

La Parte I apre con il Titolo I «Disposizioni generali» (artt. 1-12), contenente una serie di norme di tipo programmatico ed organizzativo, ancor prima che precetti concreti.

In questa sede sono, innanzitutto, individuati l'oggetto e i soggetti destinatari della disciplina legislativa ed una serie di altri principi generali della materia; viene, quindi, analizzata l'autonomia statutaria e regolamentare di Comuni e Province ed, infine, si pone l'attenzione sugli istituti di partecipazione popolare.

1 OGGETTO. — 1. Il presente **testo unico** contiene i **principi** e le **disposizioni** (1) 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 (2).

3. La legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni (3) ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per la loro **autonomia normativa** (4). 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 (5) le leggi della Repubblica non possono introdurre **deroghe** al presente testo unico se non mediante esplicita modificazione delle sue disposizioni (6) (7).

Testo Unico: i testi unici sono gli atti che raccolgono e coordinano disposizioni originariamente comprese in atti diversi, per semplificare il quadro normativo. È possibile distinguere fra testi unici:

- normativi (innovativi, delegati o di coordinamento), se modificano o abrogano le disposizioni legislative esistenti;
- compilativi (non innovativi o di mera compilazione), se si limitano al raccoglimento in un unico atto delle norme già esistenti, lasciando immutata la legislazione vigente.

Esistono, poi, i testi unici misti, aventi cioè ad oggetto non solo il coordinamento di disposizioni di fonte primaria (potestà legislativa delegata) ma anche la raccolta di disposizioni di rango secondario (potestà regolamentare delegificante).

Principi: norme fondamentali ma di contenuto generico, che ricevono attuazione da norme di dettaglio.

Disposizioni: norme di dettaglio o comunque a contenuto più circostanziato. In questo caso si intendono tutte le norme del T.U., siano esse principi o norme di dettaglio.

Regioni a statuto speciale: si tratta del Friuli Venezia Giulia, della Sardegna, della Sicilia, del Trentino-Alto Adige/Südtirol e della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Regioni che (ex art. 116, co. 1, Cost., così come sostituito dalla L. cost. 3/2001) dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti. Questi ultimi sono adottati con la legge costituzionale.

Province autonome di Trento e Bolzano: Le due Province in cui si articola la Regione Trentino-Alto Adige, dotate anche esse di autonomia qualificata (possono, fra l'altro, legiferare).

Autonomia normativa: «è la capacità riconosciuta ad un ente di costituire il

proprio ordinamento mediante l'emanazione di norme aventi la stessa natura e la stessa efficacia della normazione statale» ovvero «l'idoneità a disciplinare le materie di competenza mediante norme costitutive dell'ordinamento generale dello Stato, analogamente alle norme poste direttamente dallo Stato stesso» (Staderini).

La più alta espressione dell'autonomia normativa sono gli statuti e le leggi regionali; sono comunque espressione di autonomia normativa gli statuti degli enti minori e i regolamenti.

Gli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) godono di autonomia statutaria e regolamentare rispettivamente loro riconosciute anche a livello costituzionale agli artt. 114 e 117 nonché di autonomia impositiva e finanziaria riconosciuta all'art. 119 della stessa Costituzione. (v. anche sub. art. 3).

Enti locali: *enti pubblici territoriali a carattere locale, ovvero enti in cui il territorio è elemento costitutivo e criterio delimitatore della sfera di azione ma, soprattutto, indica la rilevanza meramente locale dei fini e degli interessi perseguiti. Sono tali, secondo le previsioni dello stesso Testo Unico (art. 2) i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Comunità montane, le Comunità isolate e le Unioni di Comuni. Nell'assetto costituzionale varato nel 2001, i primi tre enti godono di pari dignità giuridica (art. 114 Cost.).*

Deroga: *fenomeno attraverso il quale una norma disciplina in maniera diversa alcune fattispecie che rientrerebbero in altra norma di portata più generale, senza, tuttavia, porsi in contrasto con il principio sotteso alla norma generale.*

(1) Il comma in esame ricalca sostanzialmente il comma 1 dell'art. 1 L. 142/1990 con una, significativa, novità. Viene, infatti, espressamente affermato che il Testo Unico non contiene soltanto principi, ma anche disposizioni di dettaglio più o meno cogenti. Il D.Lgs. 267/2000 non si configura come Testo Unico ricognitivo con natura meramente compilatoria, ma come provve-

dimento in grado di operare una novazione dei testi legislativi raccolti e, quindi, un testo unico fonte grazie al quale il *corpus normativo* esistente si adegua ad una realtà in continuo divenire (T.A.R. Napoli, sez. I, 29-11-2001, n. 5109).

(2) Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, in base alla L. cost. 2/1993, godono, oggi, tutte di potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni. Il T.U. non si applica, però, solo quando le sue disposizioni risultino incompatibili con le attribuzioni regionali previste dagli statuti e dalle norme di attuazione degli stessi. Ribaltando in positivo la chiave di lettura del comma in commento, risulta naturale che le norme del Testo Unico, quando compatibili, costituiscono normazione organica anche per le Regioni e le Province ad autonomia differenziata.

(3) Il riferimento è a tutta la legislazione statale e regionale che disciplina l'ordinamento degli enti locali e l'esercizio delle funzioni loro conferite.

(4) Autonomia non significa indipendenza e l'ente locale può esplicare la sua potestà normativa soltanto in un quadro ordinamentale unitario. Per questo motivo la legislazione in materia di enti locali deve fissare i «paletti» invalicabili oltre i quali l'autonomia normativa delle collettività locali non può estendersi. Il comma in parola va letto alla luce della novella costituzionale del 2001, che vede l'autonomia normativa regionale e degli altri enti locali assegnata ai principi fissati dalla Costituzione (art. 114, co. 2, Cost.).

(5) L'art. 128 Cost. è stato abrogato con L. cost. 3/2001. Tale articolo, a garanzia dell'autonomia delle collettività locali, imponeva al legislatore statale di disciplinare in modo uniforme tutti gli enti locali, o almeno gruppi omogenei di enti (ad esempio tutti i Comuni oltre un certo numero di abitanti), evitando che un singolo ente fosse regolato in maniera differenziata. Il comma in esame, pertanto, va letto senza il riferimento a detto articolo, e non viene meno, in quanto lo spirito di tutela delle autonomie sotteso all'art. 128 viene non indebolito ma rinforzato dalla L. cost. 3/2001.

(6) Si tratta di una clausola di salvaguardia il cui scopo è quello di garantire — in una materia in continua evoluzione — la certezza del

diritto. Come affermato dalla dottrina (AMBROSI) «si vuole che il legislatore sia consapevole delle modifiche che intende introdurre; d'altro lato, viene ridotto, se non eliminato, lo spazio di apprezzamento che spetta all'interprete, in ordine al giudizio sulla incompatibilità tra la disciplina anteriore e quella sopravvenuta».

(7) L'art. 2, comma 2, L. 5-6-2003, n. 131 (cd. legge La Loggia) disponeva l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla L. cost. 3/2001. A ciò doveva provvedersi, nell'ambito della competenza legislativa dello Stato, mediante decreti legislativi da emanarsi entro il 31 dicembre 2005 (termine prorogato dalla L. 140/2004, di conversione del D.L. 80/2004 e poi dalla L. 306/2004, di conversione del D.L. 266/2004).

I criteri direttivi della delega erano:

- procedere alla *revisione* (attraverso la modificazione, l'integrazione, la soppressione e il coordinamento formale) delle disposizioni legislative sugli enti locali, **comprese quelle contenute nel Testo Unico**, limitatamente alle norme che contrastano con il sistema costituzionale degli enti stessi così come definito dalla L. cost. 3/2001. Ciò anche al fine di assicurare la *coerenza sistematica* della normativa, l'*aggiornamento* e la *semplificazione* del linguaggio normativo;
- la indicazione espressa sia delle norme *implicitamente abrogate* per effetto dell'entrata in vigore della *legge costituzionale 3/2001*, sia di quelle *implicitamente abrogate* da *successive disposizioni*.

L'art. 1 definisce l'oggetto del T.U.E.L., che enuncia i principi e le disposizioni in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite. Il T.U. è una legge generale della Repubblica che si autoattribuisce un'efficacia passiva rinforzata, in quanto non può essere derogato se non attraverso espressa modificazione delle sue disposizioni.

Tale «clausola di salvaguardia», imponendo al legislatore la consapevolezza delle modifiche da introdurre e, allo stesso tempo, riducendo la discrezionalità dell'interprete in ordine al giudizio di compatibilità tra la disciplina anteriore e quella sopravvenuta, assolve alla funzione di realizzare il principio di certezza del diritto (Carnevale).

Ferma restando l'ulteriore funzione di dare stabilità in tal modo al testo normativo (Groppi), assai discussa è la questione concernente la possibilità che una legge ordinaria possa riconoscersi una forza superiore a quella del tipo cui appartiene.

Sul punto, parte della dottrina (Paladin) rileva che, in regime di Costituzione rigida, come nel caso dell'ordinamento italiano, tale possibilità non può essere riconosciuta: vincoli o limiti alla «forza della legge» anche se non derivano direttamente dalla Costituzione, devono trovare comunque in essa un puntuale riferimento.

Muovendo dallo stesso assunto altri (Groppi) avevano individuato nell'art. 128 della Costituzione, secondo cui «le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati dalle leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni» la base giustificativa della sola modificazione espressa. In senso contrario (Paladin) si era osservato che dall'art. 128 Cost. (ora abrogato dalla L. cost. 3/2001) potesse derivare solo il divieto di sottrarre a Comuni e Province poteri e compiti loro attribuiti in virtù dell'autonomia ovvero quello di introdurre, senza un valido fondamento, distinzioni interne alle varie specie di enti locali.

2 AMBITO DI APPLICAZIONE. — 1. Ai fini del presente testo unico si intendono per enti locali i **Comuni**, le **Province**, le **Città metropolitane**, le **Comunità montane**, le **Comunità isolate** e le **Unioni di Comuni** (1).

2. Le norme sugli enti locali previste dal presente testo unico si applicano, altresì, salvo diverse disposizioni, ai **consorzi** cui partecipano enti locali, con esclusi-

sione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale e, ove previsto dallo statuto, dei consorzi per la gestione dei servizi sociali (2).

Comune: ente pubblico territoriale, a fini generali, titolare di tutte le funzioni amministrative che riguardano la collettività locale (che rappresenta e di cui promuove lo sviluppo) e il territorio.

Provincia: ente pubblico territoriale, intermedio tra Comune e Regione, le cui funzioni (riguardanti vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale) si qualificano in un'ampia capacità programmatica e di coordinamento dello sviluppo della comunità di cui è ente esponenziale.

Città metropolitana: è un ente locale autonomo, che costituisce un livello di governo sovracomunale in cui si articola l'Area metropolitana. Introdotto dalla L. 142/1990, quindi, disciplinato dal D.Lgs. 267/2000, ha ottenuto con la L. cost. 3/2001 una «copertura costituzionale». Da ultimo è intervenuta in materia la L. 42/2009 (federalismo fiscale).

Comunità montana: unione di Comuni, oltre ad essere ente locale, preposto specificamente alla valorizzazione delle zone montane e per l'esercizio di funzioni proprie o conferite e per l'esercizio associato di funzioni comunali.

Comunità isolana: ente locale costituito da più Comuni presenti in un'isola o arcipelago di isole, con la sola eccezione delle due Regioni a statuto speciale della Sicilia e della Sardegna.

Unione di Comuni: ente locale costituito da due o più Comuni, di norma confinanti, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza ed il cui statuto (approvato dai Consigli dei Comuni partecipan-

ti) individua liberamente gli organi e le funzioni.

Consorzi: strumenti di cooperazione fra Comuni e Province per lo svolgimento in forma associata di uno o più servizi e l'esercizio di funzioni. I consorzi possono essere facoltativi, quando sono costituiti volontariamente dagli enti interessati, oppure obbligatori, quando vengono (in casi eccezionali) istituiti da legge statale in presenza di un rilevante interesse pubblico.

(1) A seguito della L. cost. 3/2001, in base al nuovo testo dell'art. 114 Cost., la Repubblica è costituita da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, con elencazione che inverte l'ordine rispetto alla formulazione precedente, a dimostrazione del ruolo maggiore riconosciuto agli enti più vicini alle comunità locali. Va aggiunto che nel nuovo ordine costituzionale gli enti locali non devono essere più considerati come circoscrizioni di decentramento statale e regionale (come per l'abrogato art. 129 Cost.) in quanto enti autonomi con propri poteri, funzioni e statuti, secondo i principi fissati dalla Costituzione.

(2) Il co. 2 dell'art. 2, dunque, opera una distinzione tra consorzi costituiti fra enti locali ai quali si applicano le norme del Testo Unico e consorzi-azienda ai quali, ex art. 31, co. 8 dello stesso T.U. si applicano le disposizioni delle aziende speciali. Per i consorzi che gestiscono servizi sociali la disciplina applicabile è prevista dallo Statuto. Tale disposizione deve essere riletta alla luce delle importanti innovazioni intervenute nella disciplina dei consorzi a seguito della L. 448/2001 e del D.L. 269/2003 (conv. nella L. 326/2003) nonché della sentenza della Corte costituzionale n. 272/2004.

La norma assolve ad una funzione descrittiva generale in quanto provvede alla delimitazione dell'ambito di applicazione delle disposizioni del T.U.E.L., precisando quali enti debbano intendersi a tal fine come locali. I soggetti elencati nel primo comma sono: Comuni, Province, Città metropolitane, Comunità montane, Comunità isolane e Unioni di Comuni. Pur trattandosi di una disposizione che non trova alcuno specifico precedente nella L. 142/1990, nella sostanza, non ha comunque carattere in-

novativo in quanto l'elencazione si riferisce a soggetti considerati già dalla previgente disciplina «enti locali».

Il comma 2 dell'art. 2 disciplina l'applicabilità delle norme del Testo Unico ai consorzi individuando una distinzione di regolamentazione tra i consorzi-azienda e non.

3 AUTONOMIA DEI COMUNI E DELLE PROVINCE. — 1. Le **comunità locali**, ordinate in Comuni e Province, sono autonome (1).

2. Il **Comune** è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.

3. La **Provincia**, ente locale intermedio tra Comune e **Regione**, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo (2).

4. I Comuni e le Province hanno **autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa**, nonché **autonomia impositiva e finanziaria** nell'ambito dei propri **statuti e regolamenti** e delle **leggi di coordinamento della finanza pubblica** (3).

5. 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** (4). I Comuni e le Province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali (5).

Comune: [v. 2]; **Provincia:** [v. 2]; **Regione:** [v. 4]; **Statuto:** [v. 6]; **Regolamento:** [v. 7].

Comunità locali: termine generico che individua formazioni sociali aventi una dimensione territoriale locale, in cui si svolge la personalità dell'uomo.

Autonomia: capacità giuridica degli enti pubblici territoriali (nel caso specifico Comuni e Province) di svolgere, in sfere d'azione e con attribuzioni più o meno ampie, interessi propri, ma sempre inquadrabili in una ideologia comprensiva degli interessi generali (Giovenco-Romano). Più specificamente il Testo Unico definisce i seguenti tipi di autonomia:

- **normativa** quale potestà di emanare norme giuridiche aventi efficacia nell'ordinamento generale; la stessa si specifica nella potestà di dotarsi di propri statuti e di norme regolamentari (**autonomia statutaria e regolamentare**). Vedi anche art. 1;
- **organizzativa** quale possibilità di modulare l'organizzazione in funzio-

ne delle peculiari esigenze sia pure nel rispetto dei principi fissati da leggi statali;

- **amministrativa** quale capacità di emanare atti amministrativi che hanno la stessa efficacia di quelli statali;
- **impositiva e finanziaria** quale possibilità di imporre tributi e provvedere ad impiegare le proprie risorse finanziarie.

Leggi di coordinamento della finanza pubblica: sono le leggi che coordinano la finanza statale con quella degli enti territoriali, garantendo anche dal punto di vista finanziario l'unità e indivisibilità della Repubblica, sancite dall'art. 5 della Costituzione.

Funzioni proprie: sono le funzioni che Comuni, Province e Città metropolitane esercitano in quanto enti esponenziali delle rispettive collettività rappresentative dei loro interessi.

Funzioni conferite: sono le funzioni che vengono attribuite, delegate o trasferite dallo Stato o dalle Regioni.

Sussidiarietà (principio di): *criterio di ripartizione delle competenze fra diversi livelli di governo della cosa pubblica (verticale) o fra pubbliche amministrazioni e soggetti privati (orizzontale) di derivazione comunitaria (è stato, infatti, enunciato in modo compiuto per la prima volta dal Trattato di Maastricht del 1992). Il principio di sussidiarietà ha comunque un'origine assai più antica del processo di integrazione europea, rinvenendo le sue fonti nel pensiero liberale, nella dottrina sociale della Chiesa e nel federalismo.*

(1) Ai Comuni e alle Province vanno ora affiancate, per pari attribuzione e potestà (art. 114 Cost.), le Città metropolitane (v. anche artt. 22 e 23).

(2) La formula usata nel Testo Unico per la Provincia (così argomenta la dottrina, in tal senso si veda PINTO) «lascia ragionevolmente intendere come essa si collochi sul piano della rappresentanza generale degli interessi e di come essa possa assumere un ruolo primario nello sviluppo e nella tutela degli interessi locali affatto diverso da quello assunto in passato, soprattutto grazie all'applicazione del principio di sussidiarietà sia verticale che orizzontale».

(3) Tale autonomia trova, a seguito della novella del Titolo V della Parte II della Costituzione, una specifica copertura costituzionale. In tal senso, si vedano gli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost.

(4) Comuni, Province e Città metropolitane esercitano le funzioni connesse alla loro natura di enti esponenziali di determinate comunità territoriali (*funzioni proprie*) e tutte quelle funzioni che sono loro conferite, vale a dire trasferite, semplicemente delegate o attribuite *ex nihilo* (*funzioni conferite*) da Stato e Regioni. Tale conferimento viene attuato in base al principio di sussidiarietà, per il quale «L'esercizio delle re-

sponsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini. L'assegnazione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia» (art. 4, co. 3 L. 439/1989 che recepisce la Carta europea dell'autonomia locale, prima enunciazione in Italia del principio di sussidiarietà). Anche l'art. 118 Cost., novellato dalla riforma costituzionale del 2001, riprende la distinzione operata dal comma in commento tra funzioni proprie e funzioni conferite con la specificazione che il conferimento avviene mediante legge dello Stato o della Regione nelle materie di propria competenza. Per la disamina della citata previsione costituzionale e dell'attuazione di essa contenuta nell'art. 7 della L. 131/2003 (legge La Loggia) si rinvia all'art. 13 del presente Testo Unico.

Si confronti anche quanto detto nel commento all'art. 13 del T.U.

(5) Non solo le responsabilità pubbliche devono essere attribuite alle autorità amministrative più vicine ai cittadini interessati, ma queste ultime devono addirittura ritirarsi da quelle «attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonomia iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali» (*sussidiarietà orizzontale*). La formulazione del principio nel T.U. (e, ancor prima, nella L. 265/1999) è tuttavia ancora limitata, in quanto presuppone una partecipazione dei cittadini a funzioni che restano nella titolarità degli enti locali. Ben più pregnante appariva il testo dell'art. 56 del Progetto della Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali, istituita nel 1997, secondo il quale le funzioni pubbliche potevano essere attribuite ai diversi enti territoriali, sulla base del principio di sussidiarietà verticale, solo dopo il riconoscimento e il rispetto della sfera delle attività che avrebbero potuto essere svolte adeguatamente dall'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli o associati.

La comunità locale, una delle formazioni sociali in cui si svolge la personalità del cittadino, deve avere «il diritto e la capacità effettiva [...] di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la [propria] responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici» (art. 3, co. 1 della Carta Europea dell'Autonomia locale firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, recepita nell'ordinamento italiano dalla L. 439/1989). In ciò si sostanzia il concetto di autonomia loca-

le, che trova ulteriori precisazioni nelle diverse forme di autonomia riconosciute dall'articolo in esame e ora suffragate e potenziate dalla lettera novellata dell'art. 114 Cost.

4 SISTEMA REGIONALE DELLE AUTONOMIE LOCALI. — 1. Ai sensi dell'articolo 117, primo e secondo comma (1), e dell'articolo 118, primo comma (2), della Costituzione, le **Regioni**, ferme restando le funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, organizzano l'esercizio delle **funzioni amministrative** a livello locale attraverso i Comuni e le Province (3).

2. Ai fini di cui al comma 1, le leggi regionali si conformano ai principi stabiliti dal presente testo unico in ordine alle funzioni del Comune e della Provincia, identificando nelle materie e nei casi previsti dall'articolo 117 della Costituzione, gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio (4).

3. La generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane, in base ai principi di cui all'articolo 4, comma 3, della legge del 15 marzo 1997, n. 59, secondo le loro dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale (5).

4. La legge regionale indica i principi della **cooperazione** dei Comuni e delle Province tra loro e con la Regione, al fine di realizzare un efficiente **sistema delle autonomie locali** al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile (6).

5. Le Regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono **strumenti e procedure di raccordo e concertazione**, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la **collaborazione** e l'**azione coordinata** fra Regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze (6).

Funzioni amministrative: [v. 13].

Regione: ente costituzionale a base territoriale che trova la sua disciplina fondamentale direttamente nella Costituzione, che riconosce ad essa autonomia statutaria, legislativa, amministrativa, finanziaria.

Cooperazione: rapporto di tipo collaborativo fra soggetti diversi.

Sistema delle autonomie locali: Grazie all'impulso e al coordinamento della Regione, gli enti locali sono organizzati in sistema nel quale operano come un gruppo coordinato al fine di conseguire uno sviluppo economico, sociale e civile armonico ed equilibrato.

Strumenti e procedure di raccordo e concertazione: sono tutti gli istituti attraverso i quali si realizza la cooperazione.

Collaborazione: il principio di leale collaborazione impone ai diversi livelli di governo territoriale di improntare le proprie relazioni a criteri di parità e lealtà reciproca, in modo da assicurare la funzionalità dell'intervento pubblico senza comprimere le autonomie territoriali.

Azione coordinata: il coordinamento presuppone un rapporto di tipo sovraordinato fra Regioni ed enti locali, con l'obiettivo di garantire la funzionalità dell'intero sistema degli enti locali evitando che si realizzino inerzie da parte delle comunità locali.

(1) L'art. 117 Cost. distingue per materia la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni.

Con la modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione operata dalla L. cost. 3/2001 tale articolo è stato completamente riformulato ribaltando la precedente impostazione che, fermo restando la competenza legislativa generale dello Stato, individuava espressamente le materie di competenza legislativa regionale (comma 1) e attribuiva una competenza legislativa concorrente alle Regioni, ovvero il potere di emanare norme attuative di leggi quadro della Repubblica (comma 2).

Il nuovo testo, infatti, individua:

- a) i settori in cui lo Stato legifera in modo esclusivo, riservando a sé ben 17 materie (comma 2);
- b) i settori in cui vi è una potestà legislativa concorrente, vale a dire in cui le Regioni sono tenute a legiferare nel rispetto dei principi fondamentali definiti dalla legislazione statale (comma 3);
- c) i settori in cui esiste una potestà legislativa esclusiva delle Regioni, senza interventi da parte delle autorità statali. Si tratta di materie che devono essere ricavate per esclusione e individuate tra quelle non esplicitamente incluse nei primi due elenchi (comma 4).

A seguito della suddetta modifica, pertanto, il riferimento al primo e al secondo comma dell'art. 117 Cost. non è più attuale, ma va inteso al nuovo sistema di riparto delineato dal vigente art. 117, e in particolare dai suoi commi 4, 5, 6 e 8.

(2) L'art. 118 Cost. provvede al riparto delle funzioni amministrative tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali (Città metropolitane, Province, Comuni) attribuendone, nell'attuale formulazione adottata dalla L. cost. 3/2001, la titolarità generale ai Comuni, in qualità di ente più vicino ai cittadini, e, in via subordinata, qualora lo impongano esigenze di carattere unitario, a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. A seguito della modifica dell'art. 118 Cost., il riferimento al primo comma va presumibilmente inteso come fatto ai commi 1 e 2.

(3) In particolare, le Regioni sono chiamate essenzialmente a disciplinare l'*organizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale* attraverso i Comuni e le Province, nel rispetto dei seguenti limiti:

— i principi posti dallo stesso testo unico in ordine alle funzioni comunali e provinciali;

- il *criterio di ragionevolezza*, cui le scelte organizzative regionali devono essere improntate nella *identificazione degli interessi comunali e provinciali* (come precisato dal comma 2), inteso soprattutto in termini di coerenza tra le soluzioni adottate e le caratteristiche della *popolazione* e del *territorio*;
- l'intangibilità dell'*autonomia statutaria e della potestà regolamentare* di cui godono Comuni e Province;
- il rispetto dei principi enucleabili dall'art. 4, comma 3 della L. 15 marzo 1997, n. 59 che sono poi alla base della nuova formulazione dell'art. 118 Cost. e, dunque, del riparto ascendente (dal Comune, via via salendo verso lo Stato) delle funzioni amministrative.

(4) Le Regioni devono identificare gli interessi comunali, provinciali e metropolitani intorno ai quali coagulare le funzioni e i compiti amministrativi, nel pieno rispetto dei principi del T.U. in ordine alle funzioni dei relativi enti locali (v. artt. 13, 19 e 20). Tale identificazione viene fatta in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio, consentendo quindi un'accentuata diversificazione fra enti dello stesso tipo.

(5) Primo fra i principi richiamati è quello di *sussidiarietà*, a cui devono aggiungersi anche quelli di *adeguatezza e differenziazione*, in base ai quali l'allocazione delle funzioni deve tener conto dell'idoneità organizzativa e delle diverse caratteristiche (strutturali, organizzative, territoriali, demografiche e associative) degli enti riceventi. Al fine di garantire una agevole individuazione delle responsabilità pubbliche, inoltre, devono essere attribuite ad un unico soggetto tutte le funzioni ed i compiti connessi, strumentali e complementari alle materie conferite (principio di *responsabilità e di unicità dell'amministrazione*) e in maniera omogenea per lo stesso livello di governo (principio di *omogeneità*). Il conferimento deve assicurare, inoltre, *efficienza ed economicità*, tener conto della capacità finanziaria degli enti riceventi (principio della *copertura finanziaria*) e garantire l'*autonomia organizzativa e regolamentare* degli enti locali anche allo scopo di renderne effettiva la responsabilità.

La novella dell'art. 118 Cost., recata dalla L. cost. 3/2001, consolida e costituzionalizza i principi della sussidiarietà, dell'adeguatezza e

della differenziazione specificando che l'applicazione di essi «parte dal basso», ossia dai Comuni, «con esclusione di un ruolo esorbitante e tendenzialmente generale delle Regioni e comunque con netto superamento della logica del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative regionali» (DE MARTINO).

(6) La necessità di ricorrere a strumenti di raccordo e coordinamento diventa imprescindibile in presenza di un forte decentramento. Alla luce della nuova formulazione dell'art. 114 Cost. secondo cui, a definire il sistema autonomistico, concorrono a pari dignità istituzionale auto-

mie regionali e autonomie locali (PASTORI), diventa indiscutibile la scelta di costituire una sede precipua di coordinamento prevedendo la nascita del **Consiglio delle autonomie locali**, organo collegiale che dà voce alle esigenze del territorio e crea un immediato contatto fra la regia regionale e la disomogeneità locale (DI FAZIO).

Il revisore costituzionale (art. 123 Cost.) demanda allo Statuto regionale la disciplina di tale organo collegiale, attribuendo al legislatore regionale un ampio margine di discrezionalità riguardo alla composizione e al funzionamento dello stesso.

Il testo unico, all'art. 4, nel delineare il sistema regionale delle autonomie locali e nel ridefinire il problematico rapporto tra Regioni ed enti locali ha ribadito la collocazione istituzionale della Regione quale «centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali» (sottolineata dalla Corte costituzionale con sent. 343/1991), configurando così il rapporto fra lo Stato e gli enti locali come un rapporto prevalentemente mediato, attraverso il ruolo di governo attribuito all'ente regionale.

L'analisi del rapporto Regioni-enti locali non può non coordinarsi con l'art. 114 Cost. che, nella nuova formulazione ad opera della L. cost. 3/2001, proclama la pari dignità istituzionale dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni in qualità di enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Nella stessa ottica si innesta il dispositivo del novellato art. 118 Cost. che attribuisce in via generale le funzioni amministrative ai Comuni, consacrando sul piano costituzionale il cd. municipalismo d'esecuzione. Il revisore costituzionale, dunque, sembra aver limitato la portata del ruolo che le Regioni ricoprono nel sistema degli enti locali: al riguardo, con l'abrogazione dell'art. 130 Cost., viene superato il modello dell'ente locale subordinato, nell'esplicazione della sua autonomia operativa, all'organo regionale» ed emerge, invece, la volontà di creare un rapporto di coordinamento.

5 PROGRAMMAZIONE REGIONALE E LOCALE. — 1. La Regione indica gli obiettivi generali della **programmazione economico-sociale e territoriale** e su questi ripartisce le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali.

2. Comuni e Province concorrono alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e delle Regioni e provvedono, per quanto di propria competenza, alla loro specificazione ed attuazione (1) (2).

3. La legge regionale stabilisce forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della Regione.

4. La legge regionale indica i criteri e fissa le procedure per gli atti e gli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei Comuni e delle Province rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali.

5. La legge regionale disciplina, altresì, con norme di carattere generale, modi e procedimenti per la verifica della compatibilità fra gli strumenti di cui al comma 4 e i programmi regionali, ove esistenti.

Programmazione economico-sociale: si tratta della programmazione che riguarda lo sviluppo economico-sociale della comunità regionale.

Programmazione territoriale: è la programmazione avente ad oggetto la pianificazione del territorio della comunità regionale.

(1) Il concorso cooperativistico dei Comuni e delle Province alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e nei programmi

dello Stato e delle Regioni dà luogo a quella che la dottrina (DOMENICHELLI) definisce «continuità amministrativa». Si tratta di una «continuità che può essere appunto realizzata solo profilando un criterio programmatico che funga da elemento di trasmissione e di coesione o di coerenza tra i vari livelli di governo».

(2) Il ruolo programmatico della Provincia non si limita al solo contributo definitorio dei piani e programmi statali e regionali, in quanto a norma dell'art. 20 dello stesso Testo Unico essa è sede di programmazione propria.

Il ruolo di programmazione svolto dalle Regioni rappresenta uno strumento indispensabile per la realizzazione di un compiuto ed integrato sistema delle autonomie locali. Il ricorso al modulo programmatico, e quindi il ricorso alle leggi-programma alla cui delimitazione devono concorrere, in chiave collaborativa gli enti infraregionali, consente la pacifica ed armoniosa convivenza fra autonomia politica regionale e autonomia politico-amministrativa comunale (PALMA).

La Regione infatti non può elaborare dall'alto un programma e poi autoritativamente imporlo agli enti territoriali locali; occorre richiedere, nel processo di formazione della legge-programma, la partecipazione di questi ultimi, procedere cioè ad un preventivo tentativo di accordo e di coordinamento con i livelli di governo infraregionali, in modo che non venga mortificata se non azzerata l'autonomia decisionale degli stessi (PALMA).

Primo passo nell'ambito della programmazione è l'indicazione da parte delle Regioni degli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale e conseguentemente la ripartizione delle risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali (comma 1, art. 5).

I Comuni e le Province, così come stabilisce il comma 2 dell'art. 5 del T.U., concorrono all'individuazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi statali e regionali e provvedono, per quanto di loro competenza, alla loro specificazione ed attuazione. Più dettagliatamente le leggi regionali:

- stabiliscono i modi e le forme della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e dei programmi regionali e degli altri provvedimenti della Regione (art. 5, comma 3);
- indicano i criteri e fissano le procedure per gli atti e gli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei Comuni e delle Province, rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali (art. 5, comma 4);
- disciplinano modi e procedimenti per la verifica della compatibilità fra gli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale con i programmi regionali, ove esistenti (art. 5, comma 5);
- prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, per consentire la collaborazione e l'azione sinergica e coordinata fra Regione ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze.

Il ruolo di programmazione cui sono preposte le Regioni viene promosso dalla L. cost. 3/2001 che, raducando la titolarità generale delle funzioni amministrative in capo ai Comuni (art. 118 Cost., comma 1), recepisce il modello secondo cui le Regioni devono di norma svolgere «funzioni di indirizzo» e affidare la «gestione» agli enti più vicini al cittadino.

6 STATUTI COMUNALI E PROVINCIALI. (1) — 1. I Comuni e le Province adottano il proprio **statuto (2)**.

2. Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dal presente testo unico **(3)**, stabilisce le **norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente** e, in particolare, specifica le **attribuzioni degli organi (4)** e le **forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze (5)**, i **modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio (6)**. Lo statuto stabilisce, altresì, i **criteri generali in materia di organizzazione dell'ente**, le **forme di collaborazione fra Comuni e Province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi (7)**, lo **stemma e il gonfalone** e quanto ulteriormente previsto dal presente testo unico **(8) (9)**.

3. Gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125, e per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle **Giunte** e negli organi collegiali del Comune e della Provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti **(10)**.

4. Gli statuti sono deliberati dai rispettivi **Consigli** con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della **maggioranza assoluta** dei consiglieri assegnati. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche alle modifiche statutarie **(11)**.

5. Dopo l'espletamento del controllo da parte del **competente organo regionale**, lo statuto è pubblicato nel bollettino ufficiale della Regione, affisso all'**albo pretorio** dell'ente per trenta giorni consecutivi ed inviato al Ministero dell'Interno per essere inserito nella raccolta ufficiale degli statuti. Lo statuto entra in vigore decorsi trenta giorni dalla sua affissione all'albo pretorio dell'ente **(12)**.

6. L'ufficio del Ministero dell'Interno, istituito per la raccolta e la conservazione degli statuti comunali e provinciali, cura anche adeguate forme di pubblicazione degli statuti stessi.

Giunta: [v. 36]; **Consiglio:** [v. 36]; **Maggioranza assoluta:** [v. 38]; **Albo pretorio:** [v. 124].

Statuto: un atto normativo avente come oggetto l'organizzazione dell'ente e le li-

nee fondamentali della sua attività. Lo Statuto è, quindi, espressione di una potestà organizzatoria a carattere normativo, che può essere attribuita o allo stesso ente sulla cui organizzazione si statuisce

(in questo caso si parla di autonomia statutaria), oppure ad un organo o ente diverso (cd. **etero-Statuti**).

Norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente: sono le regole essenziali che presidono alla struttura organizzativa dell'ente.

Attribuzioni degli organi: le competenze, le funzioni e i compiti dei singoli organi dell'ente, ovviamente nel rispetto dei principi fissati dal T.U., che definisce e precisa i poteri e i compiti di alcuni organi comunali e provinciali sia politici che burocratici.

Forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze: in via esemplificativa si può far riferimento all'attribuzione di poteri ispettivi o più genericamente di poteri di informazione ai consiglieri dell'opposizione.

Modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio: lo statuto deve prevedere le modalità con cui viene esercitata la rappresentanza istituzionale dell'ente, quella giuridica in relazione agli atti e provvedimenti che impegnano l'ente verso l'esterno e quella in giudizio, tenendo ovviamente conto delle altre norme del T.U. che regolano la materia (v. artt. 50 e 107).

Criteri generali in materia di organizzazione dell'ente: lo statuto deve esporre sinteticamente le finalità e gli aspetti strutturali dell'organizzazione dell'ente.

Forme di collaborazione tra Comuni e Province: alcune sono già previste dal T.U. (si pensi ai consorzi, agli accordi di programma, alle convenzioni), altre sono individuabili dagli enti locali nell'ambito della loro autonomia statutaria.

Forme della partecipazione popolare: lo statuto valorizza le libere forme associative e promuove organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale, favorendo la partecipazione alla vita pubblica locale anche dei cittadini comunitari e degli stranieri regolarmente soggiornanti; indica le modalità secondo le quali devono essere previste

forme di partecipazione degli interessati ai procedimenti relativi all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive; prevede forme di consultazione della popolazione, procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte dei cittadini, referendum.

Forme del decentramento: Comuni e Province attuano forme obbligatorie o facoltative di decentramento dei compiti e dei servizi loro affidati, così come previsto dagli artt. 17 e 21 del T.U.

Forme dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi: relativamente a tale materia, lo statuto si trova compreso fra le disposizioni dell'art. 10 del T.U. e la normativa di dettaglio fissata dal regolamento di attuazione (v. anche art. 10).

Stemma e gonfalone: si tratta di segni distintivi dei Comuni e delle Province, la cui determinazione e il cui uso deve essere disciplinato dallo statuto per garantirne la stabilità al di là del mutare delle maggioranze politiche.

Competente organo regionale: si tratta del Comitato regionale di controllo, deputato al controllo preventivo di legittimità degli atti indicati dall'art. 126 del T.U.E.L.; ciò, fino all'entrata in vigore della L. cost. 3/2001, che ha abrogato l'intero articolo 130 Cost. che prevedeva l'istituzione dei CORECO e ad essi affidava il controllo preventivo di legittimità sugli atti degli enti locali.

(1) A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, l'autonomia statutaria ha trovato riconoscimento nella stessa Carta costituzionale laddove (art. 114, comma 2) si stabilisce che i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono enti autonomi con propri statuti.

Tale forma di autonomia, introdotta nell'ordinamento comunale e provinciale dalla L. 142/1990, e riconosciuta, attualmente, a livello di legislazione ordinaria dal presente articolo, consiste nel potere dell'ente di dotarsi di uno «strumento giuridico che ne informi l'autonomia, ne plasmi l'organizzazione e ne stabilisca le linee di sviluppo dell'attività» (ITALIA).

L'art. 4 della L. 131/2003 ribadisce, inoltre, la potestà statutaria degli enti locali riconducendola, assieme a quella regolamentare, nell'ambito del più ampio concetto di **potestà normativa** intesa quale potere di dettare norme **capaci di innovare l'ordinamento giuridico** e, conseguentemente, di imporsi ai cittadini appartenenti alla comunità che l'ente stesso rappresenta.

(2) L'esercizio della autonomia statutaria è un obbligo per gli enti locali, che devono adottare uno statuto che identifichi i tratti essenziali della propria organizzazione, che sia proprio delle comunità territoriali che rappresentano, che ne dia l'immagine giuridica dell'organizzazione e dell'attività. A conferma dei caratteri della necessità e della veridicità dello Statuto si veda **C.d.S. 18-1-1949, n. 35** e **C.d.S. 9-2-1960, n. 1263**.

(3) Secondo tale comma lo statuto è assoggettato al solo limite «*dei principi fissati dallo stesso testo unico*». Tale disposizione è da mettere in riferimento al contenuto dell'art. 1 del Testo Unico, laddove sancisce:

- al comma 1: «*Il presente testo unico contiene i principi e le disposizioni in materia di ordinamento degli enti locali*»;
- al comma 2: «*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*».

Su tale tessuto normativo si innesta il processo di riforma avvenuto con la L. cost. 3/2001 ed attuato con la L. 131/2003.

Infatti con la versione novellata dell'art. 114 Cost. il *potere normativo* degli enti locali e quindi l'*autonomia statutaria* rientrano tra le prerogative direttamente contemplate dalla Carta costituzionale come tali assoggettate al limite dei «*principi fissati dalla Costituzione*». L'art. 4 della L. 131/2003 individua più precisamente i vincoli cui è subordinato l'esercizio della potestà statutaria: nei *principi generali in materia di organizzazione pubblica*; nelle *leggi statali disciplinanti la legislazione elettorale, gli organi di Governo e le funzioni fondamentali di Comuni, province e Città metropolitane* (materie oggetto di legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117 Cost. co. 2, lett. p).

L'interrogativo ora da porsi è se alla luce del dettato costituzionale possa mantenersi la tradizionale collocazione degli statuti tra le *fonti sub primarie* che traggono legittimazione direttamente dalla Costituzione o configurarli quali *fonte di rango secondario*, attesa la loro impossibilità di derogare alle norme primarie. Sul punto si confronta anche la sentenza di **Cass. civ., SS.UU., 16-6-2005, n. 12868**.

Sotto il profilo sistematico la diversa collocazione degli statuti nel sistema delle fonti investe anche il problema della loro eventuale sottoposizione al giudizio di conformità da parte della Corte costituzionale.

(4) Il **C.d.S., sez. V, con dec. 3-3-2005, n. 832** ha precisato che il potere di specificazione delle attribuzioni degli organi, genericamente rimesso alla potestà statutaria comunale, non può che riferirsi agli organi comunali «*diversi*» da quelli di governo (individuati dall'art. 36, comma 1°, D.Lgs. 267/2000 nel «*consiglio, giunta, sindaco*») e pertanto va riferito ai dirigenti in genere, al direttore generale (ove previsto), agli incaricati a contratto in qualifiche dirigenziali ed all'organo di revisione.

(5) La previsione va letta combinatamente al contenuto precettivo dell'art. 44 dello stesso TUEL (v.) che, in tema di controllo consiliare, attiva forme di garanzia e partecipazione delle minoranze, attribuendo la presidenza delle commissioni consiliari aventi funzioni di controllo e garanzie, ove costituite, proprio alle forze di opposizione.

(6) È un riferimento introdotto *ex novo* dal Testo Unico: sulla possibilità che lo statuto, ai sensi dell'art. 6, co. 2, possa legittimamente conferire la rappresentanza ad agire in giudizio e a resistere alle liti a persona diversa dal Sindaco (art. 50 del T.U.) è importante riportare un intervento della citata **Cass. civ., SS.UU., 16-6-2005, n. 12868**.

La Corte, in proposito, partendo dall'assunto che nell'ambito organizzativo dei Comuni, la legge dello Stato non costituisce più un limite invalicabile se non nei principi inderogabili, argomenta che nell'art. 50 non è da ravvisarsi un limite tale. Orbene, non c'è nessun elemento, a giudizio della Cassazione, rinvenibile nell'art. 50 del T.U. né in altra disposizione che induca a ritenere che l'attribuzione al Sindaco e al Presidente della Provincia della rappresentanza dell'ente sia preclusiva della possibilità che al-

tri soggetti, espressamente indicati nello statuto, siano chiamati a rappresentare i relativi Comuni nelle liti attive e passive.

(7) Ha osservato il **C.d.S., sez. V, con dec. 3-3-2005, n. 832**, già citata, che l'art. 4, comma 2, L. 131/2003, nella parte in cui precisa che «lo statuto, in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale di attuazione dell'art. 11, secondo comma, lettera p) della Costituzione, stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare», va interpretato in senso restrittivo, occorrendo privilegiare le attribuzioni degli organi di governo stabilite dal D.Lgs. 267/2000 in considerazione della natura secondaria della normativa statutaria comunale rispetto alle fonti legislative statali e regionali, salvo le modifiche che dovessero in futuro intervenire.

(8) Si tratta, secondo la classificazione tradizionale, del contenuto *necessario, essenziale ed uniforme* dello statuto, vale a dire del contenuto che lo statuto deve inderogabilmente possedere. Ad esso si affiancano un contenuto *facoltativo*, che lo statuto può disciplinare laddove sia a ciò autorizzato dal T.U. (si pensi ad esempio all'istituzione del Difensore civico), e un contenuto *praeter legem*, comprensivo di tutti i profili non riservati alla legge o al regolamento e non incompatibili con i principi fissati dalla legge. Anche la legge La Loggia si occupa del contenuto dello statuto. All'art. 4, comma 2, enuncia che lo statuto stabilisce i *principi dell'organizzazione e del funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare*.

(9) Circa il contenuto dello statuto c'è da segnalare ancora l'intervento di **Cass.civ., SS.UU.,**

16-6-2005, n. 12868 in cui si mette bene in evidenza che nella previsione in esame (art. 6) il legislatore ha voluto realizzare una *sostanziale delegificazione* in ordine all'organizzazione ed al funzionamento dell'ente territoriale, *mediante il trasferimento dalla legge nazionale ad una fonte autonoma, affidata allo statuto*.

(10) Gli statuti devono prevedere norme che assicurino condizioni di pari opportunità fra uomo e donna, individuando una o più delle finalità verso le quali si orientano le azioni positive previste dal D.Lgs. 11-4-2006, n. 198, recante il Codice delle pari opportunità (da ultimo modif. dal **D.Lgs. 5/2010**) e che recepisce e implementa le disposizioni già proprie, in materia, dell'abrogata L. 125/1991. Dette azioni devono ovviamente coordinarsi ed essere particolarmente attinenti alle condizioni economiche e sociali della comunità che l'ente locale rappresenta. Lo statuto inoltre promuove la presenza delle donne negli organi di governo dell'ente e delle strutture da esso dipendenti.

(11) La norma impone per l'approvazione dello statuto un procedimento aggravato che prevede una maggioranza qualificata (due terzi dei consiglieri assegnati in prima battuta e, quindi, la maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati per due volte consecutive) stante l'importanza dell'atto e la conseguente necessità di consentire la più ampia discussione e comparazione di interessi da parte della maggioranza e dell'opposizione consiliare.

(12) A seguito dell'intervento riformatore della L. cost. 3/2001 sul Titolo V della Parte II della Costituzione e dell'abrogazione dell'art. 130 Cost. che disciplinava le forme del controllo preventivo di legittimità sugli atti degli enti locali, tra cui lo statuto, è da considerare abrogata la previsione che dispone l'invio di esso al CORECO per il sindacato di legittimità della delibera in cui è contenuto.

«[...] Il conferimento della potestà statutaria costituisce l'espressione più qualificante dell'autonomia dei Comuni e delle Province. Consentire a ciascun ente la deliberazione del proprio statuto significa consacrare il principio secondo cui non è lo Stato che regola autoritativamente ed uniformemente la vita delle amministrazioni elettive, ma sono queste stesse che, nell'ambito loro riconosciuto, si dotano di strumenti di autogoverno adattando la propria struttura gestionale alla peculiarità della realtà sociale che sono chiamate ad interpretare [...]» (Circolare del Ministero dell'Interno 7 giugno 1990).

Ed ancora in senso più pregnante la Corte di Cassazione, sezioni unite civili, nella sentenza n. 12868 del 26 giugno 2005, argomenta che dal quadro normativo delineatosi a seguito della riforma costituzionale: «[...] Ne risulta così accentuata l'immanenza della potestà statutaria al principio di autonomia sancito dall'art. 5 Cost. e la configurazione dello statuto come espressione della esistenza stessa e della identità dell'ordinamento giuridico locale [...]».

7 REGOLAMENTI. — 1. Nel rispetto dei **principi** fissati dalla legge (1) e dello **statuto** (2), il Comune e la Provincia adottano (3) **regolamenti** nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni (4) (5).

Principi: [v. 1]; **Statuto:** [v. 6].

Regolamento: atto normativo a caratteristiche secondario che gli enti locali adottano per disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni loro attribuite.

(1) Si intende sia il Testo Unico, sia più in generale la legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle loro funzioni.

(2) Il regolamento è un atto *formalmente amministrativo* e *sostanzialmente normativo*. La soggezione dei regolamenti ai principi fissati dalla legge e dallo statuto comporta l'attribuzione agli stessi del carattere di *fonte normativa secondaria* o, secondo alcuni (MARTINES), *terziaria* o *subsecondaria*.

(3) L'organo competente ad emanare i regolamenti è il Consiglio, fatta eccezione per il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, la cui adozione spetta alla Giunta nel rispetto dei criteri generali fissati dal Consiglio.

(4) Ulteriore forma di esplicitazione dunque, dell'autonomia normativa di cui godono Comuni e Province, è costituita dalla potestà regolamentare.

Con la riforma costituzionale ad opera della L. cost. 3/2001 la potestà regolamentare degli enti locali è stata definitivamente costituzionalizzata. Il riformato art. 117, co. 6, Cost. rico-

nosce la *potestà regolamentare* a favore di Comuni, Province e Città metropolitane «*in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*».

La legge La Loggia nel dettare disposizioni attuative della previsione dell'art. 117, co. 6 Cost., precisa lo *spatium agendi* della potestà regolamentare, in quanto ai sensi dell'art. 4, comma 4, ad essa riserva la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane alla potestà regolamentare dell'ente locale, «*nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione*».

(5) Il T.U. mentre da una parte conferma la natura attuativa-integrativa dei regolamenti locali che, in sostanza, disciplinano in maniera dettagliata quanto già contenuto in linee essenziali all'interno del testo statutario, dall'altra concede agli enti locali (*il Comune e la Provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza*) la possibilità di adottare regolamenti in tutte le materie rientranti nella loro attività, purché previste dallo Statuto e non soltanto nelle materie elencate specificamente in tale articolo.

La potestà regolamentare era riconosciuta agli enti locali anche prima dell'entrata in vigore del nuovo ordinamento degli enti locali, ma si trattava di un potere speciale che traeva la sua fonte, di volta in volta, da specifiche leggi di settore di cui dettava norme di mera attuazione. Con la riforma costituzionale la potestà regolamenta-

re trova un ancoraggio nel testo dell'art. 117, co. 6 Cost. novellato; pertanto i regolamenti diventano una delle espressioni costituzionalmente riconosciute, accanto agli statuti, della autonomia normativa delle collettività locali e consentono all'ente locale di regolare autonomamente la propria organizzazione e i modi di esercizio delle proprie competenze.

7bis SANZIONI AMMINISTRATIVE. (1) — 1. Salvo diversa disposizione di legge, per le violazioni delle disposizioni dei **regolamenti** comunali e provinciali si applica la **sanzione amministrativa** pecuniaria da 25 euro a 500 euro.

1bis. La sanzione amministrativa di cui al comma 1 si applica anche alle violazioni alle **ordinanze** adottate dal **Sindaco** e dal **Presidente della Provincia** sulla base di disposizioni di legge, ovvero di specifiche norme regolamentari **(2) (3)**.

2. L'organo competente a irrogare la sanzione amministrativa è individuato ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689 **(4)**.

Regolamenti: [v. 7]; **Sindaco:** [v. 36];

Presidente della Provincia: [v. 36].

Sanzione amministrativa: costituisce la conseguenza di un illecito amministrativo o di un comportamento di disobbedienza ad un obbligo imposto da un provvedimento amministrativo e tende al rafforzamento della pretesa dell'amministrazione, nonché alla sua realizzazione indiretta.

Ordinanza: si intendono tutti quegli atti che creano obblighi o divieti ed in sostanza impongono ordini.

creto sicurezza) prevede con riferimento alle violazioni ai regolamenti (ed alle ordinanze) comunali e provinciali, che la Giunta comunale o provinciale, all'interno del limite minimo e massimo della sanzione prevista, possa stabilire un diverso importo del pagamento in misura ridotta, in deroga a quanto stabilito dal primo comma.

(4) Il citato articolo statuisce che l'ufficio territorialmente competente è quello del luogo in cui è stata commessa la violazione. Nelle materie di competenza delle Regioni e negli altri casi, per le funzioni amministrative ad esse delegate, il rapporto è presentato all'ufficio regionale competente. Per le violazioni dei regolamenti provinciali e comunali il rapporto è presentato, rispettivamente, al Presidente della Giunta provinciale o al Sindaco.

Si sancisce, inoltre, che qualora non venga effettuato il pagamento della sanzione in misura ridotta, il funzionario o l'agente che ha accertato la violazione, deve di regola presentare rapporto, con la prova delle eseguite contestazioni o notificazioni, all'ufficio periferico cui sono demandati attribuzioni e compiti del Ministero nella cui competenza rientra la materia alla quale si riferisce la violazione o, in mancanza, al Prefetto.

(1) Articolo inserito dall'art. 16, comma 1, L. 16 gennaio 2003, n. 3.

(2) Tale comma è stato inserito dal D.L. 31 marzo 2003, n. 50, convertito con modificazioni, dalla L. 20 maggio 2003, n. 116.

(3) Per ciò che concerne il pagamento delle sanzioni, si applica l'art. 16 della L. 689/1981, disciplinante il pagamento in misura ridotta; il comma 1 di tale articolo prevede, per l'appunto, il pagamento delle sanzioni in misura ridotta entro determinati limiti, mentre, il successivo comma 2, a seguito della modifica recata dal D.L. 92/2008, conv. con modif. in L. 125/2008 (cd. de-

Con l'abrogazione del R.D. 383/1934 ad opera del T.U.E.L. (v. art. 274) e quindi degli articoli 106-110 che disciplinavano l'applicazione delle sanzioni amministrative per le violazioni ai regolamenti degli enti locali (mantenute in vita dall'art. 64 della L. 142/1990) era venuto a crearsi un vuoto normativo circa il fondamento della potestà sanzionatoria dell'ente locale.