

*Breviaria Iuris*  
fondati da  
G. Cian e A. Trabucchi

---

CAVALLO PERIN

ROMANO

commentario breve  
al  
testo unico sulle  
**AUTONOMIE LOCALI**

CEDAM

# PARTE I

## Ordinamento istituzionale

### TITOLO I

#### DISPOSIZIONI GENERALI

**1** Oggetto. *1. Il presente testo unico contiene i principi e le disposizioni in materia di ordinamento degli enti locali.*

*2. Le disposizioni del presente testo unico non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.*

*3. La legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa. L'entrata in vigore di nuove leggi che enunciano tali principi abroga le norme statutarie con essi incompatibili. Gli enti locali adeguano gli statuti entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore delle leggi suddette.*

*4. Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni.*

**SOMMARIO:** Sezione I: *Autonomie ed enti territoriali*: I. Autonomia e sovranità nella teoria istituzionale. - II. La Repubblica italiana tra «Stato» ed enti territoriali; - III. (segue) «Stato» ed Unione europea. - IV. I rapporti tra enti e tra ordinamenti. - V. I caratteri degli enti territoriali. - VI. La cittadinanza amministrativa. - Sezione II: *Ordinamento degli enti locali*: I. Disciplina delle funzioni, ordinamento degli enti e ordinamenti autonomi. - II. I principi inderogabili e le Regioni a Statuto speciale. - III. Delegazione al governo e adeguamento al Titolo V.

#### SEZIONE I

##### *Autonomie ed enti territoriali*

**I. Autonomia e sovranità nella teoria istituzionale.** ■ L'autonomia indica nel linguaggio comune una possibilità di scelta che nel **lessico giuridico** è tradizionalmente ricondotta all'emanazione di atti normativi, poi estesa ad atti giuridici o giuridicamente rilevanti che a seconda dei campi di intervento si precisa in autonomia politica, istituzionale, amministrativa, tecnica, organizzativa, finanziaria, contabile, ecc., con

differenze che nel tempo hanno assunto significati propri che hanno portato a pensare all'impossibilità di mantenere un significato comune ai differenti concetti nei quali la parola autonomia può essere declinata (GIANNINI, *R. trim. d. pub.* 51, 852). ■ Nel **diritto comune** la disciplina della «autonomia privata» (art. 1322, c.c.) è riconosciuta in riferimento alla capacità negoziale dei soggetti di diritto comune (SACCO, voce *Autonomia nel diritto privato*, *D. disc. priv.*, I, 517ss.; PUGLIATTI, voce *Autonomia privata*, *Enc. D.*, IV, 366s.; DE FINA, voce *Autonomia*, *Enc. giur.*, IV; SANTI ROMANO, *Ordinamento giuridi-*

co, Pisa, 1917, 172s.; ID., *Frammenti di un dizionario giuridico*, voci *Atti e negozi giuridici*; *Autonomia*; *Organi*; *Poteri e potestà*; *Norme giuridiche (destinatari delle)*, Milano, rist. 1983, 3s., 14s., 145s., 172s., 135s.; Salv. ROMANO, *R. trim. d. priv.* 56, VI, 803s.; ID., *Autonomia privata (appunti)*, Milano, 1957 e in *Scritti in onore di F. Messineo*, IV, Milano, 1959; ID., *Ordinamenti giuridici privati. Appunti*, in *Studi giuridici in memoria di Vassalli*, II, Torino, 1960, 1371) – dunque ai soggetti privati ma anche agli enti pubblici, in particolare la capacità che le stesse persone si vedono riconosciuta di concludere con altri contratti non aventi una disciplina particolare o in deroga alle norme dispositive di legge. ■ **Autonomia di diritto comune come relazione**, poiché il valore dell'autonomia emerge solo all'interno di un rapporto, poiché è delineata nei confronti di chi (ente), o di che cosa (ordinamento) si intende garantire che la scelta sia autonoma. ■ **Dell'autonomia si indica il profilo soggettivo** (elemento accidentale) quando viene riferita ad un soggetto ed in tal caso esprime la relazione giuridica nella quale esso si pone rispetto ad altro soggetto. Nella nostra esperienza storica il termine autonomia è stato riferito soprattutto a relazioni che dati soggetti hanno nei confronti dello Stato, inteso come soggetto di diritto. ■ **L'autonomia trova tuttavia la propria definizione essenziale sul piano oggettivo**, poiché la possibilità dell'agire giuridico non può che trovare fondamento in norme giuridiche, sulle norme che costituiscono un ordinamento. ■ **L'autonomia può essere, così, definita come una relazione tra ordinamenti**, anche ordinamenti privi di pertinenze soggettive, o i cui caratteri soggettivi si presentano fortemente attenuati. ■ **Nella relazione di autonomia tra lo Stato e le autonomie** il primo termine emerge soprattutto come ordinamento e il secondo soprattutto come soggetto (enti) e sul piano oggettivo l'autonomia si pone anzitutto nella sua relazione con la sovranità, dalla quale – seppure confusa lungamente – si distingue concettualmente. ■ **La sovranità per definizione è illimitata** dunque non può che essere originaria, poiché se si vuole affermare che un ordinamento è illimitato solo perché questa sua illimitatezza gli è riconosciuta da altri, significa concettualmente negargli ogni carattere illimitato. ■ **L'autonomia invece è tale solo ove riconosciuta da un'istituzione**, ossia derivata da altro ordinamento, perciò è nella sua essenza limitata. L'autonomia non può consistere che in quel complesso normativo (o in quelle possibilità di agire giuridico per le quali fosse stata costituita) che l'istituzione o l'ordinamento derivante le attribuisce, con i limiti che il primo pone. Limiti che l'autonomia

come ordinamento derivato non può forzare, se non vuole comportarsi come istituzione indipendente dalla sua relazione di derivazione, se ciò avvenisse l'ordinamento autonomo diverrebbe esso stesso un ordinamento originario. ■ **La definizione dell'autonomia come una relazione importa che non può esistere un solo modello di autonomia**, ma devono poter esistere almeno **tanti modelli di autonomia**, quanti modelli di relazioni sono ipotizzabili tra gli ordinamenti, di tipi di derivazione, nel senso del tipo di rilevanza che l'ordinamento derivante attribuisce a quello derivato. ■ **Un caleidoscopio di diversi punti di vista**: uno per ogni ordinamento, di ciascuno rispetto agli altri e anzitutto a se stesso. Ogni ordinamento in sé e per sé considerato, nella sua auto-definizione, si atteggia sempre come mai vincolato dai limiti che esso stesso si pone, ed in tal senso si può anche dire originario verso se stesso e verso tutti gli altri che da esso sono derivati. ■ **L'ordinamento che definisce altro ordinamento (derivante) può essere a sua volta derivato da altro ordinamento (solo autonomo)**; si possono così avere **derivazioni in serie**, teoricamente infinite; così gli ordinamenti (quanto meno come norme interne) degli enti pubblici strumentali come le *aziende speciali* (sub art. 114), oppure gli enti associativi degli enti territoriali come i *consorzi* (sub art. 31), le *unioni di comuni* (sub art. 32), le *comunità montane* (sub art. 27; la cui disciplina essenziale è riservata alla legislazione regionale, Corte cost. 244/05), *isolane o di arcipelago* (sub art. 29), in ragione del grado di autonomia attribuito dall'ordinamento dell'ente territoriale, salvi i limiti definiti per quest'ultimo dal suo ordinamento derivante, cioè dalla Costituzione o dalla legge cui la prima rinvii. ■ **In altri casi un unico ordinamento derivante può derivare direttamente** (in parallelo) tanti ordinamenti derivati: così la derivazione da parte dell'ordinamento costituzionale delle autonomie degli enti territoriali, dei rapporti tra di essi; alla derivazione da parte dello stesso ordinamento costituzionale, dei poteri dello Stato-persona, quindi alla disciplina dei suoi rapporti con gli stessi enti territoriali. ■ **Le norme che esprimono l'autonomia sono sempre di livello secondario rispetto all'ordinamento derivante** (ma se questo non coincide con l'ordinamento sovrano sono di terzo livello o ulteriore rispetto a quest'ultimo), perciò le norme che pone il soggetto derivato saranno sempre subordinate alle norme dell'ordinamento derivante, salvo l'effetto di una diversa disposizione di quest'ultimo (**norme dispositive**). ■ **Invece tra ordinamenti derivati direttamente da un unico ordinamento derivante la subordinazione è possibile solo ove l'ordinamento derivante discipli-**

ni gli aspetti ulteriori della relazione tra ordinamenti derivati, scegliendo eccezionalmente la subordinazione di taluni atti dell'uno rispetto a quelli dell'altro ordinamento derivato, poiché normalmente la relazione, tra ordinamenti derivati da un unico ordinamento derivante, è definita dal principio di competenza. Perciò un unico ordinamento che deriva tante istituzioni autonome, oltre a definire ciascuna di esse, può regolare direttamente anche le relazioni dell'una rispetto all'altra, introducendo un carattere di invalidità o disciplinando gli effetti degli atti delle rispettive istituzioni. ■ Lo statuto di un ente pubblico è l'atto esemplare dell'autonomia in senso giuridico, perché delinea i principi dell'organizzazione e del funzionamento dei rispettivi enti, assolvendo al ruolo che la Costituzione ha rispetto allo Stato, ma con una differenza essenziale: la Costituzione è originaria invece lo statuto è atto derivato, cioè comunque riconosciuto da un ordinamento derivante. ■ Perciò i caratteri dell'istituzione derivata (pubblico, privata, rappresentativa o strumentale, economico o non economico, ecc.) sono stabiliti dall'ordinamento derivante e sono da ritenersi giuridicamente estranei agli statuti; anche ove scritti in uno statuto hanno un significato ricognitivo del fondamento comunque posto dall'ordinamento derivante; se le norme statutarie sono innovative (ma solo in tal caso) sono necessariamente oggetto di un atto di approvazione dell'ordinamento derivante. ■ Può darsi che l'ordinamento derivante all'atto di derivare specificamente l'autonomia statutaria non dica molto; poiché i tratti essenziali dell'autonomia possono essere definiti dall'insieme delle disposizioni dell'ordinamento derivante, anche con i principi da queste estrapolabili. In difetto di prescrizioni legislative appare impossibile negare che gli enti territoriali abbiano un'organizzazione con almeno un organo rappresentativo competente per le deliberazioni degli atti fondamentali (*sub* art. 42) e di controllo di altro organo che afferma la maggioranza di governo (*sub* art. 48) ed un organo monocratico di vertice (*sub* art. 50). ■ Si è detto che la nozione di autonomia nel suo riferimento al compimento di atti giuridici è dalla tradizione limitata ai soli atti normativi, ma nella prospettiva della teoria istituzionale, il collegamento tra autonomia e ordinamento giuridico indica: soggettivamente, la potestà di darsi un ordinamento giuridico e, oggettivamente, il carattere proprio di un ordinamento giuridico (SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., 131s.; Alb. ROMANO, presentazione di SANTI ROMANO, *Diritto pubblico italiano*, pubblicato postumo, Milano, 1988, 37, nel raffronto con 25; *Id.*, *G. cost.* 71, 1023), ma anche nella tradizio-

nale definizione di autarchia e autodichia (o anche autotutela) – che attiene all'esercizio di poteri pubblici mediante provvedimenti amministrativi – vi è un comune fenomeno di derivazione, ove entrambe indicano una derivazione, cioè un fondamento in altro ordinamento derivante.

■ Nel tempo si è avuto uno svuotamento della distinzione tra autonomia e autarchia: anzitutto la qualificazione come autonomi di atti né generali né astratti è stata proposta per i negozi di diritto privato, si è basata su una distinzione tra gli effetti degli atti giuridici che sarebbero determinati dalla norma statale, mentre gli effetti degli atti normativi verrebbero determinati da loro stessi, e dalla norma statale sarebbero solo riconosciuti, disponendo così un *quid novi* nell'ordinamento giuridico (art. 1322 c.c.). I poteri negoziali sono, dunque, anch'essi ritenuti da tempo espressione di un'autonomia che l'ordinamento statale a questi deriva. ■ Se si definisce come 21 normativa la natura dei negozi di diritto privato, non si può non considerare autonoma la natura di quegli atti amministrativi che ad essi sono assimilabili: oltre ai suoi regolamenti, anche i provvedimenti, con un'ulteriore spinta verso la rottura del *continuum* rispetto agli atti amministrativi meramente esecutivi.

**II. La Repubblica italiana tra «Stato» ed enti territoriali;** ■ L'Italia è una Repubblica democratica (art. 1 Cost.) costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane dalle regioni e dallo Stato (art. 114, co. 1°, Cost.), cioè dagli organi od enti statali disciplinati nella stessa Parte Seconda della Costituzione, che per l'appunto è dedicata all'*Ordinamento della Repubblica*. ■ L'enunciato assume un duplice significato: introduce la definizione e la disciplina degli organi od enti statali o territoriali che strutturano la Repubblica italiana; al tempo stesso introduce la disciplina delle funzioni che la Repubblica assegna a tali organi od enti che la costituiscono, disciplina che è la fonte (limiti esterni) di ordinamenti giuridici autonomi, cioè derivati dalla Costituzione della Repubblica, la quale ultima rimane la fonte unitaria dell'ordinamento giuridico italiano, più precisamente la fonte sovrana unica di tutti gli ordinamenti giuridici riconosciuti dalla Repubblica stessa, che quindi è qui intesa come ordinamento originario di tutti gli ordinamenti (derivati) della Repubblica italiana. ■ Ordinamento sovrano, perché è espresso dal popolo al quale spetta la sovranità nel nostro ordinamento repubblicano, popolo che la esercita appunto «nelle forme (organi o enti, statali o territoriali) e nei limiti (esterni delle autonomie: competenze, funzioni, poteri, ecc.) indicati» per ciascuno di essi «dalla Costituzione» (art. 1, co. 2°, Cost.). ■ La parola Stato dell'art. 4

114, co. 1<sup>o</sup>, Cost. va intesa dunque come enunciato di sintesi che individua gli **organi ed enti statali della Repubblica** disciplinati dalla seconda parte della Costituzione: il parlamento (Titolo I), il presidente e la presidenza della Repubblica (Titolo II), il governo della Repubblica (art. 92 Cost.), i ministeri (art. 95, u. co., Cost.) e gli organi ausiliari (Titolo III), la magistratura ordinaria e i giudici speciali e i relativi organi di autogoverno (Titolo IV), la corte costituzionale (Titolo VI, Sez. I), cui si affiancano senza più alcuna soluzione di continuità: i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni (Titolo 5 V). ■ Tutti sono organi od enti della Repubblica italiana e per ciascun organo o ente – non importa più se statale o territoriale – è inoltre indicata la **disciplina delle rispettive funzioni**, posta *direttamente* nei vari titoli di parte seconda della Costituzione, oppure attraverso *altri atti o fatti cui la Costituzione stessa abbia rinviato* (es. legge statale o regionale, i regolamenti di ciascuna camera, ecc.). Si afferma così più esplicitamente (art. 114, co. 1<sup>o</sup>, Cost.) che anche gli organi ed enti statali esistono ed hanno le funzioni che la Costituzione loro attribuisce (principio di legalità), non diversamente dalle funzioni che riconosce ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni. ■ A seconda delle definizioni costituzionali gli enti ed organi della Repubblica si vedono attribuito dalla Costituzione il **grado di autonomia o indipendenza da altre funzioni**. Se la magistratura è definita esplicitamente «un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere» subito prima di enunciare la disciplina del consiglio superiore della magistratura (art. 104, co. 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup>, Cost.), per la Corte costituzionale eguale affermazione verso ogni altro è desunta dal ruolo e dalla struttura istituzionale, mentre per altri il grado di autonomia è differenziato ed unicamente desunto in ragione delle funzioni ad essi attribuite e delle relazioni con le altre indicate dalla Costituzione (es. governo della Repubblica, organi ausiliari, ecc.), mentre per il parlamento risulta anzitutto dal dato storico-istituzionale. Infine i **comuni, le province, le città metropolitane e le regioni sono** espressamente definiti ancor più **come enti autonomi** (elemento soggettivo dell'autonomia) «con propri statuti, poteri e funzioni secondo i *principi fissati dalla Costituzione*» (art. 114, co. 2<sup>o</sup>, Cost.), ove l'originario Titolo V Cost., distinguendo le Regioni dai comuni e province, sottoponeva la loro autonomia unicamente ai «*principi fissati dalle leggi generali della Repubblica*» (originario art. 128 Cost.), ma nella definizione dell'autonomia l'elemento soggettivo, non deve oscurare quello oggettivo, che è il vero elemento essenziale dell'autonomia (SANTI ROMANO, *Il*

*Comune*, 1908, ed. anastatica 2003, nei passi cit. in premessa non firmata, ma di ALB. ROMANO, p. XXIX-XXXI; *supra* § I). ■ L'attribuzione agli enti territoriali di **poteri autonomi** (statuti, poteri e funzioni) significa riconoscere a tali strutture della Repubblica la capacità di porre **ordinamenti autonomi**, ed in tal senso la parola autonomia – talvolta seguita dall'aggettivo costituzionale – significa ordinamento derivato che trova fondamento direttamente in Costituzione, che è «in parallelo» rispetto ad altri ordinamenti con eguale fondamento (*supra* § I). ■ Tale riconoscimento esplicito dell'autonomia degli enti territoriali, cioè dei loro ordinamenti come direttamente derivati dalla Costituzione, non significa escludere l'**autonomia di altri organi ed enti** fondata del pari (in parallelo) **in Costituzione**, con inclusioni più o meno ampie a seconda della disciplina costituzionale delle funzioni e del significato che alla parola autonomia si vuole attribuire, di sola capacità di porre norme generali ed astratte a rilevanza esterna, come le leggi o i regolamenti, o anche interne, o ancora come comprensiva della capacità di assumere atti generali o provvedimenti discrezionali (*supra* § I). ■ Se è sempre stato indiscusso che il **governo della Repubblica** abbia la capacità di porre norme a rilevanza esterna (regolamenti) dunque un proprio ordinamento derivato, non tutti concordano sul suo fondamento diretto in Costituzione (**riserva d'amministrazione**), ma unicamente in legge (derivazione di secondo livello), anche se occorre riconoscere che – di nuovo con la polisensibile parola Stato – tale potere è enunciato proprio nel nuovo Titolo V, non solo più indirettamente tra gli atti di competenza della presidenza della Repubblica (art. 87 Cost.), ma direttamente tra le fonti regolamentari attribuiti agli organi o enti della Repubblica (art. 117, co. 6<sup>o</sup>, prima parte, Cost.). ■ Così ancora **altre strutture della Repubblica non personificate** come le Camere e i poteri regolamentari che sono ad esse riconosciuti direttamente dalla Costituzione (art. 64 Cost.), che ne accentuano i caratteri, anche rispettivi, di autonomia e il modo di essere rispetto all'organizzazione complessiva della Repubblica, dunque della **capacità** di ciascuna Camera **di darsi un ordinamento distinto** da quello generale. Nello stesso ordine di riflessioni potrà essere riconosciuta un'analoga capacità alla presidenza della Repubblica, alla Corte costituzionale, alla presidenza del consiglio dei ministri, il cui ordinamento costituzionalmente necessario è ancora in discussione.

**III. (segue) «Stato» ed Unione europea.** ■ La parola Stato, come **sinonimo di Repubblica italiana**, assume invece un significato preciso ove si

pensi alla vicenda storica che è alla sua origine repubblicana e nei rapporti sovranazionali ed internazionali. La parola «Stato» si è mantenuta nella Costituzione perché ha storicamente ed istituzionalmente consentito alla neonata Repubblica italiana di succedere all'istituzione Stato italiano, divenuto unitario in forza di non facili né lineari evoluzioni storico-istituzionali, poi elaborate e comunque vissute sotto uno Statuto (albertino), a sua volta invocato come costituzione, ma originariamente solo gentilmente concesso dal sovrano, e non casualmente anche allora nello stesso anno della legge comunale e provinciale piemontese (1848). ■ La sovranità è tuttora radicata nel popolo italiano, nonostante il crescente peso delle «organizzazioni» internazionali (art. 11 Cost.) e sovranazionali come l'Unione europea, anzi più correttamente nonostante i crescenti «vincoli derivanti» dagli obblighi internazionali e soprattutto «dall'**ordinamento comunitario**» (art. 117, co. 1° Cost.), che da tale punto di vista (sovranità italiana) è anch'esso un **ordinamento derivato**, anche ove si ritenga che sia destinato a divenire quanto prima uno Stato federale (Stati Uniti d'Europa), oppure – qui il punto – il nuovo ordinamento originario, a seguito di un atto o fatto costituzionale dal quale il popolo italiano sarà definito anch'esso come *comunità nazionale locale* (di tipo regionale), in un tempo in cui i due termini non risulteranno più un ossimoro. ■ L'affermazione consente di esplicitare quanto già indicato in sede teorica (*supra* § I): ritenere l'ordinamento comunitario un ordinamento derivato non significa escludere o negare che l'**efficacia di atti dell'Unione europea** possa affermarsi sugli atti dello «Stato italiano» (*infra* § IV), poiché se si supera la parola polisensa Stato, emerge con chiarezza che quest'ultimi, anche ove attribuiti a organi e enti statali, esistono giuridicamente perché trovano fondamento nella stessa Costituzione che prevede i poteri e gli atti dell'ordinamento comunitario (artt. 11 e 117, co. 1° Cost.).

**1 IV. I rapporti tra enti e tra ordinamenti.** ■ La Costituzione, che fonda l'ordinamento sovrano Repubblica italiana, **prevede essa stessa** (in parallelo: *supra* § I) sia l'ordinamento comunitario, sia gli ordinamenti interni che la costituiscono (statale o degli enti territoriali), dunque in sé considerati sono tutti ordinamenti con un **pari fondamento** e sono dunque regolati dal principio di competenza. ■ La Costituzione stessa tuttavia – in quanto fonte di questi ordinamenti derivati – può **disciplinare precisamente i rapporti: con proprie norme espresse** (art. 117 Cost.), con il ricorso ai **principi**, oppure con il **rinvio ad altri atti o fatti** (Trattato, regolamenti, direttive, leg-

gi: art. 11 Cost.; art. 117 Cost.), anche affermando una sanzione di invalidità o di inefficacia degli atti degli organi o enti dell'ordinamento interno che contrastino con atti degli organi o enti dell'Unione, poiché si tratta in definitiva di una violazione delle norme poste dall'ordinamento sovrano (Costituzione), il quale per tutti gli ordinamenti derivati ha definito i confini esterni cui debbono attenersi, cioè le condizioni del riconoscimento di ciascuno di essi, e le rispettive relazioni. ■ Tra gli ordinamenti derivati direttamente dall'unico ordinamento originario («in parallelo»: *supra* § I) – ed ancor più tra enti – **non è dato dunque alcun rapporto di gerarchia**, ma solo di competenza; ciascun ordinamento si può dire – entro i limiti posti dalla sovranità – «indipendente e sovrano» nella sua relazione con altri, ma dal punto di vista della sovranità non può che essere autonomo (*supra* § I), perché trova il suo fondamento ed i suoi limiti esterni fissati dall'ordinamento originario o sovrano (e non li pone). ■ **Ordinamento originario**, perché origine – punto di vista (*supra* § I) – di tutti gli altri ordinamenti derivati (organi od enti, statali, territoriali, comunitario, altri sovranazionali, o internazionali) che si identifica nella Costituzione della Repubblica italiana ed eventualmente in altri atti o fatti cui la stessa pone rinvio, indicando condizioni per il riconoscimento dei diversi ordinamenti derivati, non importa se per atto unilaterale (legge, ecc.) o per convenzione con gli organi o enti dell'ordinamento derivato (artt. 7 e 8 Cost.), purché in tutti il riconoscimento permanga – dal punto di vista dell'ordinamento originario – indisponibile alle scelte unilaterali degli ordinamenti derivati. ■ **Le relazioni tra ordinamento originario e ordinamenti derivati sono tante** (*supra* § I), quante sono i tipi di relazioni che la Costituzione definisce, sicché affermare che tra enti o ordinamenti territoriali, che tra questi e lo Stato, vi sia **pari ordinazione** può apparire perciò definizione **inesatta** o incompleta, perché non si indica il diverso tipo di relazione. Se *in negativo* si può anche affermare l'assenza di ogni rapporto di gerarchia tra ordinamenti derivati da uno stesso ordinamento originario (detta derivazione in parallelo: *supra* § I), *in positivo* si deve proporre una radicale affermazione di diversità, la cui relazione tra ordinamenti è retta dal **principio di competenza**, che normalmente pone l'ordinamento originario ove intenda dare riconoscimento alle autonomie, di cui individua i caratteri ed in particolare le funzioni. ■ Si è detto che è **ulteriore la possibilità che l'ordinamento originario disciplini anche i rapporti tra atti degli ordinamenti derivati** (*supra* § I), sanzionando di invalidità (CAVALLO PERIN, voce *Validità del*

provvedimento e dell'atto amministrativo, *D. disc. pubbl.*, XV, 612) o inefficacia taluni di essi rispetto ad altri: così tutti gli atti degli organi od enti interni della Repubblica italiana rispetto a quelli di competenza dell'Unione europea; delle norme di organizzazione di qualsiasi ente pubblico rispetto ai principi in materia definiti - oltre la Costituzione - dalle leggi (art. 97, co. 1°, 7 Cost.). ■ **La lesione della competenza di un ordinamento derivato** vale invece diretta violazione delle norme sul riconoscimento dell'ordinamento derivante, non importa se di un atto di un organo o ente statale rispetto alla competenza regionale (giudizio di legittimità costituzionale; conflitto di attribuzioni: art. 134 Cost.) oppure comunale, o provinciale o di città metropolitana, che trova pur sempre un giudice (artt. 134 e 113 Cost.), sia esso quello ordinario o amministrativo, che consente all'ente di autonomia di provocare il sindacato sulla violazione della norma costituzionale di riconoscimento (per via incidentale alla Corte; direttamente ove si tratti di un atto amministrativo, sia esso normativo, generale o provvedimento).

1 **V. I caratteri degli enti territoriali.** ■ Gli enti pubblici indicati dall'art. 114 ritrovano tutti una caratteristica comune nell'appartenere alla sottocategoria degli enti **associativi c.d. territoriali** (*sub art. 2*), ove il territorio seleziona gli associati, cioè la popolazione comunemente detta «residenti» da cui deriva l'ovvia affermazione che il legame tra associati non è dato da uno scopo particolare, ma dalla **comunanza di interessi** che scaturisce nel risiedere in uno stesso territorio, sicché appare del tutto normale che gli enti possano intervenire sin dove è necessario per soddisfare tali bisogni, che sono selezionati da organi eletti dagli associati medesimi (principio democratico: art. 1 Cost.). ■ Del tutto conseguente è che le funzioni degli enti territoriali mutino dunque in ragione dei rispettivi caratteri e dimensioni, secondo principi che sono ora canonizzati in Costituzione (**differenziazione, sussidiarietà e adeguatezza**: *sub art. 4*), ove appare determinante la correlazione tra il tipo di bisogno (unitari) del territorio e la conseguente individuazione dell'ente in ragione delle sue dimensioni territoriali, dunque finanziarie, 3 organizzative, di capacità professionali, ecc. ■ I limiti esterni dell'autonomia degli enti territoriali, i caratteri o **elementi essenziali** di tali enti (poteri normativi, organizzazione pubblica, ecc.), sono definiti dalla *Costituzione* con **norme espresse** (art. 1 e artt. 114-133; artt. 97 e 98; artt. 48, 51, 53, 54 Cost.) o di **principio**; si è detto che in taluni casi il **completamento** è demandato dalla Costituzione alla legislazione statale, come per la **forma di governo** (organi di governo, fun-

zioni fondamentali e sistema elettorale: art. 117, co. 2°, lett. *p*, Cost.; Corte cost. 220/03, 377/03, 16/04) e la definizione dei **poteri pubblici** (riserve di legge ed ordinamento sostanziale civile e penale, ogni giurisdizione: art. 117, co. 2°, lett. *l*, Cost.; diritti civili e sociali - livelli essenziali delle prestazioni: art. 117, co. 2°, lett. *m*, Cost.; ecc.). ■ Tutt'altra questione, da non confondere 4 con la precedente (ROLLA, *La Repubblica delle autonomie*, a cura di Groppi-Olivetti, Torino, 2003, 216s.; MERLONI, *Reg. 02*, 414s.; CIVITARESE MATTEUCCI, *Reg. 02*, 462), è se il legislatore statale o regionale possa legittimamente delineare - entro l'ambito dell'autonomia riconosciuta dalla Costituzione agli enti territoriali - taluni **contenuti eventuali della fonte statutaria** (*sub art. 6*) sottraendoli al potere regolamentare (*sub art. 7*). Le norme costituzionali sui poteri statutari (art. 114, co. 2°, Cost.) e regolamentari (art. 117, co. 6°, Cost.) consentono infatti di individuare un'**unica riserva costituzionale di potere normativo degli enti territoriali**, che senza soluzione di continuità comprende sia la fonte statutaria sia quella regolamentare (per una riserva di regolamento: LUPO, *La Repubblica delle autonomie*, a cura di Groppi-Olivetti, cit., 118s.; CIVITARESE-MATTEUCCI, *op. cit.*, 466s.; CARETTI, *Reg. 02*, n. 2/3, 954s.; Corte cost. 478/02, 196/04, 388/04, 390/04, 417/05), salvi gli oggetti che i principi impongono come norme statutarie necessarie, al più dichiarati e non fondati in disposizioni di legge statale o regionale (*sub art. 6*). ■ 5 Ancora differente è la questione delle **funzioni** - anche normative - degli **enti associativi degli enti territoriali**, come i **consorzi** (*sub art. 31*), le **unioni di comuni** (*sub art. 32*), le **comunità montane** (*sub art. 27*), **isolane o di arcipelago** (*sub art. 29*), ma anche di qualsiasi forma di organizzazione ulteriore (derivata) da questi, sia essa a carattere istituzionale come le aziende speciali (*sub art. 114*), oppure su base convenzionale (*sub art. 30 e art. 33*). È noto che la Costituzione (art. 114; art. 118, co. 1°) attribuisce tutte le funzioni amministrative - provvedimentali, da atto generale o normativo - ai comuni, province, città metropolitane, alle regioni e agli enti ed organi statali previsti nella seconda parte della Costituzione (*supra* § II), sicché si potrebbe dubitare della **legittimità costituzionale** delle funzioni amministrative attribuite dalla legge, anche dal presente t.u. ord. enti locali, a tali organizzazioni, neppure menzionate in Costituzione. ■ Dal punto di vista dell'ente associativo territoriale si può ricordare che la Costituzione prevede e protegge il principio di **auto organizzazione** (art. 97 Cost.) come uno dei **caratteri dell'autonomia pubblica** (art. 114 Cost.) e della **capacità di diritto comune** di cui dispongono anche gli enti pub-

blici (*supra* § I), che certo non consente di inventare nuovi tipi d'organizzazione che incidono sui rapporti tra tutti i soggetti dell'ordinamento generale a tutti comune (es. personalità giuridica), ma che sicuramente include la possibilità di utilizzare i tipi già previsti, siano enti disciplinati dal diritto pubblico che in taluni casi riguardano solo alcuni enti territoriali (es. unioni: *sub art.* 32), siano essi enti disciplinati dal diritto privato, come le società, le associazioni, le 7 fondazioni. ■ La possibilità per l'ente territoriale di istituire tali enti strumentali ha ad oggetto indirettamente ma essenzialmente la possibilità di deferire attività che l'ordinamento ha normalmente ad esso riconosciuto, che può essere circoscritto dall'ordinamento in via diretta, o per *relationem* ad altre norme. Restrizioni che hanno ad oggetto la legittimazione degli enti territoriali a deferire attività (istituzionali o strumentali) ad un'organizzazione diversa, ponendo con i principi o con norme espresse una correlazione tra attività e tipi di enti. Può trattarsi dell'esercizio delle funzioni discrezionali ai soli enti territoriali, a quel particolare tipo di ordinamento, oppure della legittimazione di talune attività ai soli enti a carattere pubblico ad esclusione di quelli privati, più frequentemente della legittimazione alla gestione di alcuni servizi a solo alcuni tipi di persone giuridiche pubbliche o private (es. servizi pubblici: *sub art.* 113), con un limite assoluto di carattere generale dato dall'impossibilità di giungere attraverso tali vicende giuridiche a negare il tipo di autonomia, o i caratteri dell'ente territoriale, perché riconosciuti dalla Costituzione ed indisponibili all'ente 8 territoriale stesso (Corte cost. 17/04). ■ L'istituzione di consorzi, unioni di comuni, comunità montane o isolane, anche se non menzionate dalla Costituzione, sono compatibili con l'autonomia degli enti territoriali; sono tipi (persone giuridiche pubbliche) che gli enti territoriali possono utilizzare, differenziando così la loro organizzazione sull'esercizio delle funzioni e 9 servizi. ■ Del pari compatibile con l'autonomia degli enti territoriali è la previsione di legge che l'istituzione dell'ente determini di per sé l'attribuzione di determinate funzioni o servizi (es. comunità montane: *sub art.* 28), o che tali funzioni possano essere liberamente deferite all'atto dell'istituzione dell'ente stesso (consorzi *sub art.* 31; unioni di comuni *sub art.* 32), oppure successivamente delegate (con atto revocabile che non importa lo scioglimento dell'ente) entro limiti dell'autonomia dei singoli enti territoriali. 10 ■ Il potere regolamentare sull'esercizio delle funzioni o servizi conferiti all'associazione pubblica degli enti territoriali in quanto ente derivato spetta normalmente all'organo rappresentati-

vo (es. assemblea dei sindaci e presidenti) di quest'ultimo solo ove il titolo (legge o statuto) preveda l'esercizio unitario (inscindibile) di funzioni o servizi per tutti gli associati; permane invece al singolo ente territoriale ove l'atto istitutivo contempra unicamente un'organizzazione comune per lo svolgimento di talune fasi del procedimento o la produzione di servizi (cfr. artt. 2602s. c.c.), ma il titolo preveda l'esercizio differenziato delle funzioni (emanazione dell'atto) o dell'erogazione dei servizi in conformità alle scelte di controllo dei singoli enti territoriali. ■ La soluzione discende dalla natura derivata 11 (di ulteriore grado rispetto all'ordinamento originario) degli enti istituiti dagli enti territoriali, che perciò non è necessario siano menzionati in Costituzione; ma il deferimento del potere regolamentare risulta conforme al principio di ragionevolezza solo ove segua il titolo di un esercizio unitario di funzioni o servizi, sempreché quest'ultimo sia compatibile con la natura dell'autonomia dell'ente territoriale derivante, più in generale con l'assetto generale delle autonomie territoriali voluto dalla Costituzione.

**VI. La cittadinanza amministrativa.** ■ La citi- 1 tadinanza è stata sinora intesa dai giuristi (RESCIGNO, *D. pub.* 00, 751; SABATO, *La cittadinanza italiana, aggiornamento al d.p.r. 394/99*, Rimini, 2001; CORSI, *D. pub.* 00, 793; SALAZAR, *Pol. D.* 01, 373; BERLOCO, *Stato civ. it.* 99, 886; CATANIA, *Stato, cittadinanza, diritti*, Torino, 2000; CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza - Profili di diritto pubblico comparato*, Padova, 1998; CARLONI, *R. inter. filosofia d.* 99, 353; MONATERI, *Resp. Civ.* 99, 148; CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano, 1998; GROSSO, *Le vie della cittadinanza - Le grandi radici - I modelli storici di riferimento*, Padova, 1997; PANOZZO, *Stato civ. it.* 96, 169, 251, 334, 410, 490, 572, 654, 729, 806, 889; DI BERNARDO, *Stato civ. it.* 96, 349, 428; GUGLIEMAN, *Stato civ. it.* 96, 18; BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana, vol. II: legge 5 febbraio 1992, n. 91*, Milano, 1995) come *status* (qualità giuridica) d'appartenenza di un individuo alla comunità che è costitutiva della sovranità, che attribuisce poteri e doveri, diritti e obblighi. ■ L'introduzione della cittadinanza 2 dell'Unione «come complemento della cittadinanza nazionale e non sostitutiva di quest'ultima» non si è discostata dalla tradizione, ove alla qualità è ricollegata la titolarità dei diritti e dei doveri previsti dal Trattato (art. 17, § 2, TCE: FALCON, *Reg.* 01, 327; CERRONE, *Pol. D.* 00, 581; PROTTO, *D. pub.* 00, 877; CASTORINA, *Rass. Parlam.* 00, 773; BAREL, *Stato civ. it.* 00, 404; DEL VECCHIO, *R. int. d. uomo* 00, 11; BISOGNI, *Doc. giustizia* 97, 2481; D'ALESSANDRO, *Legalità e giu-*

stizia 96, 508; LIPPOLIS, *Nomos* 97, 31; SOTTILI, *Contratto e impr. - Europa* 97, 710; CARTABIA, voce *Cittadinanza europea*, *Enc. giur.*, vol. VI, 1995; BARTOLE, *Quad. cost.* 00, 39; LIPPOLIS, *Rass. parlam.* 99, 381; NASCIBENE, *D. imm. e cittadinanza* 99, 58; GRECO, *Giorn. d. amm.* 99, 941; CASSESE, *R. it. d. pub. com.* 96, 869). ■ La **cittadinanza amministrativa** (CAVALLO PERIN, *D. amm.* 05, 211) può essere individuata in ragione dell'appartenenza ad una comunità territoriale che è rivelata dalla **residenza dell'individuo** (*supra* § V), cioè dal «luogo in cui la persona ha la dimora abituale» (art. 43, co. 2°, c.c.; cfr. art. 14 Cost.; GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Napoli, 2001, 129s.; C 92/1374, *F. it.* 92, I, 679; C 01/13803; C 02/5713; C 00/2814, *G. it.* 00, 2246; C 99/4492; C 95/8049, *G. it.* 96, I, 1, 338; C 86/1738). ■ L'acquisto della cittadinanza amministrativa **non è perciò riservata al cittadino-sovrano** (noto è il fenomeno dei residenti esteri), ma teoricamente è possibile per tutti coloro che legalmente risultino avere una dimora abituale nel territorio di un comune, da cui deriva l'appartenenza alla relativa comunità territoriale dunque la qualità di cittadino comunale, e di conseguenza quella provinciale, o di cittadino metropolitano e regionale. ■ La cittadinanza amministrativa è una qualità giuridica da cui può derivare la **titolarità di determinati diritti o doveri**, senza perciò pretendere la contemporanea assunzione dello **status di cittadino-sovrano** (GALLO, *D. amm.* 02, 487); teoricamente anche di **elettorato** degli organi di governo locale (*sub* art. 55), senza perciò toccare la composizione della sovranità e dunque l'esercizio dei relativi **poteri**. ■ In tal senso è l'attuale disciplina di diritto positivo che legittima i cittadini di altri Stati membri dell'**Unione europea** all'elettorato attivo e passivo per la nomina degli organi delle comunità locali, nel cui territorio i cittadini europei sono residenti (art. 19, co. 1°, TCE). ■ L'estensione ai cittadini di altri Stati potrebbe inoltre essere l'oggetto di una **disciplina statutaria** (*sub* art. 6) degli enti locali sull'**elettorato attivo al referendum**, o ad altre forme di **consultazione e partecipazione** (*sub* art. 8) sulla qualità dei servizi e l'esercizio delle funzioni, o ancora prevedendo particolari forme di partecipazione per l'emanazione di piani e programmi di interesse locale, con disposizioni che superino gli attuali confini previsti dalla legge (l. 241/90, art. 13). ■ Se i diritti di **libertà** paiono sempre più ricondotti all'individuo, indipendentemente dalla sua appartenenza ad uno Stato sovrano, i **diritti sociali** – ove riferiti alle prestazioni di servizio pubblico – sono normalmente accordati a qualsiasi amministrato (per il rapporto tra cittadinanza e diritti sociali o doveri di solidarietà:

FRANZINI, *Diritti e Welfare*, a cura di Barca, Rimini, 2001; MENICHETTI, *D. pub.* 00, 849; GROSSO, *G. cost.* 99, 1705; CUNIBERTI, *La cittadinanza - Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, 1997). ■ Si può tuttavia osservare che vi sono **diritti di credito ai servizi pubblici** (CAVALLO PERIN, *La struttura della concessione di servizio pubblico locale*, Torino, 1998, 54s. spec 67-68; GIORGIS e GENINATTI SATÈ, *Trattato di diritto di famiglia*, diretto da Zatti, Milano, 2002, v. VI, 405s.) che sono in via preferenziale **accordati ai soli residenti**; così avviene per gli asili nido o le scuole materne, il servizio cimiteriale e di onoranze funebri, le residenze per anziani, ecc., ma anche per il **pass** o sosta in zone a traffico limitato (ma che può essere esteso a favore di una partecipazione alle decisioni più importanti della comunità locale), ove dell'obbligazione di servizio emerge un carattere di realtà (per le obbligazioni *propriet rem*: GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, cit. 546s.; TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile* 85, 521s.; BIGLIAZZI GERI, *Oneri reali e obbligazioni propriet rem*, Milano, 1984; C 97/3672, *F. it.* 97, I, 3633) in cui la **res** è il territorio, ed il territorio la residenzialità degli individui.

## SEZIONE II

### Ordinamento degli enti locali

**I. Disciplina delle funzioni, ordinamento degli enti e ordinamenti autonomi.** ■ La disciplina **dei poteri amministrativi** degli enti locali è definita in leggi statali o norme europee ed è quasi sempre enunciata in norme di settore unitamente alla disciplina sull'**esercizio o svolgimento dei differenti tipi di funzioni o procedimenti** (es. permesso di costruire, licenza di caccia, valutazione di impatto ambientale, procedure per la stipulazione di appalti pubblici, ecc.) quest'ultima prevalentemente oggetto della **legislazione statale**, talvolta **regionale**, in modo crescente dei **regolamenti** o delle **direttive** dell'Unione europea, da cui si distingue la disciplina generale sul procedimento amministrativo (l. 241/90). ■ Non sono mancate anche di recente **norme comunali o provinciali** sull'esercizio o svolgimento delle funzioni, sui procedimenti di minore interesse non raggiunti da norme statali o regionali (*sub* art. 7; es. concessione d'uso per l'apertura di *dehors* di bar e il posizionamento di edicole, finanziamenti ad associazioni, ecc.) ed occorre ricordare che la disciplina dello «svolgimento delle funzioni» è ora attribuita espressamente con il nuovo Titolo V (art. 117, co. 6°, Cost.) ai **regolamenti di comuni, province e città metropolitane** (*supra* Sez. I, § V), che sono parte e costituiscono

no i differenti ordinamenti dei singoli enti territoriali (*supra* Sez. I, § II). ■ Da tali norme sui poteri e lo svolgimento delle funzioni si distingue la disciplina statale o regionale avente ad oggetto la **distribuzione** generale o di settore **delle funzioni** tra organi ed enti della Repubblica (governo, regioni, province, città metropolitane e comuni; d. lgs. 112/98). ■ L'**Ordinamento degli enti locali** (art. 31, co. 1°, l. 265/99) è indicato come l'oggetto delle norme del presente testo unico e la **legge di delegazione** precisava analiticamente che doveva contenere «le disposizioni sull'ordinamento in senso proprio e sulla struttura istituzionale, sul sistema elettorale, ivi comprese l'ineleggibilità e l'incompatibilità, sullo stato giuridico degli amministratori, sul sistema finanziario e contabile, sui controlli, nonché norme fondamentali sull'organizzazione degli uffici e del personale, ivi compresi i segretari comunali» (art. 31, co. 2°, l. 265/99). ■ La stessa **legge di delegazione** (art. 31, co. 3°, l. 265/99) precisava infine che il Governo nel porre la propria disciplina avrebbe dovuto avere riguardo alle norme statali generali sulla distribuzione delle funzioni (l. n. 59/97; d. lgs. 112/98) non abrogate dal presente testo unico (*sub* art. 274), in deroga parziale all'enunciato dell'ultimo comma della norma in esame (*infra* § V). ■ Non è stata invece inserita la **specifica disciplina del riparto delle funzioni** degli enti locali, sia per il tenore letterale della norma di delegazione, che non si esprime in tal senso, sia per evitare un sovradimensionamento incompatibile con l'impianto complessivo del t.u. ord. enti locali (Relazione illustrativa del Governo, punto n. 4; Cons. St., ad. gen., n. 87/00, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)). ■ Le disposizioni del presente t.u. ord. enti locali che individuano le funzioni degli enti locali (*sub* artt. 4, 5, 6, 7, 13, 19, 24, 33) vanno interpretate unitamente alle **leggi in materia di distribuzione delle funzioni** tra Stato ed enti territoriali generali (d. lgs. 112/98) e di settore, in un quadro tutto unitario che occorre sottoporre alla verifica dei parametri costituzionali (art. 118 Cost.; *sub* art. 4), con l'avvertenza che il t.u. ord. enti locali, al pari delle leggi sulla distribuzione delle funzioni, tratta sia delle funzioni degli enti territoriali, sia di quelle degli enti locali non territoriali (*sub* art. 2) che dei primi sono enti derivati, mentre la Costituzione tratta unicamente degli enti territoriali. ■ **Nell'interpretazione adeguatrice o di conformità al testo costituzionale**, occorre dunque leggere anzitutto le funzioni per raggruppamenti tra singolo ente territoriale e relativi enti derivati come un tutt'uno (*supra* § I) e della cui attribuzione di funzioni occorre verificare la conformità ai parametri costituzionali, valutando poi la compatibilità

dell'istituzione di quest'ultimi con l'autonomia costituzionale riconosciuta agli enti territoriali, in difetto della quale (illegittimità costituzionale) le funzioni ritornano nell'alveo naturale degli enti territoriali.

**II. I principi inderogabili e le Regioni a Statuto speciale.** ■ Il t.u. ord. enti locali e le leggi 1 che disciplinano l'esercizio delle funzioni (*supra* § I) enunciano espressamente i **principi** che costituiscono **limite inderogabile** per l'autonomia normativa degli enti locali, la cui entrata in vigore *abroga* le norme statutarie con essi incompatibili. ■ Ogni autonomia postula le condizioni 2 del suo riconoscimento (*supra* Sez. I, § I), cioè norme poste dall'ordinamento derivante che perciò sono indisponibili alle scelte d'autonomia, e ciò vale per le autonomie private (art. 1322, co. 2°; art. 1418, co. 1°, c.c.) non meno delle autonomie pubbliche (Alb. ROMANO, voce *Autonomia, D. disc. pubbl.*, 31). ■ Nel diritto 3 privato è preferito il **nomen juris norme imperative**, anche per distinguerle dalle norme *dispositive* poste dallo stesso ordinamento derivante ed efficaci sino a diversa norma d'autonomia; nel diritto pubblico è preferita la denominazione *principi*, variamente declinata in ragione della specie di autonomia (d'organizzazione, finanziaria e contabile, ecc.). ■ Il carattere comune è 4 l'efficacia **inderogabile** di tali norme predicato con riferimento ad una **determinata autonomia** e mediatamente agli atti che sono espressione di tale autonomia (normativa del comune, della provincia, ecc.; contrattuale in generale; del contratto di società per azioni; ecc.). ■ Perciò la 5 disposizione in esame (co. 2°) stabilisce che alle **regioni a statuto speciale** e alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano le disposizioni del t.u. ord. enti locali solo ove compatibili con le *attribuzioni* (di autonomia) previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione, poiché si postula che il **tipo di autonomia** comunale, provinciale e della città metropolitana, sia omogeneo nelle regioni a statuto ordinario, né possa mutare in ragione di particolari condizioni o ulteriori forme di autonomia che possono essere attribuite in determinate materie (art. 116, u. co., Cost.), mentre il tipo degli enti territoriali possa risultare nettamente differenziato tra le regioni a statuto speciale. ■ La norma principio 6 o imperativa non è necessariamente un **enunciatto ampio o generico**, ma può essere **molto preciso**, anche un numero (si pensi alla soglia comunitaria di rilevanza delle direttive sugli appalti pubblici), poiché la **ragione dell'inderogabilità** non risiede nel segno o parola utilizzata, ma nella determinazione dell'ordinamento (derivante) di definire i limiti di riconoscimento di quell'autonomia, entro ed in forza dei quali la stessa può

- 7 esprimersi autonomamente (*supra* Sez. I, § I). ■ È noto che i *principi* – come limite alle autonomie pubbliche – possono essere **espressi o interpretati** a partire dall'insieme delle norme dell'ordinamento derivante o desunti dai caratteri dell'istituzione autonoma che sono stati impressi dallo stesso ordinamento derivante; perciò i **principi inespressi sono i più importanti**, perché si pongono come la sintesi delle norme di un ordinamento o come implicazioni inevitabili dei caratteri di un'autonomia, ma al tempo stesso sono quelli di più difficile individuazione o divulgazione, sicché è invalso l'uso a partire dall'altro secolo di enunciarli in norme espresse, a **scopo ricognitivo**, più che di fondamento giuridico. In tal senso anche l'**articolo in esame** prevede che la **legislazione** – sull'ordinamento degli enti locali e sull'esercizio delle funzioni ad essi conferite – **debba enunciare espressamente i principi che sono limite inderogabile per le autonomie** (co. 3° prima parte) subito dopo aver precisato (co. 1°) che il t.u. ord. enti locali contiene i *principi e le disposizioni* sull'ordinamento degli enti locali. ■ **L'efficacia dell'enunciazione ricognitiva** del principio non è data dall'atto che pone la ricognizione, ma dalla forza dell'atto o fatto che è oggetto di ricognizione, sia esso un principio di valore costituzionale, o di legislazione ordinaria, comunque valido nell'ordinamento al di là dell'esatta ricognizione. ■ Ove si tratti di un'*enunciazione costitutiva* l'efficacia del principio è quella propria dell'atto di enunciazione, per i principi posti da norme del t.u. ord. enti locali è la forza di legge ordinaria. **L'entrata in vigore** dei principi inderogabili *costituiti da nuove leggi abroga le norme statutarie incompatibili*, ma per adeguare gli statuti sono dati agli enti locali ulteriori 120 gg., sicché l'effetto parrebbe differito a tale ultima data (co. 3°). ■ I principi inderogabili tratti da norme di **legge** (sia essa costitutiva o oggetto di ricognizione) possono al **più completare**, ma non innovare l'assetto costituzionale dell'autonomia riconosciuta agli enti territoriali (art. 114s. Cost.), sicché in ogni caso occorre verificare la **legittimità costituzionale del carattere di principio della norma** e della sua efficacia inderogabile per atto d'autonomia. ■ La norma in esame (co. 3°, prima parte) assume rilievo invece per la conferma – a contrario – della possibilità per le norme di autonomia di **derogare tutte le norme che non sono principi inderogabili**, anche ove le stesse siano poste in norme di **legge** e l'atto di autonomia sia un semplice regolamento comunale (riserva di regolamento). ■ Si recupera così all'autonomia pubblica il concetto di **norme dispositive** (GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, 1988, 707) la cui **utilità** è stata da tempo speri-

mentata dall'autonomia privata, poiché le norme dispositive offrono un **standard** sino a diversa disposizione d'autonomia, che esalta e non mortifica il funzionamento di quest'ultima, la quale può esprimersi *come e quando* senta il bisogno di una norma innovativa ed adeguata al suo territorio.

**III. Delegazione al governo e adeguamento al Titolo V.** ■ La nuova riforma costituzionale ha posto la questione di una interpretazione adeguatrice delle norme del presente t.u. ord. enti locali con il nuovo Titolo V della Costituzione, in particolare con riferimento ai rapporti tra Stato ed enti territoriali, sui limiti dell'autonomia delle comunità locali (VIRGA, *www.Giust.it*, 11/01; PINTO, *op. ult. cit.*, 295; MERLONI, *op. ult. cit.*, 410). ■ Il Governo ha ricevuto una **delegazione legislativa** di adeguamento alle norme di **attuazione del Titolo V** Cost. (l. 131/03, art. 2, co. 2°; s.m.i. con l. 28 maggio 2004, n. 140, art. 1, e poi con l. 27 dicembre 2004, n. 306, art. 5) avente ad *oggetto* le «*disposizioni legislative sugli enti locali*, comprese quelle contenute nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267». La delegazione ora scaduta (giugno 2006, *ex l.* 131/2003, art. 1, co. 4°, lett. g) era stata data per superare le norme in **contrasto «con il sistema costituzionale degli enti locali»**, definendo: a) «la modificazione, l'integrazione, la soppressione e il **coordinamento formale** delle disposizioni vigenti» (anche al fine di assicurare la coerenza sistematica della normativa, l'aggiornamento e la semplificazione del linguaggio normativo), nonché la revisione o l'**adeguamento sostanziale delle funzioni locali** (sub artt. 4, 5, 6, 7, 13, 19, 24, 33), in particolare *l'autonomia normativa*, sia statutaria (sub art. 6) sia regolamentare (sub art. 7), cui si aggiungono espressamente i *principi* del «rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle regioni, l'autonomia e le competenze costituzionali degli enti territoriali» (artt. 114, 117 e 118 Cost.), nonché «la valorizzazione delle potestà statutaria e regolamentare dei comuni, delle province e delle città metropolitane» (l. 131/03, art. 1, co. 4°). ■ **L'attuazione legislativa** del Titolo V, Cost., in particolare per le funzioni (art. 118 Cost.), si completa con l'esortazione al legislatore statale e regionale, secondo le rispettive competenze, «a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (sub art. 4)», attribuendo alle Province o alle Città metropolitane, o mantenendo alle Regioni o allo Stato, solo quelle funzioni di cui occorra **assicurare l'unitarietà di esercizio**, «per motivi di *buon an-*

damento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale», salve le attribuzioni delle autonomie funzionali (**autorità indipendenti**) «nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi» (l. 131/03, art. 7, co. 1°). «Tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai **Comuni**, che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le **Comunità montane e le unioni dei Comuni**» (l. 131/03, art. 4 7, co. 1°). ■ Nel ricordare la norma costituzionale che sancisce il c.d. «principio di sussidiarietà orizzontale» (sub art. 3) si soggiunge che «in ogni caso quando sono impiegate risorse pubbli-

che, si applica l'articolo 12 della l. 7 agosto 1990, n. 241» (l. 131/03, art. 7, co. 1°). ■ Il Consiglio 5 dei ministri aveva approvato (2 dicembre 2005) la **proposta di nuovo t.u. ord. enti locali**, poi all'esame della Conferenza Stato ed autonomie e delle commissioni parlamentari, che sarebbe dovuto tornare al Consiglio dei ministri per la deliberazione definitiva, per poi procedere all'emanazione del decreto legislativo con atto del Presidente della Repubblica, quando è sopravvenuta la cessazione della XIV legislatura. ■ Delle 6 norme del t.u. ord. enti locali si deve offrire **un'interpretazione conforme** alle norme del nuovo Titolo V della Costituzione, interpretazione che è offerta dal commento di ciascuna norma del presente testo unico degli enti locali.