

## La potestà ordinamentale delle Regioni speciali e la tutela costituzionale del ruolo della provincia.

di PAOLO GIANGASPERO

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*” 6/2007)

1. Con le sentenze nn. 238 e 286 del 2007 la Corte costituzionale risolve – con decisioni in parte di inammissibilità, in parte di infondatezza – un cospicuo gruppo di censure di costituzionalità mosse dal Governo a due leggi regionali del Friuli Venezia Giulia: la l.r. 9 gennaio 2006, n. 1 (Principi e norme fondamentali del sistema Regione-autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia) e la l.r. 13 dicembre 2005, n. 30 (Norme in materia di piano territoriale regionale).

Delle due decisioni è possibile fare un'analisi congiunta, in quanto l'articolazione dei due ricorsi statali e le argomentazioni spese dalla Corte per risolvere le questioni proposte sono sostanzialmente analoghe nei due casi, ed anzi la seconda delle sentenze citate ampiamente richiama le conclusioni tratte nella prima, la quale (anche per il rilievo della legge regionale oggetto dell'impugnazione) formerà l'oggetto principale delle considerazioni che seguono. La sostanziale coincidenza delle motivazioni delle due decisioni, del resto, dipende dalla circostanza che le due leggi – approvate dal Consiglio regionale in un lasso di tempo piuttosto breve – sono sostanzialmente connesse tra loro, essendo la l.r. n. 30 del 1995 in qualche misura un'anticipazione dell'assetto istituzionale che si sarebbe prodotto con l'approvazione della l.r. n. 1 del 2006.<sup>1</sup>

I profili di interesse delle due decisioni possono cogliersi alla luce di due considerazioni d'insieme.

In primo luogo è da rilevare che – benchè la Corte si sia varie volte già pronunciata su questioni collegate alla potestà ordinamentale delle Regioni speciali sugli enti locali all'indomani della riforma del Titolo V, parte II, Cost. – nel risolvere il ricorso statale definito con la sent. 238 del 2007 la Corte si è trovata per la prima volta ad affrontare *ex professo* una serie di questioni riguardanti una legge di complessiva riforma dell'assetto del sistema delle autonomie adottata da una Regione speciale, con argomenti poi ripresi nella sent. 286/2007<sup>2</sup>.

1 E' peraltro da osservare che varie tra le disposizioni della l.r. n. 30 del 2005 sono state abrogate dalla l.r. n. 5 del 2007 (Riforma dell'urbanistica e della pianificazione territoriale regionale), anteriore alla pronuncia della sentenza, approvata in attuazione dei principi di cui alla l.r. n. 1 del 2006, il che peraltro non ha impedito alla Corte di esaminare comunque le censure governative e di dichiararle infondate.

2 Come è noto, la l.c. n. 1 del 1993 (art. 5, comma 1) ha modificato lo Statuto del Friuli-Venezia Giulia con l'aggiunta del comma 1 *bis* all'art. 4, attribuendo alla competenza primaria della Regione l'“ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni”. A tale disposizione (relativamente alla quale sono intervenute le norme di attuazione con d.lgs. n. 9 del 1997) non ha peraltro fatto seguito, fino alla legge citata nel testo, alcun intervento normativo organico di esercizio di questa potestà, e l'assetto complessivo del sistema delle autonomie locali regionali è stato retto sostanzialmente dall'impianto della l.r. n. 10 del 1988, più volte modificata ed integrata. Taluni interventi di riassetto del sistema delle autonomie locali, per la verità, vi sono stati (si v. la l.r. del 2000, con la quale sono state abolite le Comunità montane, e soprattutto la l.r. 15 maggio 2001, n. 15, Disposizioni generali in materia di riordino

In secondo luogo, le censure mosse da entrambi i ricorsi statali – per molti aspetti quasi sovrapponibili nell'esposizione degli argomenti a favore di una dichiarazione di incostituzionalità – si possono descrivere nei loro termini generali come rivolte a tutelare la posizione costituzionale delle province contro un'asserita eccessiva compressione delle loro funzioni essenziali ad opera di scelte ordinamentali della Regione: ad essere sottoposto al giudizio della Corte è quindi il problema dei limiti alla legislazione delle Regioni speciali nel delineare complessivamente l'assetto delle funzioni dei livelli di governo, ossia la questione dell'opponibilità alle Regioni speciali del limite costituito dalle funzioni “proprie” e da quelle “fondamentali” richiamate dalla riforma del titolo V, parte II, Cost.<sup>3</sup>

Le due impugnazioni hanno dunque dato l'occasione alla Corte di pronunciarsi in termini generali sull'estensione della competenza primaria in tema di potestà ordinamentale delle Regioni speciali e di farlo sotto l'angolo visuale in certo senso più delicato: quello del potenziale conflitto tra la nuova posizione che la riforma del Titolo V attribuisce agli enti locali infraregionali da un lato, ed il carattere primario della potestà ordinamentale sugli enti locali riconosciuta dallo Statuto di autonomia differenziata dall'altro.

2. A fronte di interventi legislativi regionali complessi ed articolati come quelli fatti oggetto di impugnazione, peraltro, la lettura dei ricorsi statali ne evidenzia un carattere per alcuni aspetti piuttosto sommario, elemento che contribuisce a spiegare la circostanza che la Corte, in relazione a molte delle censure prospettate, abbia deciso nel senso dell'inammissibilità per carenza di motivazione o per oscurità della questione.

Ad essere oggetto di censura nel ricorso indirizzato contro la l.r. n. 1/2006 sono anzitutto le disposizioni della legge sull'ordinamento degli enti locali che definiscono il ruolo complessivo della provincia, ed in particolare l'art. 8, comma 5, della legge (ossia il comma dedicato all'enunciazione generale del ruolo provinciale, collocato all'interno della disposizione generale rubricata “autonomia dei Comuni e delle Province”); l'art. 17, che si ricollega a quello appena citato individuando più analiticamente le funzioni provinciali; inoltre gli artt. 9, 25 e 26 della legge,

---

della Regione e conferimento di funzioni e compiti alle autonomie locali). Si trattava ad ogni modo di interventi non tali da qualificarsi a pieno titolo come atti di esercizio complessivo della potestà ordinamentale sugli enti locali, il cui assetto complessivo era ancora modellato sulla base della legge n. 10/1988 e delle sue successive modifiche. In quest'ambito, peraltro, la situazione del Friuli-Venezia Giulia non si distingue di molto da quella di altre Regioni speciali, di cui si è osservata in dottrina una certa timidezza nel percorrere vie originali in sede di esercizio della potestà legislativa di conformazione del sistema delle autonomie locali. Si v. sul punto FERRARA A., *I poteri ordinamentali sugli enti locali tra passato e futuro della specialità regionale*, in AA.VV. (a c. di FERRARA A., SALERNO G.M.), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano 2003, 243 ss.

3 Come si dirà tra poco nel testo, infatti, anche il nucleo delle censure mosse dallo Stato alla l.r. n. 30 del 2005 si riferisce all'asserita lesione delle competenze costituzionalmente “proprie” delle Province con riguardo alle funzioni di pianificazione territoriale. Anche nella sent. n. 286 del 2007, dunque, il fulcro degli argomenti della Corte è individuabile nella valutazione della potestà ordinamentale della Regione piuttosto che in considerazioni circa la competenza legislativa (anch'essa primaria) in materia di urbanistica (art. 4, comma 1, n. 12 Statuto Friuli Venezia Giulia)

rispettivamente dedicati alla città metropolitana e all'istituzione della figura degli Ambiti per lo sviluppo territoriale (ASTER), qualificazione riservata a talune forme associative di Comuni che raggiungano una certa dimensione, il che comporta l'attribuzione di alcune funzioni di ampiezza sovracomunale relative a parecchi campi di intervento relativo allo sviluppo del territorio<sup>4</sup>. Tutte queste disposizioni sarebbero lesive delle disposizioni statutarie di cui agli artt. 4, comma 1 *bis* e 59 dello Statuto speciale, dell'art. 2 del d.lgs. 9 del 1997, nonché degli artt. 5, 114, 118 e 117, comma 2, lett. *p*), Cost.

Relativamente alle prime due tra le disposizioni appena citate (che, come si è detto, individuano il nucleo essenziale delle funzioni provinciali come disciplinate dalla legge e, prima ancora, definiscono la collocazione generale della provincia nel sistema delle autonomie locali regionali) gli argomenti rivolti a sorreggere le censure statali possono essere in questo modo sintetizzati: in primo luogo, ed in termini generali, si imputa alla legge regionale di non avere tenuto conto – nel disciplinare le funzioni provinciali – delle funzioni “proprie” delle Province, che sono espressamente richiamate dall'art. 118 Cost.: tali funzioni si identificherebbero, nella prospettazione statale, con quelle storicamente attribuite alle Province, non sarebbero comprimibili né da parte del legislatore statale, né da parte di quello regionale, e sarebbero coincidenti con gli interventi di area vasta previsti dagli artt. 19 e 20 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 267 del 2000). Per tale via, la legge regionale eccederebbe dunque le competenze statutariamente attribuite alla Regione quanto alla competenza ordinamentale sugli enti locali, poiché le sue scelte legislative costituirebbero violazione del limite dei principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica e di quello dell'armonia con la Costituzione (art. 4, comma 1, Statuto); per un altro violerebbero altresì l'art. 59 dello Statuto<sup>5</sup>, nonché le disposizioni del d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9, ed in particolare il suo art. 2, ai sensi del quale la competenza ordinamentale va finalizzata a favorire la piena realizzazione dell'autonomia degli enti locali.

Rispetto a queste considerazioni generali, le censure mosse alle ulteriori singole disposizioni della l.r. 1/2006 costituiscono nella loro sostanza una specificazione, in quanto con questi ulteriori rilievi di costituzionalità il ricorso statale individua le puntuali funzioni che la legge illegittimamente sottrarrebbe alla provincia: tra di esse vi sarebbero per un verso i compiti generali di programmazione (previste dagli artt. 25 e 26 l.r. 1/2006 ed attribuiti rispettivamente agli ASTER ed alla città metropolitana) ed in particolare quelli relativi alla tutela e valorizzazione del territorio e

---

4 Si v. in particolare l'art. 25 della l.r. n. 1/2006, che attribuisce agli ASTER competenze in materia di “a) realizzazione di opere pubbliche; b) programmazione territoriale e reti infrastrutturali dei servizi pubblici; c) tutela e valorizzazione del territorio e delle risorse naturali; d) coordinamento dell'organizzazione dei servizi pubblici locali; e) coordinamento dello sviluppo economico e sociale; f) coordinamento di altre iniziative relative al territorio dell'ambito, da attuare da parte di soggetti pubblici e privati”

5 Il quale stabilisce che “le Province ed i Comuni della Regione sono Enti autonomi ed hanno ordinamenti e funzioni stabilite dalle leggi dello Stato e della Regione”.

delle risorse naturali e quelle di coordinamento dello sviluppo economico e sociale: tutte queste funzioni entrerebbero a far parte di quelle proprie della provincia, anche in quanto previste: queste disposizioni, più in generale, violerebbero altresì i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'art. 118, comma 1, della Costituzione, per il fatto che le scelte di allocazione delle competenze compiute dalla legge, attribuirebbero esclusivamente ai Comuni o alle associazioni tra Comuni “tutte le funzioni attinenti ad aree sovracomunali, che invece dovrebbero essere necessariamente attribuite alle province, quali enti territoriali intermedi tra comuni e Regioni”.<sup>6</sup>

Nella sostanza identico è l'andamento delle argomentazioni sviluppate nell'altro ricorso, avente ad oggetto varie disposizioni della l.r. n. 30 del 2005, la quale a sua volta avrebbe ecceduto la competenza regionale ignorando le funzioni proprie delle province in materia di pianificazione di area vasta (artt. 1 e 4 della legge), ed asseritamente escludendone l'intervento nell'ambito delle procedure di approvazione del piano territoriale regionale (artt. 8, 11 e 12), che rientrerebbero tra quelle proprie delle province anche in quanto storicamente sempre incardinate in tale livello di governo e ad esso attribuite dagli artt 19 e 20 d.lgs. 267 del 2000 (TUEL): anche per queste disposizioni (riportate dal ricorso all'esercizio delle potestà primarie in materia di urbanistica e di ordinamento degli enti locali) viene conclusivamente denunciata la lesione dei principi generali dell'ordinamento (in particolare del principio autonomistico), del vincolo all'armonia con la Costituzione, nonché degli artt. 5, 114 e 118 Cost.

3. Come si accennava, le argomentazioni sviluppate dalla Corte nelle due decisioni sono largamente coincidenti e conducono in entrambi i casi a dispositivi in parte di inammissibilità ed in parte di rigetto. In esse peraltro la Corte non sembra distaccarsi da alcune linee ormai piuttosto consolidate nel sindacato sull'esercizio delle potestà regionali di tipo primario, ed in particolare da talune

---

<sup>6</sup> Oltre a quelle riferite nel testo, vi è nel ricorso governativo anche l'impugnazione delle disposizioni della l.r. n. 1 del 2006 dedicate all'istituzione ed all'organizzazione del Consiglio delle autonomie locali (artt. da 31 a 37): in relazione a queste, la si denunciava la violazione dell'art. 123 Cost., asseritamente applicabile anche alle Regioni speciali in forza dell'art. 10 l.cost. n. 3 del 2001, motivata in ragione del fatto che la Regione avrebbe utilizzato lo strumento della legge ordinaria anziché quello della c.d. “legge statutaria”, cui sarebbe stata obbligata a ricorrere – nella prospettiva di parte statale – in quanto anche alle Regioni speciali si dovrebbe ritenere applicabile (in forza del meccanismo di adeguamento automatico di cui all'art. 10, l.cost. n. 3/2001) l'art. 123 Cost. Questa censura – risolta dalla Corte nel senso dell'inammissibilità per carenza di motivazione del ricorso – è peraltro identica a quelle già affrontate e risolte dalla Corte con le sentt. n. 175 del 2006 (emessa in relazione ad una legge sarda), e 370/2006 (relativamente ad una legge provinciale di Trento). Se nella prima delle due decisioni la Corte si era pronunciata con una decisione processuale identica a quella contenuta nella decisione in commento, nella seconda invece la Corte è entrata nel merito della questione, escludendo che l'art. 10 della l.c. n. 3 del 2001 possa giustificare l'applicazione dell'art. 123 Cost. alle autonomie speciali, ed argomentando nel senso della non confrontabilità delle due fonti di produzione. Su questa decisione si v. le osservazioni, con qualche rilievo critico, di AMBROSI A., *I Consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione della fonte competente*, in questa Rivista, 2007, \_\_\_\_\_ e RUGGERI A., *La clausola di “maggior favore” e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, in *Forumcostituzionale.it* (1 dicembre 2006)

decisioni recentemente assunte in materie che interessano la potestà ordinamentale. Piuttosto, nel pronunciarsi sui due ricorsi la Corte pare aver voluto cogliere l'occasione per ricapitolare e riunire in un quadro di insieme la precedente giurisprudenza, allo scopo di collocare la potestà ordinamentale sugli enti locali nel quadro più generale della attuale conformazione delle potestà legislative primarie attribuite alle Regioni speciali dai rispettivi statuti di autonomia all'indomani della riforma del Titolo V.

L'intento di svolgere una sorta di ricapitolazione degli esiti finora conseguiti dalla giurisprudenza costituzionale risulta del resto anche dall'andamento della motivazioni di entrambe le sentenze in commento, le quali – con riguardo alle censure vertenti sulla potestà ordinamentale – si aprono con due dichiarazioni di inammissibilità<sup>7</sup>: esse riguardano i profili di censura che paiono postulare la diretta applicabilità delle disposizioni del titolo V, parte II, Cost., ed in particolare degli artt. 117 e 118 Cost. e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, alle Regioni speciali, e si fondano sulla constatazione dell'insufficienza degli argomenti statali adottati per giustificarla (si v. punto 3. dir. della sent. 238/2007 e punto 2 dir. della sent. 286/2007).

Con riguardo a questa parte delle motivazioni può osservarsi che, pur giustificando decisioni di tipo processuale (del resto non le prime nel panorama delle decisioni costituzionali in materia di estensione del Titolo V alle Regioni speciali)<sup>8</sup> esse in realtà si rifanno ad una giurisprudenza costituzionale (di merito), per lo più elaborata in sede di interpretazione dell'art. 10 della l.c. n. 3 del 2001, che nel suo complesso è tale da opporre ostacoli praticamente insormontabili ad argomentazioni in senso contrario<sup>9</sup>: sicchè la Corte può concluderne in linea generale che – in assenza di motivazioni da parte dello Stato – “la competenza primaria attribuita alle Regioni a statuto differenziato in materia di ordinamento degli enti locali non è intaccata dalla riforma del titolo V, ma sopravvive, quanto meno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti” (così il punto 3 dir. della sent. n. 238 del 2007, che cita testualmente la sent. 48 del 2003). Ne deriva che gli artt. 117 e 118 Cost. non si applicano direttamente alle Regioni speciali, nelle quali – con riguardo alle competenze legislative fondate sullo Statuto – vige ancora il principio del parallelismo

---

7 La Corte infatti, nel pronunciare tale inammissibilità, muove da una lettura del ricorso statale che opera nel senso di “disarticolarlo”, per così dire, accordando una considerazione separata a profili che nel ricorso stesso – che pure sconta alcuni già rilevati profili di sommarietà argomentativa – sembrano intrecciati. Benchè infatti entrambi i ricorsi statali concludano nel senso di chiedere una pronuncia di illegittimità per violazione (anche) degli artt. 117 e 118 Cost., nello svolgimento delle argomentazioni statali pare potersi ravvisare uno sforzo nel senso di ricondurre la violazione delle norme del nuovo Titolo V all'ambito applicativo dell'art. 4 dello Statuto speciale, inquadrando tali violazioni nell'ambito del vincolo della legislazione regionale all'osservanza del limite statutariamente previsto della “armonia con la Costituzione” (sul quale si v. *infra* nel testo). Viceversa, su questi punti il ricorso non si argomenta sulla estensione della disciplina della l.cost. n. 3 del 2001 alle Regioni speciali in forza dell'art. 10 della l.cost. stessa.

8 Si v. ad esempio la già citata sent. n. 175/2006: è peraltro da osservare che l'utilizzazione di decisioni di inammissibilità non è andata esente da qualche riserva in dottrina. Si vedano in particolare le osservazioni di RUGGERI, *La clausola*, cit. alla precedente nota 6.

9 Sull'art. 10 della l.cost. n. 3 del 2001 i riferimenti dottrinali sono, come è noto, moltissimi. Ci si limita qui a richiamare in generale le osservazioni di AMBROSI A., *La competenza legislativa delle Regioni speciali e l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001*, in questa *Rivista* 2003, 825 ss. e bibliografia ivi citata.

tra funzioni legislative ed amministrative, secondo quanto già affermato dalla Corte nella sent. 236 del 2004, emessa in sede di sindacato sulla legge 131 del 2003, di attuazione della riforma del Titolo V<sup>10</sup>.

Scartata dunque la possibilità che alla Regione possano essere direttamente applicati i limiti opponibili alle Regioni ordinarie in forza degli artt. 117 e 118 Cost., ne consegue – nel ragionamento della Corte – la possibilità di sindacare la legislazione regionale in materia di ordinamento degli enti locali soltanto alla stregua dei limiti statutariamente previsti per le potestà legislative primarie delle Regioni speciali (e, nel caso di specie, contenute nell'art. 4, comma 1 dello Statuto del Friuli Venezia Giulia). Ciò comporta in definitiva che la sola via per valutare le possibilità di incidenza dei nuovi principi organizzatori introdotti dalla riforma del Titolo V (ed in particolare dell'art. 114 Cost.) negli ordinamenti regionali differenziati stia nella possibilità di una loro riconduzione ai limiti statutariamente propri della potestà legislativa primaria.

Del resto, una lettura del ricorso statale poteva far intravedere una strategia argomentativa di questo genere, in quanto – sia pure senza motivare in modo particolarmente dettagliato – il ricorso era rivolto a ricondurre il preteso vincolo al rispetto degli artt. 117, comma 2, lett. p) e 118 Cost. al limite previsto in apertura dell'art. 4 dello Statuto speciale della “armonia con la Costituzione”. Anche a questo riguardo, tuttavia, la Corte si pronuncia nel senso dell'inammissibilità, scartando – ancora per carenza di argomentazioni – la percorribilità di questa via.

Su questo punto la Corte rileva per un verso che il tentativo da parte dello Stato non è sorretto da sufficienti argomentazioni; per un altro, si limita a osservare che la strategia del ricorso era rivolta a identificare il limite dell'armonia con la Costituzione con il preteso vincolo all'osservanza delle singole specifiche disposizioni del T.U.E.L. (ed in particolare degli artt. 19 e 20), operando così una “impropria inversione fra il ruolo delle norme costituzionali e quello delle norme ordinarie”<sup>11</sup>. A questo riguardo si può osservare che la perentorietà della motivazione sul punto può in parte essere spiegata da una certa apoditticità dei ricorsi statali su questo punto; e tuttavia forse la Corte avrebbe potuto dettagliare maggiormente circa l'utilizzabilità del richiamo all'armonia con la Costituzione, che non necessariamente coincide con il vincolo a specifiche disposizioni legislative statali. E' comunque da osservare che la mancata utilizzazione, in sede di sindacato sulle potestà primarie delle Regioni speciali, di tale limite statutariamente previsto è un dato sostanzialmente costante nel complesso della giurisprudenza costituzionale in materia, da cui la Corte – come si dirà – non pare volersi distaccare.<sup>12</sup>

---

10 Principio del resto riconosciuto, prosegue la Corte, dalla stessa legislazione statale, in forza della riserva contenuta nell'art. 11 della l. 131 del 2003. Sulla sent. 236 del 2004, sulla quale si v. le note di MAINARDIS C., *Nuovo titolo V, poteri sostitutivi statali e autonome speciali*, in questa *Rivista*, 2005 \_\_\_\_\_; BARBERO M., *La Corte costituzionale interviene sulla legge “La Loggia”*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); DICKMAN R., *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

11 Cfr. punto 3. dir.

12 Come si dirà, l'applicazione del limite dei principi generali dell'ordinamento (accanto a quella del rispetto dei

4. Ad ogni modo, la pronuncia di inammissibilità anche su questo secondo profilo delle impugnazioni conduce la Corte a restringere la sua pronuncia di merito alle sole censure ancorate all'altro limite statutariamente previsto a carico delle potestà regionali esclusive ed evocate nei ricorsi statali, ossia quello del rispetto dei principi generali dell'ordinamento della Repubblica (art. 4, comma 1, St. spec., come modificato dalla l.cost. n. 3 del 2001), in particolare sotto il profilo del vincolo a carico delle Regioni speciali al riconoscimento ed alla promozione delle autonomie locali.

In quest'ambito i passaggi argomentativi che servono ad inquadrare le decisioni di rigetto sono sintetizzabili nei termini seguenti:

- a) Sulla base dell'attribuzione della potestà ordinamentale sugli enti locali, che è un dato comune a tutte le Regioni speciali, va riconosciuta a queste la possibilità di una disciplina del sistema degli enti locali differenziata rispetto a quella della corrispondente legislazione statale, purchè venga rispettato il principio di tutela e promozione della autonomia locale, che le Regioni – secondo la giurisprudenza costituzionale (sent. n. 83 del 1997) possono bensì regolare, ma non comprimere fino a negarla; tra i poteri regionali, che devono essere esercitati attraverso il coinvolgimento degli enti locali, va ricompreso anche quello di valutare le esigenze di coordinamento e farvi fronte con strumenti adatti, compresa l'istituzione di altri enti locali, ulteriori rispetto a quelli costituzionalmente necessari<sup>13</sup>;
- b) Ciò esclude la presenza di un vincolo al rispetto delle singole disposizioni statali in materia di ordinamento degli enti locali (che del resto fanno espressamente salve le competenze delle Regioni speciali), e chiama piuttosto la Corte a valutare “non già se le disposizioni impugnate disciplinino in modo diverso le funzioni o i poteri provinciali rispetto alle disposizioni del testo unico degli enti locali, bensì se esse neghino profili da valutare come essenziali per garantire l'autonomia di enti locali costituzionalmente necessari come le province”<sup>14</sup>.
- c) a ritenere vincolanti le disposizioni del testo unico sugli enti locali che definiscono il ruolo provinciale non può soccorrere l'argomento storico<sup>15</sup>, giacchè l'impiego del criterio storico

---

principi delle grandi riforme, in questa sede peraltro non evocato) è certamente la strategia argomentativa più usata nella giurisprudenza costituzionale in materia di potestà primaria delle Regioni speciali, ed in particolare in sede di sindacato di scelte riconducibili alla potestà ordinamentale sugli enti locali, mentre estremamente rara è l'utilizzazione del vincolo all'armonia con la Costituzione. Per qualche richiamo, peraltro non particolarmente approfondito, alla possibilità di applicare anche questo limite al sindacato sulla potestà ordinamentale delle Regioni speciali si v. ad es. la sent. n. 230 del 2001, nel quale il vincolo all'armonia con la Costituzione è evocato, sia pure in collegamento con altri.

13 Nella specie, il riferimento della Corte è alla sent. n. 229 del 2001, con la quale si rigettava una questione di legittimità costituzionale vertente su una legge della stessa Regione Friuli Venezia Giulia con la quale si abolivano le Comunità montane

14 Punto 5. dir. sent. 238/2007

15 Per una ricostruzione dottrinale che propende per ancorare le funzioni “proprie” delle autonomie locali con quelle storicamente ad esse attribuite, si v. ad es. CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino 2002, 131

deve essere limitato – coerentemente con la passata giurisprudenza della Corte – all'individuazione di quel “nucleo fondamentale delle libertà locali che emerge da una lunga tradizione e dallo svolgimento che esso ebbe durante il regime democratico” (sent. n. 52 del 1969) e non può viceversa tradursi nella cristallizzazione di disposizioni, come quelle assunte a parametro dal ricorso statale, che sono oggetto di innegabile discrezionalità riconosciuta al legislatore statale ed hanno dimostrato una certa mutevolezza nel tempo;

- d) La pretesa incostituzionalità del mancato richiamo da parte delle leggi regionali alle funzioni “proprie” delle province (cui l'art. 17 della l.r. n. 1/2006 riconosce soltanto funzioni “fondamentali” e altre, “ulteriori”, conferite con legge regionale) non tiene conto del fatto che “le 'funzioni proprie' possono identificarsi con quelle fondamentali esplicitamente riconosciute” dalla legge regionale, “nonostante che tale interpretazione sia stata sostenuta con riguardo alle disposizioni del nuovo titolo V, negandosi che possa distinguersi fra le 'funzioni fondamentali' di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p), e le 'funzioni proprie' degli enti locali, di cui all'art. 118, secondo comma, Cost.”. Ad ogni modo, “il mancato riferimento, da parte del legislatore regionale, alle funzioni proprie non implica il disconoscimento dell'esistenza di un nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento del principio di autonomia degli enti locali sancito dall'art. 5 Cost.”
- e) Nell'ambito del sindacato in concreto cui la Corte è chiamata, ad ogni modo, “una lettura complessiva della legge regionale impugnata fa emergere l'esistenza di disposizioni che valorizzano ampiamente le province in modo del tutto analogo alla legislazione statale e che operano ulteriori significativi riconoscimenti del ruolo di tali enti”, il che conduce, attraverso una puntuale disamina delle singole censure, a decisioni di rigetto, poiché le disposizioni impuginate sono nel loro complesso rispettose del principio di autonomia, sia quando adottano soluzioni fatte proprie anche dalla legislazione statale <sup>16</sup>, sia quando invece fanno proprie soluzioni differenti, nelle quali tuttavia la Corte non ravvisa una compressione eccessiva del ruolo provinciale <sup>17</sup>.

5 – Ciò che particolarmente è da sottolineare in sede di sommaria analisi degli argomenti appena sintetizzati, ma più in generale dalla costruzione delle motivazioni delle decisioni in commento, è in primo luogo la decisa continuità nella giurisprudenza costituzionale in materia di potestà ordinamentale sugli enti locali attribuita alla competenza primaria delle Regioni speciali.

---

16 E' questo il caso della censura mossa alle disposizioni sulle aree metropolitane (art. 9 della l.r. impugnata), relativamente alla quale la Corte si limita a fondare la propria decisione di rigetto sul presupposto che l'identificazione della città metropolitana con l'ente locale di area vasta, cui consegue che tale ente locale succede alla provincia, è previsione legislativa contenuta anche nel TUEL

17 E' questo il caso degli artt. 20 e 25 della l.r. impugnata, che riguardano rispettivamente la possibilità di partecipazione delle province a forme associative tra gli enti locali e le competenze provinciali e gli Ambiti di sviluppo territoriale

Questa continuità è percepibile non soltanto nelle dichiarazioni di inammissibilità con le quali si aprono i dispositivi, le quali escludono – in aderenza alle decisioni successive alla riforma del Titolo V – che il potere ordinamentale delle Regioni speciali possa essere travolto dalla riforma; essa risulta anche evidente nell'andamento dagli argomenti rivolti a dare contenuto ai parametri alla stregua dei quali la Corte valuta la questione nel merito.

Detto in altri termini, è agevole desumere dall'esame degli argomenti utilizzati dalla Corte nella motivazione delle sentenze in commento che essa è costruita attraverso il richiamo (e spesso la citazione testuale) di quasi tutta la giurisprudenza costituzionale in materia di potestà ordinamentale sugli enti locali (a partire dalla sent. n. 415 del 1994, la prima emessa successivamente alla generalizzazione a tutte le autonomie differenziate della potestà ordinamentale) e – ciò che più conta – senza che sia fatta alcuna distinzione tra le sentenze anteriori e quelle posteriori all'entrata in vigore delle norme di riforma del Titolo V che hanno interessato la posizione costituzionale degli enti locali.

La Corte sembra dunque intenzionata in primo luogo a confermare che – in linea di principio – la riforma del titolo V non si applica nel suo insieme alle Regioni ad autonomia speciale (ciò che risulta dalle dichiarazioni di inammissibilità che aprono i dispositivi), e non è pertanto in grado di incidere sull'estensione e sui limiti della potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali se non attraverso la sua riconduzione ai limiti propri della potestà legislativa primaria; in secondo luogo, a costruire la portata dei limiti statutari in sostanziale aderenza con la giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale.

Con riguardo alla definizione del contenuto dei limiti previsti dall'art. 4 St. Friuli Venezia Giulia è da rilevare infatti da un lato che – come già segnalato – la Corte privilegia il richiamo ai principi generali dell'ordinamento (tendenza del resto consolidata nella giurisprudenza in materia di potestà ordinamentale) a discapito di quello dell'armonia con la Costituzione, pure evocato dal ricorso statale. D'altro lato che – nella individuazione dei principi che fungono da limite alla potestà ordinamentale – la riforma del 2001 non sembra avere alcun peso significativo, ed in particolare non sembra averlo la “carica paritaria” tra livelli territoriali di governo introdotta dalla riforma dell'art. 114 Cost.: ad essa infatti la Corte non mostra di voler ricondurre alcuna alterazione in ordine ai rapporti tra province e Regioni speciali. I percorsi argomentativi seguiti dalla Corte, in particolare quando essa opera un richiamo al principio di tutela e promozione dell'autonomia locale, sono infatti esattamente ricalcati su quelli anteriori alla revisione del titolo V, parte II, Cost., quando la posizione costituzionale degli enti locali era certamente di minor garanzia, essendo affidata alla legge generale di cui all'art. 128 Cost., e sono ancorati al principio di tutela e promozione dell'autonomia locale previsto dall'art. 5 Cost..

In definitiva, dunque, la potestà legislativa regionale in materia di ordinamento degli enti

locali non sembra incontrare – secondo queste decisioni – limiti maggiori di quanti fossero già desumibili dall'art. 5 Cost. prima della riforma, in particolare per quanto attiene al rispetto delle funzioni costituzionalmente “proprie” delle province.

Con riguardo alla definizione di queste ultime, peraltro, può essere sviluppata un'ultima annotazione. Come si è accennato poco sopra, infatti, la Corte in questa sentenza prende posizione – sia pure incidentalmente – su una delle prime questioni interpretative sorte sulla l.cost. n. 3/2001 con riguardo alle funzioni degli enti locali: quella relativa ai rapporti tra le funzioni “fondamentali” previste dall'art. 117, comma 2, lett. p), da un lato, e quelle “proprie” (previste dall'art. 118 Cost. accanto a quelle “conferite” o “attribuite”) <sup>18</sup>. Come si è accennato, il ricorso statale si fondava su una distinzione tra le due categorie di funzioni, addebitando alla legge regionale impugnata di aver disconosciuto le funzioni “proprie” delle province, pur riconoscendone e disciplinandone quelle “fondamentali”.

Le parole che la Corte spende in proposito nella sentenza in esame (pure senza diffondersi in modo particolarmente approfondito sul tema) sono orientate verso una svalutazione delle differenze tra le due locuzioni linguistiche, attraverso una loro lettura non formalistica: secondo la Corte, infatti, le due formule possono essere fatte coincidere tra loro, ed in entrambi i casi sembrerebbero essere riferite “a quel nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento del principio di autonomia degli enti locali sancito dall'art. 5 Cost.” che sfuggirebbe alle possibilità di conformazione da parte della Regione titolare del potere ordinamentale sugli enti locali. Se questo orientamento interpretativo dovesse confermarsi, esso non sarebbe privo di peso anche con riguardo alla definizione della competenza statale esclusiva in materia di definizione delle funzioni “fondamentali” degli enti locali. Una lettura di questo tipo della nozione di funzioni fondamentali porterebbe infatti ad escludere che lo Stato, in sede di riscrittura del t.u.e.l. nell'esercizio della competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) possa estendere il proprio intervento all'individuazione di specifiche funzioni amministrative settoriali di spettanza degli enti locali; ed anzi dovrebbe condurre ad escludere che la disciplina delle funzioni fondamentali possa assumere un'ampiezza confrontabile con quella dell'attuale testo unico. Ne deriverebbe dunque che largo spazio nel conformare le funzioni degli enti locali dovrebbe essere lasciato – nelle materie di competenza regionale – alla legislazione delle Regioni a statuto ordinario, le quali a loro volta beneficerebbero di un consolidamento e di un accrescimento dei loro poteri conformativi delle funzioni dei livelli di governo infraregionali. <sup>19</sup>

---

18 Per una rassegna delle posizioni dottrinali in proposito, si v. FERRARA A., *L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali tra federalismo e municipalismo e il nodo delle “funzioni fondamentali”*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 5/2004

19 Sulla questione si v. ancora FERRARA, *op.cit.* alla nota precedente, il quale – a seconda delle opzioni interpretative circa il significato da assegnare alle funzioni “fondamentali” - contrappone una lettura “municipalista” della formula (secondo la quale la maggior parte delle funzioni dei livelli di governo sono previste dalla legge statale), ad una di tipo “federalista”, che restringe la nozione di funzioni fondamentali e per questa via riconosce spazi ben più larghi in

Forum di Quaderni Costituzionali



---

favore della legislazione regionale ordinaria nel conformare l'assetto delle competenze amministrative degli enti locali nelle materie di competenza legislativa delle Regioni stesse.

stituzionali