LE FONTI LOCALI TRA LEGISLAZIONE DI PRINCIPIO E DISPOSIZIONI DI DETTAGLIO

di *Lucio Pegoraro* e *Tommaso F. Giupponi* *

SOMMARIO: 1. Le fonti del diritto locale tra complicazione e semplificazione normativa. – 2. L'evoluzione normativa in materia di ordinamento e funzioni degli enti locali. Dalla l. n. 142/1990 al d.lgs. n. 267/2000. – 3. Un caso emblematico: l'ordinamento degli uffici e dei servizi tra legislazione, statuto, criteri generali, regolamento e contratti collettivi nazionali di lavoro. – 4. Conclusioni: verso una nuova stagione per le autonomie locali?

1. *Le fonti del diritto locale tra complicazione e semplificazione normativa*

Il tema delle fonti del diritto, pur centrale nel dibattito della dottrina giuridica, non è fra quelli che, di solito, appassionano gli operatori (e spesso persino gli studiosi) degli enti locali. D'altro canto, chi è costretto a rincorrere la caotica evoluzione della produzione normativa, sovente non può che rassegnarsi a ricercare difficili interpretazioni di testi che è impossibile ricondurre a unità, e a segnalare le frequenti antinomie, quando addirittura non preferisce rinunciare all'impresa, rifugiandosi in acque più tranquille: le tendenze prevalenti in materia di forma di governo, di rapporto tra politici e burocrati, di controlli, ecc.

Eppure, lo studio del sistema delle fonti è centrale anche per comprendere tutti gli altri fenomeni, e solo un inquadramento complessivo della materia può consentire di risolvere gli innumerevoli problemi che quotidianamente si affacciano.

La crisi delle fonti del diritto locale non rappresenta un fenomeno isolato. È figlia della crisi generale delle fonti che caratterizza il ventesimo seco-

---

* I parr. 1 e 4 sono di Lucio Pegoraro; i parr. 2 e 3 sono di Tommaso F. Giupponi.

lo, e che è iniziata con l'avvento dello Stato sociale, investendo tutti gli ordinamenti liberali – sia quelli accentrati sia, a maggior ragione, quelli decentrati – e andando a complicare un sistema basato su poche ma sicure regole: al vertice della gerarchia si pone la legge, su un piano subordinato stanno i regolamenti, al di sotto si pongono gli usi. La legge per antonomasia è il codice – un testo ordinato, compatto, omogeneo, durevole, frutto di un'unica ispirazione – e le leggi speciali, destinate a regolare l'intervento dello stato in settori invasivi dell'autonomia dei privati, sono sporadiche.

L'irrigidimento delle costituzioni, e i progressivi fenomeni di decentramento politico e amministrativo, hanno concorso a sfaldare questo schema, anche se la causa principale è rappresentata dall'impetuosa crescita di leggi speciali, di leggi provvedimento, di leggi rinforzate e di altre fonti atipiche, con le quali si è tentato di comporre gli interessi di categorie eterogenee e sempre più frammentate.

In altri ordinamenti, sono state adottate svariate misure per limitare tale stato di crisi del sistema delle fonti. In particolare, pur nella consapevolezza che il fenomeno è epocale, si è cercato, ad esempio, di procedere a periodiche consolidazioni del diritto esistente, procedendo alla stesura di testi unici, operando cicliche revisioni delle normative su specifici settori (l'urbanistica, il diritto tributario, ecc.), provvedendo a periodiche abrogazioni espresse delle disposizioni incompatibili, curando la stesura dei testi con ampio utilizzo di sofisticate tecniche di *drafting*, delegificando, ecc.

Nel nostro Paese, la situazione di difficoltà e di incertezza in cui versano gli altri Stati appare più grave per due ordini di ragioni: in primo luogo, è assai più complessa che altrove (con l'eccezione forse del Belgio e della Spagna) la tipologia degli atti normativi. Le fonti atipiche si contano a decine, quale che sia la loro forza (dalle leggi costituzionali rinforzate alle leggi precedute da intese o da pareri a quelle adottate con speciali *quorum*, dai vari tipi di legge regionale ai regolamenti degli organi centrali, regionali e periferici, ecc.); i decreti-legge, per lo più sconosciuti o inutilizzati altrove, concorrono a minare, a causa della loro provvisorietà, la certezza del diritto; le leggi si susseguono a ritmo incessante, con continui aggiustamenti, deroghe, modifiche e addirittura cambi di rotta nel disegno ispiratore; la loro tecnica redazionale è spesso approssimativa, specie in quelle regionali.

In secondo luogo, i rimedi altrove escogitati sono stati in Italia tardivi, e sono tutt'oggi insufficienti perché il quadro complessivo esca chiarificato. Una cultura giuridica e politica refrattaria a responsabilizzare il Governo (e quindi a limitare l'abuso di emendamenti in sede di approvazione delle leggi) continua ad alimentare la prassi di leggi patteggiate tra maggioranza e opposizione, pregne di norme intruse e non coerenti; pone ostacoli a una delegificazione sistematica (nonostante gli apprezzabili tentativi degli ultimi

tempi) [1]; non frena gli impulsi dei parlamentari e della stessa società civile a chiedere continuamente nuove leggi su qualsiasi campo, aggravando così la situazione complessiva; non incoraggia l'esigenza di periodiche codificazioni, e persino queste sono percepite come l'occasione per patteggiare nuove regole.

A questa tendenza non si sottrae il settore degli enti locali. La (relativa) certezza delle regole, assicurata da una disciplina sedimentata da decenni di sperimentazione e da giurisprudenza spesso solidificata, è stata minata dalle riforme succedutesi dagli anni '90.

Chiariamo subito che quello che segue non è un discorso di politica del diritto, non essendo nostra intenzione dare giudizi di valore sulla opportunità delle scelte operate a far tempo dalla l. n. 142/1990. Semplicemente, e forse provocatoriamente, intendiamo solo suscitare una riflessione sulle metodologie e le tecniche delle riforme, sia per quanto riguarda il livello legislativo, sia per ciò che concerne l'intervento normativo da parte degli enti locali.

L'originario modello della legge del 1990, che prevedeva statuti subordinati alla sola legislazione statale di principio, e regolamenti adottati nel rispetto della legge e dello statuto (artt. 4 e 5) è stata subito smentita, fin dalle disposizioni della stessa legge, che hanno spesso disciplinato in modo puntuale e dettagliato diversi aspetti del funzionamento e dell'organizzazione di comuni e province, in questo modo riducendo vistosamente l'ambito di potenziale operatività dell'autonomia sancita solennemente. Col passare degli anni, tale tendenza si è ulteriormente rafforzata senza che a nulla valesse la clausola di abrogazione espressa contenuta nell'art. 1, che aveva suscitato più di una perplessità. Infatti l'abitudine all'autoqualificazione dei provvedimenti legislativi (che, per altro verso, ha comportato una limitazione sostanziale della potestà legislativa regionale) ha fatto superare il problema [2]. In al-

---

[1] Si tratta dell'ambizioso progetto di semplificazione, delegificazione e codificazione previsto dalle ll. nn. 59 e 127/1997. Sui primi impatti di tali provvedimenti cfr. G. DEMURO, *La delegificazione nella legge di semplificazione per il 1998*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, 179 ss. e, dello stesso Autore, *La delegificazione come strumento di semplificazione: una difficile coesistenza*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, Giappichelli, Torino, 2000, 193 ss. Sui testi unici si rimanda ai contributi di M. MALO, *Nuove problematiche in ordine ai testi unici* e *Ulteriori note in tema di testi unici*, rispettivamente in *Osservatorio sulle fonti 1998*, cit., 161 ss., e *Osservatorio sulle fonti 1999*, cit., 181 ss.; più specificatamente cfr. N. LUPO, *I primi (faticosi) passi nel riordino normativo in attuazione della l. n. 50/1999*, in *Osservatorio sulle fonti 1999*, cit., 139 ss.

[2] Su tale questione si veda P. CARNEVALE, *Riflessioni sul problema dei vincoli all'abrogazione futura: il caso delle leggi contenenti clausole di «sola abrogazione espressa» nella più recente prassi legislativa*, in *Dir. e soc.*, 1998, nonché, dello stesso Autore, *Il caso delle leggi contenenti*

tre occasioni la legislazione statale è intervenuta implicitamente su materie di competenza locale, senza neanche preoccuparsi di definire preventivamente l'ambito di incidenza e i principi di riforma. Infine, il massiccio processo di riforma della pubblica amministrazione degli ultimi dieci anni ha coinvolto direttamente anche gli enti locali, che hanno sempre dovuto «inseguire» le modifiche e adattare in continuazione i propri ordinamenti.

Più in generale, i punti maggiormente meritevoli di attenzione (e di analisi critica) sembrano essere i seguenti: a) la scelta di rinvigorire l'autonomia locale mediante una complicazione del sistema delle fonti locali (leggasi: attribuzione della potestà statutaria); b) l'incerta configurazione dei modelli di riferimento, in relazione alla forma di governo locale e ai rapporti tra amministratori e struttura burocratica; c) la conseguente necessità di continui cambiamenti di rotta, di aggiustamenti e di rettifiche, con una progressiva erosione dello spazio di autonomia degli enti locali, peraltro giustificato da: d) l'incapacità spesso dimostrata da comuni e province di darsi regole legittime e certe.

2. *L'evoluzione normativa in materia di ordinamento e funzioni degli enti locali. Dalla l. n. 142/1990 al d.lgs. n. 267/2000*

Una rapida analisi della impressionante successione di interventi legislativi di integrazione e modificazione della normativa sugli enti locali può rendere il senso di quanto affermato. La scelta di fondo del legislatore di un'attuazione dell'art. 128 Cost. attraverso l'individuazione di una nuova fonte (lo statuto comunale e provinciale) appare, in realtà, la prima causa di complicazione [3]. Infatti la rivendicazione avanzata dalla dottrina e dalla classe politica locale di attuare gli artt. 5 e 128 Cost. attraverso l'attribuzione della po-

---

clausole di «sola abrogazione espressa» nella più recente prassi legislativa. Per un tentativo di rimeditazione organica anche alla luce della problematica degli autovincoli legislativi, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Giuffrè, Milano, 1999, 3 ss.

[3] Altre, infatti potevano essere le vie per dare attuazione all'art. 128. In primo luogo si poteva riservare ai regolamenti comunali e provinciali il compito di attuare le leggi statali in materie di competenza locale (sempre nei limiti di una normativa statale di principio). In secondo luogo, dopo aver individuato la potestà statutaria di comuni e province, si sarebbero potute suddividere meglio le competenze tra statuti e regolamenti attuativi degli stessi. La soluzione adottata, figlia dell'impianto generale della l. n. 142/1990, ha invece introdotto, in molti casi, riserve di competenza (statutaria e regolamentare) fondate direttamente sulla legge. Su tali aspetti si rimanda a L. PEGORARO, *Gli statuti degli enti locali*, Maggioli, Rimini, 1993, 67 ss. Sulle diverse possibilità di attuazione dell'art. 128 Cost. si veda, tra gli altri, F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova, 1999, 49 ss.

testà statutaria non si è mai accompagnata a una riflessione sul *quanto* di autonomia effettivamente conferisce lo statuto, e sul *quanto* l'esercizio di tale potestà sconti sul piano della linearità del sistema e della certezza dei rapporti. Lo statuto, in quanto meta-fonte, e cioè (prevalentemente) fonte sulla disciplina delle altre fonti locali, oltre che sull'organizzazione dell'ente, si inserisce tra la legge (e altre fonti statali e, forse, regionali) e i regolamenti locali. La sua giustificazione pare essere più simbolica che commisurata a un'effettiva esigenza di autonomia. La situazione non sembra cambiare alla luce del progetto di modifica del Titolo V della Costituzione, di recente approvato in seconda lettura e in attesa, nel momento in cui sis scrive, del responso popolare tramite il *referendum* di cui all'art. 138 Cost. Tale riforma, infatti, (abrogando, tra l'altro, l'art. 128 Cost.), se da un lato sembrerebbe parificare gli enti locali alle Regioni in relazione al fondamento costituzionale della loro autonomia (cfr. l'art. 114, c. 2°, che stabilisce che «i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione»), dall'altro affida contemporaneamente alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina delle «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» (cfr. l'art. 117, c. 2°, lett. *p*).

In realtà, in conseguenza di tale innovazione, non si è assistito a un sostanziale superamento dell'originario criterio gerarchico (cui si ispirava la legislazione previgente in materia) [4] in favore di un nuovo criterio fondato sulla separazione di competenze, sull'esempio del rapporto delineato dall'art. 117 tra legge statale e legge regionale. Si sono solamente aggiunte, nell'ambito di una disciplina complessivamente molto dettagliata, diverse riserve di competenza (statutaria o regolamentare) legislativamente previste, con tutti i problemi di organicità e coerenza che ne derivano [5].

Come sappiamo, nella letteratura giuridica diverse sono le opinioni in relazione alla posizione degli statuti locali nel sistema delle fonti [6]. Da questo

---

[4] Ci si riferisce ai testi unici del 1915 e del 1934, la cui minuziosa disciplina poneva comunque dei seri problemi di compatibilità con l'impianto costituzionale di cui agli artt. 5 e 128 Cost.

[5] Si tratta del fenomeno per cui il legislatore statale individua direttamente materie riservate alla competenza regolamentare, con la conseguenza che a una competenza statutariamente fondata se ne aggiunge una legislativamente indicata.

[6] Si ricorda solamente che mentre la maggior parte della dottrina non dubita della natura secondaria e legislativamente fondata degli statuti (cfr. V. Italia, *Gli Statuti dei comuni e delle province*, Giuffrè, Milano, 1990 e L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, in partic. 364), altri ne sostengono la natura *sub*-primaria, alla luce di un fondamento solo indiretto in Costituzione (cfr. P. Virga, *Amministrazione locale*, Giuffrè, Milano, 1998, 18, nonché F. Staderini, *Diritto degli enti locali*, cit., 181). Sugli statuti degli enti locali si rimanda,

punto di vista, al di là delle differenti ricostruzioni dottrinarie, lo statuto appare, anche alla luce delle recenti riforme da poco sfociate nell'adozione del testo unico (d.lgs. n. 267/2000), fonte normativa pienamente subordinata alla legge. Di fatto una serie continua di interventi legislativi, spesso giustificati anche dall'incapacità degli enti locali di profittare consapevolmente e a fondo dell'autonomia loro riconosciuta, ha sempre più eroso gli spazi di intervento a livello locale. A prescindere dai noti problemi «simbolici» dell'autoqualificazione della stessa l. n. 142/1990 come legge di principio, non modificabile se non organicamente e in base ad una espressa previsione (art. 1) [7], tutta la legislazione che, anche susseguentemente, ha inciso in materia di ordinamento e funzioni degli enti locali si è sempre contraddistinta per una regolamentazione di dettaglio che ben poco ha lasciato alla autonoma normazione statutaria o regolamentare.

Ebbene, ciascuno di questi interventi ha ulteriormente complicato un sistema già poco chiaro, contribuendo a quella disorganicità e stratificazione che da ultimo, con la l. n. 265/1999, ha spinto il legislatore a inseguire un riordino delle norme fondamentali in materia di ordinamento degli enti locali attraverso la predisposizione di un testo unico. Ma anche tale intervento, lungi dal rappresentare un punto di arrivo, rischia di aprire nuovi problemi. Ma andiamo con ordine.

In complesso, come è stato sottolineato, si sono alternati interventi legislativi espressamente derogatori della legge del 1990 (anche se spesso frutto di microlegislazione, molto lontana da quel necessario carattere di «generalità» di cui all'art. 128 Cost.) con vere e proprie modifiche tacite, anche se dotate, a volte, di una certa organicità [8].

La riforma attuata con la l. n. 81/1993 [9], incidendo sull'assetto delle com-

---

tra gli altri, a L. MAZZAROLLI, *Fonte statuto e fonte regolamento nella legge di riforma delle autonomie locali*, in *Dir. e soc.*, 1991, L. PEGORARO, *Gli statuti*, cit., e C. CORSI, *L'autonomia statutaria dei comuni e delle province*, Giuffrè, Milano, 1995.

[7] Cfr. A. ANDRONIO, *Peculiarità nei fenomeni abrogativi del periodo più recente*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, 119, secondo il quale la norma in questione «è *inutiliter data*». L'art. 1, c. 4°, d.lgs. n. 267/2000 ha riproposto tale infelice formulazione. Appare significativo il fatto che, a poco più di quattro mesi dalla sua adozione, il Testo Unico sia stato subito «espressamente» modificato, con buona pace delle intenzioni di una stabile codificazione (cfr. l'art. 53, c. 23°, l. n. 388/2000 – che introduce una deroga al rispetto del principio di separazione tra indirizzo e gestione per i comuni più piccoli – su cui vedi *infra*, nt. 14).

[8] A tale proposito si rimanda a G. ROLLA-T. GROPPI-L. LUATTI, *L'ordinamento dei comuni e delle province*, Giuffrè, Milano, 2000, 11 ss., che ripercorrono le vicende «legislative» dell'autonomia normativa degli enti locali successivamente all'entrata in vigore della l. n. 142/1990.

[9] Per un primo commento a tale riforma si rimanda al volume A. BARBERA-P. BARRERA (a cura di), *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del*

petenze degli organi del governo locale, ha comportato conseguenze significative sul piano delle fonti. Si pensi solamente all'introduzione dell'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia, al cambiamento della legislazione elettorale per il consiglio comunale e provinciale e alla conseguente nuova disciplina dei rapporti tra gli organi degli enti locali (consiglio, giunta e sindaco o presidente della provincia). Un'ulteriore modifica ha riguardato l'art. 13, l. n. 142/1990, che rimanda allo statuto la scelta del sistema di elezione dei consigli circoscrizionali, a sua volta da disciplinarsi con regolamento. Direttamente, però, si dispone che il Presidente debba essere scelto tra i consiglieri eletti, con una forte limitazione delle possibilità di scelta in merito. In questo modo, come è stato notato, iniziano progressivamente a ridursi gli spazi di autonomia potenzialmente lasciati agli statuti locali [10]. È, ad esempio, il caso della possibilità della scelta di assessori esterni al consiglio comunale, adesso esplicitamente prevista (per i comuni sopra i 15.000 abitanti) dalla legge mentre, per i comuni più piccoli, tale possibilità viene lasciata allo statuto (art. 33, commi 3° e 4°) [11]. Ma ulteriori possibilità sembrano affacciarsi: la possibilità di scegliere, sempre nelle realtà più grandi, se far presiedere il consiglio a un Presidente eletto o al consigliere anziano (art. 1, c. 2°, l. n. 81/1993). Passa poco tempo e parte di queste nuove «potenzialità» vengono incise, dato che si indicano per legge le modalità di selezione del consigliere anziano (si veda la l. n. 415/1993, che introduce il c. 2° *ter* all'art. 1) [12].

Un impatto importante ha avuto anche il d.lgs. n. 29/1993 che, con efficacia espressa anche nei confronti delle amministrazioni locali, ha ribadito e rafforzato la distinzione generale tra i poteri di indirizzo e controllo, di natura «politica», e quelli di gestione diretta, affidati ai dirigenti, distinzione già presente nel testo originario dell'art. 51 della legge del 1990. Il ritardo degli enti locali nell'adeguare le loro strutture organizzative a tali principi ha indotto il legislatore, inizialmente limitatosi a una legislazione di principio, a intervenire più nel dettaglio attraverso successivi provvedimenti (tra cui si

---

consiglio provinciale, Maggioli, Rimini, 1994. Sulla ricaduta a livello statutario cfr. L. PEGORARO, *La forma di governo locale negli statuti dei comuni*, in *Not. giur. reg.*, n. 1, 1995.

[10] Così, tra gli altri, L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, Maggioli, Rimini, 2000. La l. n. 265/1999 ha eliminato tale disposizione, stabilendo nel contempo che gli organi delle circoscrizioni «sono eletti nelle forme stabilite dallo statuto e dal regolamento» (cfr. l'art. 17, d.lgs. n. 267/2000).

[11] Cfr. ora l'art. 47, c. 4°, d.lgs. n. 267/2000.

[12] Questa possibilità è stata successivamente eliminata dalla l. n. 265/1999, che ha limitato l'autonomia statutaria in materia entro i ben più miseri confini della scelta sulla titolarità delle sole funzioni vicarie di Presidente del consiglio (cfr. l'art. 39, c. 1°, d.lgs. n. 267/2000).

segnalano il d.lgs. n. 77/1995, la l. n. 127/1997 e il d.lgs. n. 80/1998) [13]. Il problema è che tale lenta ma inesorabile devoluzione di competenze ai dirigenti si tira dietro, per così dire, l'ineluttabile necessità di adeguare continuamente le norme locali che disciplinano l'attribuzione di competenze in relazione ai singoli atti, alla luce del conflitto che quotidianamente si instaura tra *leggi* attributive di competenze ai dirigenti, e *statuti* e *regolamenti locali* che le medesime competenze affidano a organi diversi (giunta, sindaco, circoscrizioni) [14].

Anche ciò, naturalmente, crea incertezza e inaffidabilità nelle fonti (anche tra i cittadini) giacché, essendo pacifico che la legge sopravvenuta abroga la disposizione dello statuto o del regolamento confliggente, ciò nondimeno gli organi locali non sono in grado di procedere tempestivamente alle indispensabili modifiche.

Un ulteriore passo è stato fatto con l'adozione della l. n. 59/1997. L'affermazione del generale principio di sussidiarietà, che ha trovato nel d.lgs. n. 112/1998 una sua prima realizzazione operativa, sembra minare alla base

---

[13] Cfr. L. OLIVIERI, *Lo statuto nella gerarchia delle fonti in relazione alle disposizioni del testo unico sull'ordinamento degli enti locali*, in *Giust. it.* (www.giust.it), n. 6, 2000, che sottolinea come tale inerzia ha portato il legislatore ad individuare, anche se solo esemplificativamente, le specifiche competenze della dirigenza e le sue modalità di esplicazione.

[14] Il panorama risulta vieppiù complicato da una legislazione spesso incoerente la quale, affermati i principi ed elaborata una «casistica» esemplificativa, ha spesso stabilito successivamente delle deroghe alla vigenza degli stessi principi all'interno delle realtà più piccole. Un esempio è dato proprio dal citato principio della separazione fra attività di indirizzo e attività di gestione, che ha visto una prima deroga (in favore dei comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti) con il d.lgs. n. 336/1997. Succesivamente, con le ll. nn. 127/1997 e 191/1998, tale deroga è stata sostanzialmente ribadita, per essere (alla luce delle forti critiche suscitate in dottrina) eliminata subito dopo, con il d.lgs. n. 410/1998. Da ultimo, con la l. n. 388/2000, essa è riapparsa (quasi un'araba fenice …), ma limitata ai soli comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti che «riscontrino e dimostrino la mancanza non rimediabile di figure professionali idonee nell'ambito dei dipendenti, anche al fine di operare un contenimento della spesa». Alla luce di quest'ultima disposizione, infatti, tali comuni potranno, «anche in deroga a quanto disposto» all'art. 3, commi 2°, 3° e 4°, d.lgs. n. 29/1993 e all'art. 107, d.lgs. n. 267/2000, «adottare disposizioni regolamentari organizzative» (di che natura?), con ciò «attribuendo ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale». Sulle alterne vicende della separazione tra indirizzo e gestione negli enti locali minori, cfr. V. ITALIA, *I problemi dello snellimento del procedimento amministrativo alla luce della Bassanini* ter – *L'attribuzione di funzioni ai responsabili degli uffici o dei servizi «in deroga ad ogni diversa disposizione»*, in *Amm. it.*, 1998, n. 10, 1382 ss.; più di recente si vedano i contributi di L. OLIVIERI, *Il doppio regime dell'ente locale*, e di R. NOBILE, *Piccoli comuni e responsabili dei servizi fra il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e la l. 23 dicembre 2000, n. 388. Una* querelle *mai sopita*, rispettivamente in *Giust. it.* (www.giust.it), n. 12, 2000 e n. 1, 2001.

la costruzione teorica della l. n. 142/1990, che si basava (a prescindere dalle buone intenzioni) sulla individuazione specifica delle funzioni assegnate agli enti locali. Ora tale generale principio è ribadito dalla l. n. 265/1999, che ha modificato l'art. 2 della legge del 1990 [15]. Importante è, inoltre, quanto stabilito dall'art. 20 in tema di semplificazione amministrativa. La legge annuale di semplificazione, infatti, ben potrà individuare materie da delegificare attraverso l'adozione di regolamenti, eventualmente (per le materie di interesse locale) da emanarsi dai competenti organi locali. Ma il successivo c. 5° detta immediatamente taluni principi vincolanti. Lo saranno anche per le eventuali norme locali? Il problema è ora chiarito dall'art. 2, c. 1°, l. n. 50/1999, che intervenendo per prima a semplificare alcuni procedimenti amministrativi, ha tuttavia direttamente modificato la legge del 1997, facendo risalire ad un momento successivo alla approvazione del disegno di legge, e cioè al momento della attuazione della delegificazione (si badi bene, con regolamenti delegati governativi!), l'individuazione dei procedimenti o degli aspetti del procedimento che possono essere autonomamente disciplinati dalle regioni e dagli enti locali [16]. Il problema non appare risolto neanche alla luce della successiva modifica di cui all'art. 1, c. 4°, lett. *a*), della l. n. 340/2000 (legge di semplificazione per il 1999) la quale, ridisegnando nuovamente l'art. 20 della l. n. 59/1997, ha stabilito in maniera apodittica che «resta fermo quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, della presente legge e dall'articolo 7 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

Ma ancora più significativa appare la successiva l. n. 127/1997 [17], che è intervenuta su moltissime disposizioni della l. n. 142/1990 in materia di organi, personale, servizi pubblici locali, segretari comunali e controlli sugli atti. Particolare rilievo assume, per quanto ci interessa, l'attribuzione alla Giunta, e non più al Consiglio, dell'adozione del regolamento degli uffici e dei servizi, che dovrà però comunque rispettare dei «criteri generali stabiliti dal consiglio». In particolare questo settore appare esemplificativo del livello di «stratificazione» normativa. In materia di ordinamento di uffici e servizi si

---

[15] Stabilisce il c. 5° che «I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà» (cfr. l'art. 3, c. 5°, d.lgs. n. 267/2000).

[16] Per una prima valutazione attuativa cfr. G. DEMURO, *La delegificazione nella legge di semplificazione per il 1998*, cit., nonché N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla l. n. 50/1999*, Giuffrè, Milano, 2000.

[17] Per i profili che qui interessano cfr. V. ITALIA, *Semplificazione e normazione secondaria negli enti locali,* in *Amm. it.*, n. 6, 1998, 887 ss., e M. BASSANI, *Adeguamento dello statuto e dei regolamenti comunali alle normative introdotte dalle leggi Bassanini*, in *Nuova rass.*, 1999, 175 ss.

susseguono infatti, oltre alla legge e ai contratti collettivi di lavoro, una competenza statutaria (recentemente «scomparsa» col d.lgs. n. 267/2000) [18] e una competenza regolamentare della giunta (e quindi, in base alla nuova disciplina dei controlli, sottratta ad ogni controllo di tipo preventivo), anche se in necessaria armonia con dei criteri generali stabiliti dal Consiglio [19]. Non mancano, anche in questo caso, interventi puntuali, dovuti a ritardi attuativi e a difficoltà di applicazione da parte delle autonomie locali [20].

Da ultimo, la citata l. n. 265/1999 e soprattutto il d.lgs. n. 267/2000 (recante il «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali») hanno inciso significativamente sul panorama delle fonti a livello locale, abrogando espressamente [21] gran parte della previgente normativa in materia di enti locali (a partire dalla stessa l. n. 142/1990), e cercando di ridisegnare in maniera più nitida i confini di intervento dello Stato e di garantire più efficacemente, almeno per il futuro, i necessari spazi di autonomia degli enti locali [22]. Come tutte le grandi imprese, però, rischia di rimanere sulla carta. Infatti vengono incise proprio le disposizioni generali in tema di autonomia statutaria e regolamentare (non senza alcune contraddizioni palesi), lasciandosi inalterata e anzi essendo «riordinata» la congerie di interventi erosivi della legislazione statale succedutisi nel corso degli anni. La legge interviene a specificare i contorni dell'autonomia statutaria degli enti locali, stabilendo che «la legislazione in materia di ordinamento dei comuni e delle province e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per l'autonomia normativa dei comuni e delle province». Inoltre «l'entrata in vigore di nuove leggi che enunciano tali principi abroga le norme statutarie con essi incom-

---

[18] Su questo punto vedi *infra*, par. 3.

[19] Sul problema si rinvia a S. Tescaroli, *Le competenze del consiglio e della giunta in materia regolamentare riguardante l'ordinamento degli uffici e dei servizi*, in *Nuova rass.*, 1998, 1875 ss. (cfr. art. 48, c. 5°, d.lgs. n. 267/2000).

[20] Interessanti le disposizioni di cui ai commi 91° e 92° dell'art. 17, in base alle quali è fissato un termine per adottare i regolamenti comunali e provinciali di accesso alla documentazione amministrativa, scaduto il quale il CO.RE.CO. provvede alla nomina di un commissario *ad acta* incaricato della loro adozione.

[21] Cfr. l'art. 274, d.lgs. n. 267/2000.

[22] Sulla l. n. 265/1999 si rimanda a F. Pizzetti, *La «nuova» autonomia dei Comuni e delle Province nella l. n. 265/1999*, in *Le Regioni*, 1999, 627 ss.; a C. Meoli (a cura di), *Prime note sulla l. n. 265/1999*, in *Nuova rass.*, 1999, 2049 ss.; a R. Scarciglia, *L'autonomia normativa, organizzativa e amministrativa degli enti locali dopo la l. 3 agosto 1999, n. 265*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2000, 291 ss., nonché al volume A. Vigneri-S. Riccio (a cura di), *Nuovo ordinamento degli enti locali e* status *degli amministratori*, Maggioli, Rimini, 2000.

patibili» (art. 1, c. 3°, d.lgs. n. 267/2000). Significativa anche la norma in merito alla potestà regolamentare degli enti locali, ora limitata al rispetto dei soli «*principi* fissati dalla legge e dello statuto» (art. 7) [23].

In particolare, proprio successivamente a tali recentissimi interventi, parte della dottrina ha rianalizzato la problematica del sistema delle fonti locali, che tali interventi mostrano di voler rilanciare verso una più spiccata autonomia. Secondo alcune ricostruzioni, la necessità (si badi bene, per il futuro …) di una legislazione che indichi espressamente le norme statali che costituiscono principi inderogabili, affermerebbe un generale potere di deroga della legislazione statale non di principio da parte della normazione locale [24].

Ma una attenta analisi dello stesso d.lgs. n. 267/2000 [25], il cui art. 1 ribadisce solennemente di contenere «i principi e le disposizioni in materia di ordinamento dei comuni e delle province e loro forme associative», può smorzare gli entusiasmi nei confronti di quelle che sembrano rimanere generali dichiarazioni di principio. Il richiamo espresso alle «disposizioni» oltre che ai «principi» pare confermare una volta per tutte come l'impianto della legislazione in materia sia fondato anche (e soprattutto) su norme dettagliate e cogenti, ora riunite nella nuova veste del testo unico. È allora forse pensabile che l'interprete possa autonomamente scegliere, all'interno del complesso normativo, quali sono le norme di principio inderogabili e quali quelle di dettaglio superabili dalle norme locali? [26]. Ovviamente ciò è improbabile, e risulta ancora più paradossale che proprio il c. 3° dello stesso articolo ribadisca la necessità, per la legislazione statale in materia di enti lo-

---

[23] Precedentemente era richiamato il generale limite della legge e dello statuto. Sui regolamenti degli enti locali si rinvia a R. SCARCIGLIA, *I regolamenti degli enti locali*, Maggioli, Rimini, 1993, F. FENUCCI, *I regolamenti di autonomia locale*, Giuffrè, Milano, 1994, T. GROPPI, *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 1994. Più di recente cfr. T. MIELE, *La potestà regolamentare dei comuni e delle province dopo la l. n. 265/1999*, in *Nuova rass.*, 1999, 2140 ss., e il volume V. ITALIA-E. DE MARCO-P. BILANCIA (a cura di), *Riforme e regolamenti degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2000, in partic. 287 ss.

[24] Cfr., per tutti, L. VANDELLI, in *Nuovo ordinamento degli enti locali e* status *degli amministratori*, cit., 40 ss. Sembra rafforzare tale ricostruzione la circolare del Ministero dell'Interno 7 gennaio 2000, n. 1, secondo cui «le norme locali sono vincolate alle leggi dello Stato che contengono i principi inderogabili in materia di ordinamento degli enti locali, ma non sono subordinate alle altre leggi statali in materia».

[25] Per una prima valutazione di tale provvedimento cfr. V. ITALIA (coordinato da), *Testo Unico degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2000; AA.VV., *Commento al Testo Unico in materia di ordinamento degli Enti Locali*, Maggioli, Rimini, 2000.

[26] In realtà l'art. 6, c. 2°, sembra limitare l'incidenza delle norme del Testo Unico ai soli «principi», non senza una certa contraddittorietà con quanto stabilito dal citato art. 1.

cali, di un'espressa indicazione dei principi inderogabili [27]. In questo modo si riafferma la piena e totale vincolatività di tutto ciò che è contenuto nel nuovo testo unico, con l'ulteriore problema di capire quale sia il destino delle norme non richiamate dal legislatore delegante [28].

3. *Un caso emblematico: l'ordinamento degli uffici e dei servizi tra legislazione, statuto, criteri generali, regolamento e contratti collettivi nazionali di lavoro*

Il problema di un sistema di fonti «a cascata», con continue interferenze dei livelli superiori su quelli inferiori e con una non chiara distribuzione delle materie via via individuate, può essere meglio compreso attraverso l'analisi dell'assetto organizzativo degli uffici e dei servizi degli enti locali. In tale materia si rinvengono disposizioni legislative «generali» (o presunte tali), contenute principalmente nella l. n. 142/1990 e nel d.lgs. n. 29/1993 (e ora confluite nel d.lgs. n. 267/2000), norme adottate a livello statutario, «criteri generali» deliberati dal consiglio e potestà regolamentare della giunta, da esercitarsi nel rispetto di tutti i suddetti parametri.

Particolarmente significative appaiono le vicende della competenza statutaria in materia. L'impianto originario della l. n. 142/1990 prevedeva «norme fondamentali» adottate a livello statutario e una regolamentazione consiliare di dettaglio. Successivamente alla riforma del 1997, come già detto, si è avuto uno «spostamento» in capo alla giunta della potestà regolamentare in materia, con l'introduzione (ferma restando la competenza statutaria in relazione alle «norme fondamentali») di ulteriori «criteri generali» di adozione consiliare. Con la riforma del 1999, l'accenno alle «norme fondamentali» è stato sostituito dalla discutibile affermazione che «lo statuto stabilisce altresì l'ordinamento degli uffici e dei servizi», subito considerata una «svista» redazionale, piuttosto che una consapevole sottrazione di spazio all'autono-

---

[27] Si veda anche il c. 4° del medesimo articolo, che riproduce l'ambigua formula in base alla quale «ai sensi dell'art. 128 Cost. le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni».

[28] Stabilisce l'art. 31, l. n. 265/1999 che «il testo unico contiene le disposizioni sull'ordinamento in senso proprio e sulla struttura istituzionale, sul sistema elettorale, ivi comprese le ineleggibilità e le 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». Segue un elenco (tassativo? sembrerebbe di no …) di atti legislativi da tenere in considerazione al fine della redazione del testo unico.

mia regolamentare della giunta [29]. Da ultimo, col d.lgs. n. 267/2000, è stato eliminato ogni esplicito richiamo a competenze statutarie in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi, accennandosi solamente a non meglio precisati «criteri generali in materia di organizzazione dell'ente» (che vengono quindi a sovrapporsi ai «criteri generali» di cui alla l. n. 127/1997) [30].

Ora, non c'è chi non veda la particolare complessità dell'impianto normativo in questione, dovuta in gran parte ai molteplici interventi legislativi che si sono succeduti, soprattutto nel corso degli ultimi anni e spesso in maniera contraddittoria. Tali interventi, lungi dal rappresentare una novità di impostazione, si sono spesso limitati ad una specificazione (a volte eccessiva) di alcuni dei principi già contenuti nella legislazione dei primi anni '90 ma che, a causa delle difficoltà di applicazione a livello di amministrazioni locali, rischiavano di rimanere sulla carta.

In particolare appaiono significativi gli interventi in relazione al principio di separazione tra attività di indirizzo e controllo, di natura politica, e attività di gestione, riservata ai dirigenti [31]. La previsione di cui al c. 2° dell'art. 51 della legge del 1990 è stata successivamente «rinforzata» dalle disposizioni del d.lgs. n. 29/1993 [32], che ha specificato ed esteso a tutte le amministrazioni dello Stato tale principio. Di fronte alla «impermeabilità» dimostrata dalla maggior parte delle realtà locali [33], la l. n. 127/1997 e la successiva l. n. 191/1998, pur con qualche incoerenza [34], hanno specificato, anche se solo in via esemplificativa, le più importanti attività di competenza dirigenziale. Inevitabilmente, però, tale opera di specificazione ha sottratto spazi di autonomia alle

---

[29] In questo senso, L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, cit., 153 e 1184, che sottolinea come «ogni interpretazione letterale si porrebbe, in questo caso, in pieno contrasto con la *ratio* dell'impianto della riforma del 1999».

[30] Ci si interroga sulla sorte delle norme statutarie vigenti in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi, atteso che la disposizione in questione utilizza una dizione ben più generale e solo in parte sovrapponibile.

[31] Sulla dirigenza locale si vedano, da ultimi, S. RAIMONDI, *La dirigenza nei comuni e nelle province*, in *Dir. amm.*, 1999, 403 ss. e E. BARUSSO, *Dirigenti e responsabili di servizio*, Giuffrè, Milano, 1999.

[32] Cfr. ora l'art. 88, d.lgs. n. 267/2000.

[33] L. VANDELLI, *Ordinamento*, cit., 1189, *sub* nt. 9, ricorda i risultati di un'indagine Ancitel del 1999, condotta sui 1075 comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti. Il principio di separazione tra attività politica di indirizzo e controllo e attività di gestione risulta pienamente applicato nel 21% dei casi, a metà nel 22%, scarsamente nel 32% dei casi, per nulla nel 17%. Solo l'8% dei comuni risulta averlo attuato in ampia misura.

[34] Si è vista, infatti, l'anomala vicenda delle alterne «deroghe» alla vigenza di detto principio nelle realtà più piccole.

singole realtà locali, con il rischio di una sostanziale uniformità di fondo [35].

Uno dei problemi più spinosi appare la natura giuridica e il contenuto della deliberazione consiliare in merito ai «criteri generali», di cui al c. 2°-*bis* dell'art. 35, l. n. 142/1990 (introdotto dall'art. 5, c. 4°, l. n. 127/1997) [36], criteri che, come abbiamo visto, debbono essere rispettati dalla giunta nell'adozione del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi. Ebbene: secondo parte della dottrina, tale delibera costituirebbe semplicemente un atto di indirizzo politico, con la conseguenza di non costituire parametro di legittimità del regolamento della giunta [37]. Secondo altri, invece, rappresenterebbe un vero e proprio atto normativo, con la conseguenza che eventuali contrasti col regolamento sancirebbero la illegittimità di quest'ultimo [38]. Le conseguenze nell'uno o nell'altro senso non sono irrilevanti, dal momento che, riconoscendo la natura normativa di tale deliberazione, si porrebbe il problema dell'eventuale controllo preventivo (obbligatorio) di legittimità [39].

Sicuramente, però, il trasferimento della competenza in merito all'organizzazione degli uffici e del personale dal consiglio alla giunta ha portato a una sottrazione di tale importante «fetta» di autonomia locale al controllo preventivo obbligatorio ad opera del CO.RE.CO [40]. In tal modo non può essere escluso il rischio di uno slittamento verso il basso del principio di lega-

---

[35] Si veda l'art. 6, c. 2°, di tale legge (modificato dalla l. n. 191/1998), che elenca tutta una serie di atti di competenza dirigenziale.

[36] Cfr. ora l'art. 48, c. 5°, d.lgs. n. 267/2000.

[37] In questo senso sembra orientato, tra gli altri, L. VANDELLI, *Ordinamento*, cit., 1184-1185, secondo il quale l'adozione di tali criteri costituirebbe «una azione di indirizzo rivolta ad orientare le conseguenti determinazioni, affidate anzitutto alla giunta».

[38] Cfr. E. BARUSSO, *Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi*, in *Riforme e regolamenti degli enti locali*, cit., in partic. 391 ss.

[39] Su tali aspetti si rimanda a D. GIORGIO, *Natura giuridica della deliberazione consiliare contenente i criteri generali del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi*, in *Nuova rass.*, 1999, 105 ss. e V. PEDACI, *Notazioni sulla problematica della determinazione dei criteri generali per l'adozione del regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi a seguito della l. 15 maggio 1997, n. 127,* in *Amm. it.*, 1999, 173 ss. Più in generale, sul tema dei controlli, G. LOMBARDI, *Il nuovo sistema dei controlli sugli atti degli enti locali. Analisi sugli effetti della l. n. 127/1997, «Bassanini due»*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2000, 357 ss.

[40] Ma vedi ora la possibilità di un controllo a richiesta dei consiglieri sulle deliberazioni (di che natura?) della giunta e del consiglio in materia di «dotazioni organiche e relative variazioni» e «assunzioni del personale», (art. 127, d.lgs. n. 267/2000 che riprende, con qualche modifica, i commi 38° e 39°, art. 17, l. n. 127/1997), controllo attuato dal difensore civico comunale o provinciale (o, in loro assenza, dal CO.RE.CO.). Sui problemi posti da tale «anomalo» controllo, cfr. G. LOMBARDI, *Il nuovo sistema*, cit., 388 ss.; nonché G. PAVANI, *Le competenze dei dirigenti vanificano lo scopo del controllo eventuale?*, in *Nuova Rass.*, 2000, 2142 ss.

lità, essendo previsto il solo rimedio giurisdizionale di impugnazione dell'atto illegittimo da parte del singolo che si ritenesse leso dal regolamento *de quo*. Il controllo del rispetto delle norme di legge, statutarie e (con le precisazioni di cui sopra) dei criteri generali del consiglio, parrebbe quindi rimesso all'intervento, del tutto eventuale, dell'autorità giudiziaria, con un ulteriore prezzo in tema di organicità complessiva.

Eppure il sistema risulta ancora più complicato, a causa della rilevanza che assumono in tale settore i contratti collettivi di lavoro. In base all'art. 51, c. 1°, l. n. 142/1990 «nelle materie soggette a riserva di legge … la potestà regolamentare degli enti si esercita tenendo conto della contrattazione collettiva nazionale e comunque in modo da non determinare disapplicazioni durante il periodo di vigenza», mentre «nelle materie non riservate alla legge il c. 2°-*bis* dell'art. 2 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 … si applica anche ai regolamenti di cui al presente comma».

Ebbene, l'interpretazione di tale disposizione ha creato più di un problema. Secondo un primo orientamento, fatto proprio anche dal Ministero dell'Interno [41], «nelle materie soggette a riserva di legge, il regolamento locale troverebbe in ogni caso limite (di legittimità) nel contratto collettivo nazionale; viceversa, nelle materie non soggette a riserva di legge, sarebbe il contratto collettivo a conoscere come limite (di applicabilità) il regolamento comunale» [42]. La necessità di una tale specificazione è quanto meno dubbia, innanzi tutto perché il criterio di riparto tra le competenze riservate alla fonte unilaterale (statale o locale) e quelle affidate alla fonte contrattuale è alla base dell'ispirazione della riforma del pubblico impiego attuata con il d.lgs. n. 29/1993. E infatti, a distanza di poco tempo, lo stesso Ministero dell'Interno sembra aver cambiato completamente impostazione, affermando la prevalenza della fonte contrattuale nazionale sulla fonte regolamentare locale [43].

Ma ben più problematica è apparsa l'estensione anche alla fonte *regolamento* della disposizione di legge che consente (alla *legge*) di intervenire in materia riservata alla fonte contrattuale. Mentre, infatti, in tal caso si tratterebbe di uno strumento di riequilibrio fra le fonti, disciplinato liberamente

---

[41] Ci si riferisce alla circ. 15 luglio 1997, n. 1/1997.

[42] Così G. SCIULLO, *Regolamento locale sull'ordinamento degli uffici e contratto collettivo nazionale di lavoro: competenza, interferenza o integrazione nel rapporto fra fonti?*, in *Le Regioni*, 1998, 100, che affronta esplicitamente il problema della difficile interpretazione della norma in questione.

[43] Cfr. E. BARUSSO, *Il regolamento*, cit., 389, il quale sottolinea lo stato di incertezza di tale questione, frutto anche di risposte «pseudo-interpretative» dovute più a contingenze politiche che ad una seria volontà di chiarimento.

a livello legislativo, nel secondo caso si autorizza uno «sconfinamento» regolamentare che non sarebbe stato possibile pensare, in assenza di tale ermetica disposizione [44].

La rilevanza del contratto collettivo nazionale è ribadita dal c. 1° dell'art. 51, l. n. 142/1990 (inserito con la riforma del 1999), il quale ribadisce che «nell'organizzazione e gestione del personale gli enti locali tengono conto di quanto previsto dalla contrattazione collettiva di lavoro». Forse memore delle difficoltà interpretative delle disposizioni della l. n. 127/1997, ora il legislatore ha voluto precisare che rimane comunque ferma la regolamentazione contrattuale nazionale. Tale interpretazione pare ora confortata dalla lettera dell'art. 89, d.lgs. n. 267/2000 [45].

In tal senso si è detto che «il richiamo alla contrattazione collettiva per l'organizzazione del lavoro e la gestione del personale chiarisce che le innovazioni introdotte in materia non intaccano in alcun modo le «prerogative» del contratto e richiedono, per esempio, che l'organizzazione degli uffici venga attuata tenendo conto dei modelli di relazioni sindacali previsti dal contratto» [46]. Ma l'espressione «tenere conto» appare, ancora una volta, troppo approssimativa e giuridicamente inconsistente, così da creare forse più dubbi di quanti non ne volesse risolvere. I problemi pratici di tale andamento «altalenante» non sono di scarsa rilevanza, dal momento che, nella prassi, spesso vi sono contrasti tra disciplina contrattuale e disciplina regolamentare delle funzioni esercitabili, con il rischio di duplicazioni e di continui «aggiustamenti» della normazione locale a seguito di modifiche del contratto collettivo nazionale di lavoro [47].

---

[44] In tal senso G. SCIULLO, *Regolamento locale*, cit., 104. Tale autore tenta una lettura della disposizione «adeguata» al modello di riforma, ritenendo che «l'intervento invasivo del regolamento locale sarà da ritenersi legittimo a condizione che venga accompagnato da un'idonea motivazione».

[45] La disposizione, infatti, stabilisce unicamente che «la potestà regolamentare degli enti locali si esercita tenendo conto di quanto demandato alla contrattazione collettiva nazionale», senza riproporre l'infelice formulazione di cui all'art. 51, c. 1°, l. n. 142/1990, la quale, pertanto, deve ritenersi abrogata.

[46] S. RICCIO, in *Nuovo ordinamento degli enti locali e* status *degli amministratori*, cit., 115.

[47] Un esempio concreto di tali incongruenze è l'individuazione, da parte del CCNL, della figura del Responsabile di Area organizzativa, del tutto sconosciuta alla legislazione, che parla solamente di Responsabile del Servizio. In tale situazione il Regolamento locale dovrà destreggiarsi tra l'esigenza di funzionalità amministrativa (imposta dalla legge) e il rispetto del modello «organizzativo» di relazioni sindacali (previsto dal CCNL). Una delle soluzioni possibili, soprattutto nei comuni più piccoli, «privi» di dirigenti, è stata far coincidere le due figure, non ritenendosi possibile affidare competenze con rilevanza esterna a Responsabili di Servizi che non siano anche Responsabili di Area. Su questi e altri aspetti si rimanda a F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, cit., 397 ss., in partic. *sub*, nt. 16.

Nel complesso la riforma del 1999-2000, nata con il lodevole intento di semplificare e riordinare la legislazione sull'ordinamento e le funzioni degli enti locali (e quindi anche in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi), rischia, come abbiamo visto, di riproporre i medesimi problemi di stratificazione e dispersione. Un dato sembra comunque incontrovertibile: nel corso degli ultimi anni si è assistito ad una devoluzione e specificazione sempre più accentuata di competenze nei confronti del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi. Si segnalano, a tale proposito, il d.lgs. n. 80/1998, che ha inserito l'art. 36 *bis* al d.lgs. n. 29/1993, in materia di determinazione di piante organiche, e il d.lgs. n. 410 dello stesso anno, che ha modificato il d.lgs. n. 77/1995, attribuendo al regolamento in questione materie prima rimesse al regolamento di contabilità (più precisamente in materia di organizzazione del servizio finanziario).

4. *Conclusioni: verso una nuova stagione per le autonomie locali?*

C'è da domandarsi, dunque, se oggi lo statuto sia davvero ciò che tutti inizialmente pensavano – una specie di piccola costituzione del comune o della provincia, pattizia, compromissoria, stabile, fonte di certezza dei rapporti futuri – oppure non sia invece diventato un ingombrante «livello normativo» in più, il cui spazio di competenza potrebbe essere egregiamente coperto dai regolamenti locali. La sua giustificazione pare essere più simbolica che commisurata a un'effettiva esigenza di autonomia, specie se si consideri che esso va a costituire un livello di fonti superiore al regolamento grazie alla procedura di adozione, particolarmente complessa ma comunque ancorata al presupposto che, astrattamente, per l'approvazione occorre il concorso delle minoranze. Il che però non è più, da quando i cambiamenti operati con la l. n. 81/1983 assicurano comunque l'esistenza di una maggioranza assoluta in pressoché tutti gli enti locali.

Il quadro appare ancora più inquietante se si consideri che presso moltissimi enti locali gli statuti hanno introdotto – illegittimamente, secondo la Corte dei conti e la giurisprudenza amministrativa – fonti intermedie tra lo statuto e i regolamenti, e cioè i regolamenti approvati a maggioranza qualificata (l'unico che deve essere adottato con *quorum* speciali è il regolamento del consiglio) [48]. Non solo: lo stesso legislatore ha concorso a ingarbugliare

---

[48] Su tale problema cfr. L. PEGORARO, *Gli statuti degli enti locali*, cit., in partic. 237 ss. e 254 ss., nonché *La potestà statutaria degli enti locali: il controllo sugli statuti con particolare riferi-*

ulteriormente il panorama, inventando altri atti, né statuti né regolamenti, ma adottati dal consiglio, quali ad es. i principi per l'effettuazione delle nomine, che hanno natura regolamentare ma che dei regolamenti non hanno il *nomen iuris*, pur rappresentando un parametro di legittimità degli atti conseguenti. (Ci si chiede perché allora non fare la scelta una volta per tutte, con statuto o con regolamento, oppure perché non lasciare che ogni amministrazione proceda alle nomine come crede, visto che, ormai, l'esecutivo risponde direttamente al corpo elettorale).

Sul piano pratico, questa situazione ha suscitato non pochi problemi, ha alimentato il contenzioso, ha indotto molte amministrazioni a non dare attuazione a precisi disposti statutari, o addirittura a derogarli, favorendo una caduta verticale della legalità e la sottoposizione del diritto alle contingenze politiche.

A tale stato di cose ha contribuito peraltro l'incertezza con cui il disegno di riforma ha proceduto, quanto alle scelte strategiche sul tappeto. C'è un'intima connessione tra assetto delle fonti e forma di governo (anche locale), tale che l'uno non può non riverberarsi sull'altra, e viceversa.

All'inizio (e cioè nella l. n. 142/1990), apposta dal Parlamento la questione di fiducia sulla (mancata) elezione diretta del sindaco, l'attribuzione della potestà regolamentare al Consiglio appariva come la logica conseguenza della scelta operata. Con i continui e progressivi riassetti del sistema delle competenze, è però affiorata l'esigenza di attribuire almeno una categoria di regolamenti alla competenza della giunta: quelli relativi agli uffici e ai servizi. Per non rendere tuttavia troppo rivoluzionaria l'innovazione (e a prescindere dalla vaghezza semantica dei termini, per cui la latitudine della competenza è del tutto indeterminata), di nuovo il consiglio è chiamato a creare una fonte intermedia tra lo statuto e i regolamenti in questione, sotto forma di *regolamento* dei principi.

La situazione, per quanto riguarda le competenze, è aggravata dalla circostanza che ancora non è chiaro cosa abbia in mente il legislatore quanto allo sviluppo dell'amministrazione locale, e ancor meno cosa abbiano in mente le amministrazioni locali.

Al modello di forma di governo prefigurato dalla legge del 1990 – un misto tra le forme di governo assembleare, parlamentare, direttoriale – la l. n. 81/1993 ha sostituito una configurazione prevalentemente basata sulla legittimazione diretta dell'esecutivo [49]. Ciò comporterebbe una riduzione (ulte-

---

mento alla attuazione dei controlli nella Regione Veneto, in *Comuni d'Italia*, 1994, 1104, che affronta anche la questione del controllo preventivo di legittimità. Sul regolamento del consiglio si rimanda, da ultimo, a E. MAGGIORA, *Il funzionamento del consiglio comunale e provinciale: il nuovo regolamento dopo la l. n. 265/1999*, Giuffrè, Milano, 2000.

[49] Cfr. L. PEGORARO, *La forma di governo locale negli statuti dei comuni*, cit., 5 ss.

riore) del ruolo del consiglio (ma negli ultimi tempi la tendenza è quella opposta), accompagnata dalla introduzione larga dello *spoils system*, pel quale, come negli Stati Uniti, il sindaco si sceglie i suoi dirigenti, procede alle nomine negli organi esecutivi, e risponde delle sue scelte, al termine del mandato, direttamente agli elettori. Il disegno è in uno stato avanzato di attuazione, ma continuano a permanere incertezze e ambiguità quanto alla figura del segretario generale, alla posizione del personale burocratico, a quella del direttore generale (recezione dialettale della figura del *city manager*). Inoltre, non sono risolti i problemi connessi alla doppia responsabilità di dirigenti e organi politici, alla oppugnabilità degli atti dei dirigenti, alla loro (dubbia) revocabilità da parte degli assessori, e via dicendo. Proprio le fonti locali, in difetto di leggi apposite, dovrebbero far chiarezza su tutto ciò. Ma non lo fanno, salvo rare eccezioni.

L'inerzia dei comuni e delle province è d'altronde comprensibile, se solo si pensi alla difficoltà di rincorrere le continue modifiche legislative. Congegnata la l. n. 142/1990 in modo tecnicamente approssimativo, e calata nel contesto di quasi ottomila comuni non attrezzati per un compiuto esercizio di autonomia normativa, il Parlamento e il legislatore delegato si sono trovati ben presto, da un lato, a dover ricondurre alla legge, sottraendole all'autonomia locale, una serie di discipline (basti ricordare i problemi relativi allo *status* dei consiglieri, e persino l'esercizio degli strumenti consiliari di informazione, ispezione e controllo!), dall'altro, a ridisegnare di sana pianta interi settori, come quello del personale, della finanza, del controllo, ecc. Un compito – il primo – reso obbligato dall'eccessiva fiducia da parte del legislatore del 1990 che comuni e province fruissero dell'autonomia statutaria per regolare ciò che la legge non diceva, e che secondo i principi era il loro potestà disciplinare; il secondo, cagionato dalle iniziali resistenze politiche a operare una riforma completa, cosicché la soluzione di compromesso sortita dalla 142 non poteva reggere senza gli interventi successivi.

Se al legislatore va imputata la responsabilità di non essere stato previdente quanto occorreva (al punto da inserire nella legge del 1990 l'opinabile regola dell'abrogazione espressa, di cui all'art. 1, c. 3°, ben presto dimostratasi qual era, e cioè priva di significato normativo), dal canto loro troppi consigli comunali e provinciali hanno provveduto, in sede di attuazione statutaria, a completare l'opera configurando gli statuti stessi non già quali testi giuridici nei quali ciascuno – cittadini e funzionari, politici e altri operatori – potesse trovare ciò che si può fare e ciò che non si può fare, ciò che si deve fare e ciò che non si deve fare, bensì vere e proprie palestre di oratoria e di retorica, sedi di programmi politici e di enunciati esortativi anziché di regole giuridiche.

Come è stato dimostrato [50] allo stile di redazione approssimativo, molti (troppi!) statuti associano macroscopiche lacune nella disciplina delle materie di competenza, palesi violazioni dei principi ispiratori della legge (ad es. in materia di distinzione dei ruoli dell'esecutivo e del consiglio, dei dirigenti e degli amministratori), e persino eclatanti illegittimità.

Anche a seguito di vari interventi legislativi (da ultimo la l. n. 265/1999 e il d.lgs. n. 267/2000), gli enti locali devono procedere all'adeguamento delle proprie fonti statutarie (e regolamentari). L'occasione appare dunque propizia per una revisione complessiva delle medesime, sì da epurarle da enunciati non normativi, da disposizioni illegittime, da ridondanze, da norme non coerenti con i principi – vecchi e nuovi – espressi dalla legislazione, e altresì per rendere il *corpus* normativo di ciascun comune o di ciascuna provincia, mediante un'adeguata tecnica di *drafting*, quanto più possibile chiaro, leggibile, elastico e dunque adattabile a sopravvenuti mutamenti legislativi.

Certo ancora una volta, con la riforma del 1999, mentre si sono ampliate le possibilità di intervento degli enti locali a livello statutario e regolamentare in alcune direzioni (ad es. in tema di partecipazione popolare, decentramento comunale, funzionamento del consiglio e della giunta, garanzia e partecipazione delle minoranze), contemporaneamente si sono disciplinati nel dettaglio, a livello legislativo, molti degli aspetti inerenti tali settori [51]. I dubbi sull'inizio di una nuova «stagione» per le autonomie locali appaiano quindi più che fondati.

L'opera di ricostruzione di un nuovo e più leggibile sistema di fonti per il nostro ordinamento, naturalmente, non può essere compiuta solo dal basso. Nondimeno, forse proprio i livelli di governo più vicini alle esigenze di certezza e di prevedibilità del diritto manifestate dalla gente – e cioè gli enti locali – potranno farsi portatori di esse riscrivendo radicalmente o comunque adeguando con una rinnovata sensibilità i propri statuti e i propri regolamenti.

---

[50] L. PEGORARO, *Gli statuti degli enti locali*, cit.

[51] Significativo il caso dell'art. 1, l. n. 265/1999 il quale, modificando l'art. 4, legge del 1990, ha da un lato stabilito (ma era veramente necessario?) che «lo statuto … specifica … le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze», mentre dall'altro ha subito indicato le concrete (uniche?) modalità di attuazione e cioè «prevedendo l'attribuzione alle opposizioni della presidenza delle commissioni consiliari aventi funzioni di controllo o di garanzia, ove costituite» (cfr. l'art. 6, d.lgs. n. 267/2000, che ha eliminato tale specificazione).