e organizzativa, i controlli regionali sugli atti degli enti locali<sup>35</sup>. Il regime dell'accesso, pertanto, almeno fino a questo momento, ha precluso che siano portate all'attenzione della Corte quelle tematiche meno direttamente connesse alle relazioni tra diversi livelli di governo e più legate, invece, all'organizzazione dell'ente locale e ai rapporti dello stesso con i cittadini.

La situazione indicata, però, parrebbe trovare spiegazione anche in una altra circostanza, quella dello scarso interesse mostrato finora dagli enti locali e dai loro organismi di rappresentanza per le possibilità, pur limitate, concesse loro dall'ordinamento per portare all'attenzione della Corte le questioni che più direttamente li riguardano. Si è già detto della scarsa attuazione data, finora, alle norme della legge n. 131/2003 che consentono alla Conferenza stato-città e ai consigli delle autonomie locali di proporre il ricorso alla Corte: con riferimento ai consigli delle autonomie locali, questo può spiegarsi con la loro istituzione recente e, soprattutto, con il fatto che solo pochi di essi sono già operativi; meriterebbe qualche approfondimento, invece, l'inerzia al riguardo della Conferenza stato-città. È ormai consolidata nel corso del tempo, invece, e quindi consente qualche indagine più approfondita, la scarsa utilizzazione da parte degli enti locali anche delle possibilità offerte dal ricorso incidentale alla Corte: solo raramente, ad esempio, tra il 1956 e il 2001, nel corso di processi dei quali fossero parte, gli enti locali hanno presentato eccezione di illegittimità costituzionale di una data normativa per violazione dell'art. 128<sup>36</sup>; né emergono indizi di una diversa tendenza nel periodo successivo all'approvazione della riforma costituzionale.

<sup>35</sup> Questi dati sono raccolti nel *Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia* dell'Istituto di studi sui sistemi regionali e federali e sulle autonomie «Massimo Severo Giannini» Il rapporto è pubblicato anche sul sito dell'Istituto <http://www.issirfa.cnr.it> ed è curato, per la parte che interessa, da G. Fontana nel capitolo intitolato «La giurisprudenza amministrativa e l'attività consultiva del Consiglio di Stato».

<sup>36</sup> Si veda T. GROPPI, *La tutela giurisdizionale dell'art.128 della Costituzione, ovvero il ricorso diretto dei comuni e delle province alla Corte costituzionale*, in questa *Rivista* 1994, 1389, ivi, 1394-1395 che svolge questa indagine fino al marzo 1994,

Una indagine di questo tipo meriterebbe di essere approfondita, anche per arricchire di nuove indicazioni il dibattito, spesso ripetitivo nei suoi argomenti, circa l'opportunità o meno di consentire agli enti locali di accedere direttamente alla Corte, secondo le esperienze già sviluppate in altri ordinamenti. Oltre il problema delle ripercussioni di una tale apertura sulla funzionalità della Corte, sarebbe utile identificare con maggiore precisione le cause di questo disinteresse degli enti locali. Ci si potrebbe chiedere, ad esempio, se gli enti locali o le loro associazioni usino (o abbiano usato) sollecitare informalmente gli organi competenti di Stato e regioni a promuovere ricorso costituzionale contro una legge lesiva delle proprie competenze costituzionalmente garantite e se, quindi, ad una inerzia apparente corrisponda, nella realtà, una utilizzazione di canali diversi da quelli formali per far valere le proprie pretese innanzi alla Corte. O, ancora, quanto peso abbia avuto, fino al 2001, la disciplina dei controlli statali sugli enti locali, ovvero se il commissario di governo, con i suoi controlli, abbia prevenuto l'approvazione di leggi regionali lesive dell'autonomia locale. Da ultimo, su un piano più generale, ci si può chiedere anche quale sia l'incidenza delle altre forme di tutela apprestate dall'ordinamento agli enti locali. L'interrogativo da porsi, in particolare, è se la moltiplicazione degli istituti e delle prassi collaborative tra enti locali, loro associazioni, amministrazioni statali e regionali, che ha conformato lo sviluppo dell'ordinamento dalla metà degli anni Cinquanta dello scorso secolo ad oggi, non abbia comportato anche una composizione preventiva dei conflitti tra i diversi livelli di governo. Con la duplice conseguenza di ridurre l'efficacia dei meccanismi giurisdizionali e, in particolare, di quelli costituzionali, secondo quanto avvenuto peraltro anche in altri ordinamenti federali e regionali<sup>37</sup>, e disincentivare gli enti locali ad utilizzare le strade, sicuramente più tortuose<sup>38</sup>, che l'ordinamento mette loro a disposizione per arrivare alla Corte costituzionale.

ma l'esame delle sentenze successive, fino all'abrogazione dell'art. 128, conferma le conclusioni tratte nello studio.

<sup>37</sup> Si vedano al riguardo, tra gli altri, M. VOLPI, *Stato federale e stato regionali: due modelli a confronto*, in *Quaderni costituzionali* 1995, 385, ivi, 386-7; P. Carrozza, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in questa *Rivista* 1989, 413, ivi, 482-3. Per una considerazione analoga, con riferimento all'intervento del giudice inglese nelle relazioni tra governo centrale e locale, M. Loughlin, *Legality and Locality. The Role of Law in Central - Local Government Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1996, 197.

<sup>38</sup> Si veda al riguardo T. GROPPI, *Garanzia dell'autonomia costituzionale* cit. 1048.

