

**La Corte, i regolamenti di autonomia locale e le oscillazioni della "logica" sistemica
(a "prima lettura" di Corte cost. n. 246 del 2006)**

di Antonio Ruggeri
(25 settembre 2006)

(in corso di pubblicazione in *Le Regioni* 2006)

1. *L'adozione della logica dei "microsistemi"*

Di non poco interesse, anche (e, forse, soprattutto) al di là del caso specificamente trattato, la pronuncia qui "a prima lettura" annotata per uno soltanto dei molteplici aspetti per i quali meriterebbe attenzione: quello del "posto" assegnato ai regolamenti di autonomia locale nell'ordine delle fonti. Questione, come si sa, *ab antiquo* discussa, attorno alla quale, specie dopo la riforma del titolo V, si è animato un fitto dibattito del quale non è qui possibile riferire neppure i termini essenziali. Mi limito solo a far cenno alla tesi maggiormente benevola per l'autonomia, che vorrebbe costituita una vera e propria *riserva di competenza* a vantaggio delle fonti locali (in particolare, degli statuti ma anche, per taluno, dei regolamenti). Tesi che, peraltro, si articola e svolge in una duplice "variante", ora ritenendosi che la riserva si dia nei confronti delle stesse leggi di Stato e Regione ed ora invece limitandosene l'operatività al piano secondario, vale a dire in merito ai rapporti tra i regolamenti locali ed i regolamenti statali e regionali. Sdoppiamento, questo, che a prima impressione parrebbe dotato di fondamento ma che - come si dirà tra un momento - si rivela in realtà essere artificioso.

Annullando con la decisione qui commentata la norma di legge regionale che prefigurava una disciplina, ancorché *ad tempus*, a mezzo di regolamenti regionali di funzioni "devolute" dalla stessa Regione agli enti territoriali minori, la Corte dà l'impressione di voler salvaguardare l'autonomia locale in una delle sue espressioni tipiche e con riguardo ai suoi rapporti con altre fonti di secondo grado. Nei fatti (ed *in iure*), però, l'effetto prodotto dalla decisione stessa conferma *per tabulas* la pratica e teorica impossibilità di distinguere le vicende della normazione che si hanno all'un piano della scala gerarchica da quelle dei piani restanti, la (supposta) riserva di competenza riscontrata al livello inferiore immediatamente riflettendosi e convertendosi in una riserva al livello superiore, opponibile dunque nei riguardi della stessa legge cui pure si deve uno smistamento di funzioni - a dire della Corte - frutto di discrezionale valutazione.

Il punto è molto interessante per più ragioni. Una prima volta, per la conferma che, sia pure attraverso un itinerario argomentativo non pianamente (e pienamente) percorribile, se ne ha a riguardo del fatto che i rapporti internormativi si intrattengono non tanto tra gli atti *individui* quanto tra i "microsistemi" - come a me piace chiamarli - dagli stessi composti. Di modo che la separazione di competenze riscontrabile all'un piano dell'ordinamento si trasmette e si riflette ad altri piani, vale a dire a fonti legate da un rapporto di *diretta* ed *esclusiva* derivazione, siccome ora fondanti ed ora fondate rispetto a quelle fatte oggetto di specifica considerazione. È vero naturalmente anche l'inverso; e fonti ordinate gerarchicamente possono, a loro volta, trasmettere questa loro qualità ad altre fonti appartenenti allo stesso "microsistema".

L'annullamento della metanorma, contenuta in legge regionale peraltro (non casualmente) uscita indenne dalle numerose censure d'incostituzionalità contro di essa avanzate nell'atto di ricorso, offre dunque una lampante testimonianza dell'impossibilità di scindere vicende della normazione pure suscettibili di manifestarsi, con tratti almeno in parte peculiari, ai varî gradi della scala gerarchica.

Una seconda volta, poi, la pronuncia si segnala all'attenzione per il fatto di mostrare il carattere complessivamente inautonomo del canone della competenza, nelle sue applicazioni alle fonti (e quale che ne sia il "microsistema" di appartenenza), canone che nelle cose si converte - come si è tentato di mostrare altrove - in un giudizio *secondo ragionevolezza*.

La Corte, per la verità, tutto questo qui non lo dice espressamente; e, tuttavia, non si vede quale altro esito ricostruttivo possa aversi, una volta adottata quale effettivo, *esclusivo* parametro di giudizio la previa, generale opzione dallo stesso legislatore fatta a favore della (*discrezionale*: merita di essere nuovamente sottolineato) "devoluzione" delle funzioni oggetto di disciplina regolamentare. In buona sostanza, l'*incompetenza* dei regolamenti regionali discende ed è resa palese da un'*incoerenza* interna alla legge. Come dire che, se la legge non avesse demandato le funzioni in parola agli

enti locali, non si sarebbe su di esse attivata la riserva di competenza bisognosa di tutela in sede di giudizio di costituzionalità (è appena il caso di avvertire che questo ed i successivi rilievi possono pari pari valere anche con riguardo a "conferimenti" di funzioni da parte dello Stato).

La Corte qui non si interroga circa il carattere obbligatorio della devoluzione in parola, alla luce del quadro costituzionale (e, segnatamente, della norma che vuole tendenzialmente allocate al basso, specie in capo ai Comuni, le funzioni, fatta nondimeno salva la nota eccezione riconducibile all'"esercizio unitario" delle stesse), carattere che avrebbe reso maggiormente solida la base su cui viene a poggiare la ricostruzione ora fatta. Ed, anzi, in uno sbrigativo passaggio della decisione in esame parrebbe dare l'impressione che - al di fuori delle funzioni "fondamentali", di cui all'art. 117, II c., lett. p) - le ulteriori funzioni siano comunque frutto di discrezionale individuazione e conseguente "devoluzione". La qual cosa è vera solo in parte, non negandosi che il riconoscimento della natura o qualità delle funzioni (direi, anche di quelle "fondamentali") rimanga affidato ad apprezzamenti largamente discrezionali degli enti che, secondo le rispettive competenze, sono chiamati a farvi luogo, dovendosi peraltro tenere comunque fermo il principio secondo cui, una volta qualificate le funzioni in un certo modo e, soprattutto, stabilito che il loro esercizio non richieda di avvenire in modo "unitario", esse *debbono* (e non già solo *possano*) esser "conferite" agli enti di volta in volta adeguati alla loro gestione. Ciò che, come può vedersi, nuovamente rimanda ad un giudizio che è di *competenza* e di *ragionevolezza* assieme (nella sua forma tipica della congruità della norma all'interesse costituzionalmente meritevole di tutela) o - il che è praticamente lo stesso - di *competenza per il tramite* della ragionevolezza.

Ad ogni buon conto, se davvero - come dice la Corte - la scelta di dare certe funzioni in mano agli enti locali è frutto di discrezionale valutazione, l'annullamento della metanorma sopra indicata trova giustificazione, dalla prospettiva dalla stessa Corte adottata, in una contraddizione interna alla legge: direi, più nella *irragionevolezza* (o, addirittura, nella *irrazionalità*) che nella *incompetenza* della soluzione normativa caducata, volendo maggiormente porre l'accento sull'una piuttosto che sull'altra delle concause determinanti il vizio della norma (o, meglio ancora, delle componenti l'unica causa d'invalidità).

Dunque, una riserva di competenza di cui i regolamenti locali beneficerebbero nei riguardi della stessa legge (qui regionale, un domani anche statale). Ciò che poi ripropone, per l'ennesima volta, l'irrisolta questione relativa al modo o ai modi con cui efficacemente salvaguardare l'autonomia minore anche (e soprattutto) nelle sue proiezioni processuali. Evoco ora solo il tema senza indugiare su di esso, a motivo del fatto che va ben oltre l'*hortus conclusus* di questa annotazione. Certo si è che col tema stesso la Corte finirà prima o poi col doversi misurare in modo adeguato, al di là degli spunti riscontrabili in precedenti pronunzie, tanto più se si tiene a mente l'incerta, compromissoria soluzione al riguardo accolta dall'art. 9 della legge La Loggia: dove, per vero, si ha forse la massima delle concessioni a vantaggio dell'autonomia degli enti minori consentite a fronte della perentoria chiusura stabilita nell'art. 134 della Carta, ma dove pure è un'indicazione le cui complessive carenze, non sfuggite - come si sa - alla più accorta dottrina, sono messe a nudo *proprio* dalla decisione qui annotata, col riconoscimento della riserva costituzionale di competenze in essa fatto a beneficio degli enti locali.

Per altro verso, a me pare che sia da mettere in conto l'eventualità che, dopo la pronunzia in esame e perdurando la chiusura suddetta, la Corte temperi e corregga almeno in parte il rigore pervicacemente manifestato in ordine alla partecipazione ai giudizi in via d'azione di soggetti diversi da quelli abilitati al ricorso. Può anche darsi che siffatta previsione sia affetta dal vizio di eccessivo ottimismo o, diciamo pure, di inguaribile ingenuità. Staremo, dunque, a vedere. Nondimeno, non escluderei più, come un tempo, che la giurisprudenza possa far luogo ad una qualche, ancorché oggettivamente contenuta, apertura per ciò che attiene alla dinamica processuale, magari sottoponendola a condizioni e limiti ovviamente ancora tutti da stabilire.

2. ... e la sua negazione

in qui i profili a mia opinione maggiormente meritevoli di considerazione e, se del caso, di approfondimento da parte della stessa giurisprudenza, se e quando gliene sarà dato il modo di farlo, profili astrattamente congeniali ad una generale visione dell'ordine delle fonti nella quale da tempo mi riconosco. Sennonché la logica dei "microsistemi" non è, nella pronunzia qui annotata, fino in fondo accolta e portata alle sue ultime, conseguenti applicazioni. Ciò che rende testimonianza di una complessiva indecisione o - se posso esprimermi con franchezza - incompiuta maturazione teorica della riflessione in tema di fonti ad oggi compiuta dalla Corte.

La pronunzia in esame, infatti, esibisce un accentuato (e, a mia opinione, infondato, comunque eccessivo) rigore, laddove riprende, esasperandolo, un orientamento nel quale la stessa Corte da tempo si identifica, volto ad irrigidire le

relazioni tra le fonti al piano secondario, a differenza di quelle che prendono corpo al piano primario (e, segnatamente, tra le leggi di Stato e Regione). Mi riferisco al mancato utilizzo nel caso nostro del *principio di continuità* delle discipline positive, che dà modo, per un verso, a fonti in vigore al momento dell'adozione del nuovo quadro costituzionale delle competenze di seguitare a produrre effetti, in attesa del loro avvicendamento ad opera delle fonti alla luce del quadro stesso competenti, e, per un altro verso, di far utilizzo dei vecchi strumenti di normazione da parte degli enti un tempo competenti fino alla loro sostituzione conformemente al nuovo modello costituzionale.

Su siffatta duplice proiezione del principio di continuità, rispettivamente al piano dell'*applicazione* (di norme previgenti) ed a quello della (ulteriore) *produzione* (di nuove norme), la Corte ha in via generale manifestato un indirizzo a mia opinione non lineare, ammettendo (segnatamente sul terreno delle relazioni tra le leggi di Stato e Regione) l'una ma non pure (o, meglio, non sempre) l'altra cosa. Ciò che, ancora una volta, testimonia una parziale e, a conti fatti, incoerente applicazione della logica dei "microsistemi".

Con specifico riguardo alle esperienze di normazione al piano secondario, si sa qual è la ragione che ha indotto la Corte a non acconsentire all'ingresso di regolamenti statali nei campi regionali, se non per i casi che la disciplina preesistente sia data dalle sole norme legislative dello Stato stesso ovvero che si debba dare attuazione a norme sovranazionali. Ragione riportabile ad una malintesa accezione della separazione di competenze tra "microsistemi" (stranamente, però, considerata valevole per il solo piano secondario), in "combinato disposto" - si potrebbe dire - col principio di legalità, che osterebbe appunto ad ogni forma di vincolo per l'autonomia regionale discendente da fonti statali di secondo grado. Vincolo la cui radice tuttavia potrebbe, dalla prospettiva sistemica qui adottata, rinvenirsi nella legge statale in svolgimento ed al servizio della quale la disciplina regolamentare è posta in essere, secondo lo schema in generale adottato per le delegificazioni, ferma ovviamente restando la facoltà delle norme regionali di riappropriarsi in ogni tempo del campo materiale loro assegnato e di farne pertanto oggetto, in varia forma, di regolazione.

Ora, in disparte la peculiare situazione che viene a determinarsi laddove si debba dare attuazione agli impegni sovranazionali, dei quali non importa qui dire, neppure la prima delle eccezioni sopra indicate, riguardante la condizione di assenza di disciplina locale, è stata presa per buona dalla pronuncia di oggi: con l'effetto singolare che l'autonomia di Comuni e Province nei suoi rapporti con fonti di livello superiore viene, per l'aspetto adesso in rilievo, a godere di una tutela ancora più efficace (ma francamente eccessiva) di quella spettante all'autonomia regionale nei suoi rapporti con le fonti statali. La qual cosa, per vero, si fatica non poco a comprendere (anzi, diciamo pure che non si capisce affatto), sol che si osservi che la stessa norma legislativa regionale qualificava come precaria l'adozione dei regolamenti regionali, in vista della loro sostituzione da parte di fonti locali non ancora venute alla luce.

La Corte lascia così ad intendere di non preoccuparsi più di tanto della sorte delle funzioni "devolute" agli enti locali, di come esse (*non*) saranno regolate in attesa delle sole fonti a ciò competenti: lascia, insomma, "scoperte" *proprio* quelle previsioni legislative in nome delle quali ha fatto luogo alla caducazione della metanorma suddetta con esse (a dire della stessa Corte) incoerente. Con il che non soltanto viene, nei fatti, ad essere messa disinvoltamente da canto la logica dei "microsistemi" precedentemente accolta ma anche, e *proprio per ciò*, vede la luce un verdetto sulla competenza-ragionevolezza... *irragionevole*. Ciò che - come si faceva poc'anzi notare - conferma quanto lunga sia ancora la strada che la giurisprudenza ha da compiere prima di pervenire alla meta di un definito, ancorché non definitivo, riassetto del sistema delle fonti connotato da interna coerenza ed ispirato a principi ordinatori uniformemente, linearmente applicati sulla base di talune premesse ricostruttive dalla stessa giurisprudenza chiaramente e solidamente fissate.