

## **Ordinamento e disciplina del personale degli enti locali in Trentino-Alto Adige ed assetto delle fonti normative regionali e provinciali.**

di Paolo Giangaspero

(in corso di pubblicazione in "*le Regioni*", 2006)

1. Con la sent. n. 132 del 2006 la Corte costituzionale, in accoglimento di una questione di legittimità sollevata in via principale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 55 della l.r. Trentino-Alto Adige/Suedtirolo 22 dicembre 2004, n. 7. La disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima faceva parte di una legge di complessiva riforma del sistema delle autonomie locali, approvata dal Consiglio regionale nell'esercizio della competenza statutariamente attribuita alla Regione quanto all' "ordinamento degli enti locali" (art. 4, 1° comma, n. 2 d.P.R. n. 670 del 1972) ed alla fissazione dei principi generali relativi all'ordinamento del personale dei Comuni (art. 65 d.P.R. n. 670 cit.) **[1]**.

Tale disposizione (rubricata "rinvio alla legge provinciale") si apriva disponendo che "le Province autonome disciplinano l'ordinamento del personale dei Comuni", ivi compresa la disciplina relativa ai segretari comunali; proseguiva fissando alcuni principi destinati a vincolare l'attività normativa delle Province (commi da 2 a 5) e si concludeva con la previsione secondo la quale "le leggi provinciali individuano le norme delle leggi e dei regolamenti regionali che cessano di avere efficacia nel rispettivo territorio a seguito della loro entrata in vigore" (art. 55, comma 6, l.r. cit.).

L'impugnazione statale della legge denunciava la violazione degli artt. 65 e 4, comma 1°, lett. c) dello Statuto di autonomia. Quanto alla prima delle disposizioni statutarie indicate a parametro, essa sarebbe stata violata dal conferimento di potere normativo alle Province in materia di personale e dirigenti dei Comuni, che l'art. 65 dello Statuto ripartisce tra la Regione (competente con propria legge a dettare i principi generali in materia) ed i Comuni stessi, attraverso l'esercizio della loro competenza regolamentare. Con riguardo alla violazione dell'art. 4, comma 1, n. 3 dello Statuto, essa veniva ricondotta alla circostanza che la disciplina dei segretari comunali sarebbe con certezza riconducibile alla potestà ordinamentale in materia di enti locali e relative circoscrizioni, poiché la disciplina del d.lgs. 267 del 2000, con la quale si sono posti i segretari alle dipendenze dell'agenzia autonoma per la gestione del relativo albo non ha fatto venir meno il legame tra la disciplina di queste e l'ordinamento degli enti locali. Né d'altro canto il rinvio (ex art. 105 d.lgs. 267/2000) alla legislazione regionale e provinciale **[2]** varrebbe a legittimare in tema di segretari comunali interventi legislative da parte delle Province, che non troverebbero spazio nell'assetto statuario delle competenze, non tangibile da un atto avente forza di legge ordinaria, quale il Testo unico sugli enti locali.

A questi rilievi, la difesa regionale aveva opposto l'argomento secondo il quale il rapporto di vera e propria "compenetrazione" tra Consiglio regionale e Consigli provinciali, in forza del quale tali organi hanno la medesima composizione personale (ex. art. 25 St. spec.), renderebbe costituzionalmente ammissibile che "la Regione si limiti ad una normazione di principio e affidi lo sviluppo di tale normativa alle Province autonome", ed escluderebbe che la disposizione impugnata si possa configurare come attribuitiva alle Province di una potestà legislativa statutariamente propria della Regione, dovendosi piuttosto ragionare - quanto alla potestà in concreto esercitabile a livello provinciale - di "un compito normativo affidato dalla Regione, titolare della relativa potestà statutaria, alle Province, che vi provvedono nella forma di legge quale forma usuale della propria normazione" **[3]**.

Nell'accogliere il ricorso in via principale, la sentenza in commento pare sposare integralmente le argomentazioni di parte statale, in quanto la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intero art. 55 della l.r. n. 7 del 2004 deriva - nel ragionamento della Corte - dalle seguenti considerazioni: a) la competenza circa l'ordinamento dei Comuni e del relativo personale è integralmente disciplinata a livello statuario dagli artt. 4, comma 1°, lett. c) e 65 dello Statuto, che la ripartiscono tra la legge regionale ed i regolamenti comunali: in questo quadro "nessuna altra fonte normativa è prevista dallo statuto nella materia in esame"; b) quanto ai segretari comunali, essi devono essere inclusi nella categoria del personale comunale, e su questa conclusione non può incidere la radicale riforma di queste figure, poi confluita nel d.lgs. 267/2000 che in forza delle loro funzioni rientrano in pieno nella categoria del "personale comunale"; c) su un piano più generale, poi, la Corte osserva che "in tanto un ente dotato di potere legislativo può conferirne l'esercizio ad un altro ente, in quanto ne sia legittimato da una fonte di rango costituzionale", il che per il Trentino-Alto Adige non accade, essendo il sistema delle fonti strutturato "come un sistema chiuso, nel quale il medesimo statuto costituisce l'unica fonte della potestà legislativa tanto della Regione, quanto delle Province": l'assenza di qualunque previsione statutaria a riguardo vale pertanto a "escludere(re) che uno degli enti dell'ordinamento regionale aventi potestà legislativa possa delegarne l'esercizio ad altri enti" **[4]**; d) quanto alla compenetrazione tra Consiglio regionale e Consigli

provinciali, infine, l'argomento prospettato dalla Regione può, nell'opinione della Corte, essere in certo senso rovesciato, e ciò in quanto proprio la peculiare natura del Consiglio regionale rende evidente che lo Statuto "intende garantire che l'esercizio delle funzioni legislative regionali avvenga entro un quadro di raccordo tra le diverse esigenze espresse dalle rappresentanze provinciali", garanzia che verrebbe contraddetta se le funzioni fossero delegate a ciascuno dei due Consigli provinciali.

2. La sentenza in epigrafe, che pure per molti aspetti rispecchia l'irriducibile peculiarità dell'organizzazione regionale del Trentino-Alto Adige, e che a quanto consta non ha precedenti specifici, consente lo svolgimento di alcune brevi considerazioni, che per un verso riguardano il sistema delle fonti di produzione caratterizzanti l'autonomia speciale del Trentino-Alto Adige; per un altro possono allargarsi a qualche annotazione sulla situazione complessiva delle specialità regionali all'indomani della riforma del titolo V, parte II, Cost..

La prima osservazione che è opportuno svolgere riguarda la stessa natura del fenomeno di "spostamento" del potere normativo ricollegato alla disciplina impugnata. L'art. 55 della l.r. n. 7 del 2004 si potrebbe prestare infatti a diverse letture, in quanto da un lato (al 1° comma) si riferisce genericamente ad un rinvio alla "normativa" provinciale; dall'altro (ai commi successivi e alla stessa rubrica dell'articolo) rimanda ad una disciplina di "legge provinciale"; infine - nel comma conclusivo - detta una disposizione che riecheggia le comuni clausole di delegificazione, parrebbe allo scopo di consentire la sostituzione della disciplina provinciale a quella della Regione.

Sul punto va in particolare evidenziato come la strategia difensiva sviluppata dalla Regione insistesse sulla possibilità da parte della Regione di modulare in modo "flessibile" gli spazi occupati dalla propria legislazione, determinando in conseguenza un'espansione della sfera di disciplina provinciale: secondo questo orientamento, dunque, la legge impugnata si limiterebbe a far recedere la normativa di spettanza della Regione, limitandola soltanto a taluni principi, al cui sviluppo sarebbero poi chiamate le Province. In questo quadro il riferimento alla legge provinciale contenuto nella disposizione impugnata non comporterebbe (almeno: non in senso proprio) l'istituzione di una nuova fonte primaria, ma piuttosto un semplice rinvio alla normazione provinciale, la quale si esprimerebbe attraverso leggi non già in virtù dell'attribuzione da parte della legge impugnata di una pretesa competenza legislativa nuova, ma perchè la forma tipica della produzione normativa provinciale è costituita dalla deliberazione di tipo legislativo.

La Corte, dal canto suo, si pone in un'ottica del tutto differente rispetto a questa: il dato che emerge con nettezza dagli argomenti spesi nella sentenza è infatti nel senso di ritenere senz'altro la disposizione impugnata istitutiva di una fonte di rango primario e di dichiararla illegittima per violazione dell'assetto delle competenze statutariamente previsto. Queste conclusioni evitano alla Corte di scendere in maggiori dettagli circa la qualificazione puntuale della fattispecie, in particolare circa il problema se inquadrarla in una forma (per quanto anomala) di delegazione legislativa, vicina a quella dell'art. 76, o classificarla come una sorta di variante della previsione di una potestà legislativa attuativa e integrativa (istituto - come è noto - previsto con varie formule dagli statuti speciali **[5]** **[6]**).

La circostanza che la Corte ravveda nell'art. 55 della l.r. impugnata la pretesa di istituire una fonte primaria può avvicinare per taluni aspetti la decisione in commento a quella giurisprudenza - peraltro piuttosto risalente nel tempo - che aveva ad oggetto la configurabilità negli ordinamenti regionali speciali di atti giuntali con forza di legge di natura analoga a quelli previsti dagli artt. 76 e 77 Cost. **[7]**.

Rispetto alle linee essenziali degli argomenti a quel tempo sviluppati a sorreggere il giudizio di invalidità, la presente decisione si pone in una linea di sostanziale continuità, in quanto anche in quella sede era riconosciuto un notevole peso, tra le *rationes decidendi*, al principio del carattere chiuso a livello primario del sistema delle fonti, in base al quale non sarebbe possibile desumere strumenti di produzione normativa di livello primario ulteriori e diversi rispetto a quelli esplicitamente previsti da norme di rango costituzionale.

Su questo punto occorre tuttavia fare una serie di considerazioni ulteriori. In primo luogo, è da dire che nelle sentenze sugli atti con forza di legge del potere esecutivo a dare più forza all'argomentare della Corte convergeva - accanto al dato per così dire "formale" della chiusura a livello costituzionale del sistema delle fonti - anche un argomento di carattere "sostanziale", basato in ultima analisi sul principio della divisione dei poteri. È ben vero, infatti, che le sentenze appena citate argomentavano sul principio della riserva costituzionale dell'istituzione di fonti di rango primario, ma è altrettanto vero che questo argomento, in entrambi i casi, si intrecciava con considerazioni ulteriori, attinenti al riparto del potere legislativo tra esecutivo e assemblee elettive, sicchè un notevole peso in esse era da riconoscere anche al carattere essenzialmente derogatorio (e non analogicamente estensibile) dell'attribuzione all'organo esecutivo di poteri normativi primari **[8]** Come è evidente, argomenti di questo genere non potevano essere "esportati" (quanto meno

non direttamente) al caso oggetto della decisione in commento, e ciò in primo luogo perché si trattava nel caso di specie di un'ipotesi di riparto di competenze non già tra organi dello stesso ente, ma tra enti diversi; in secondo luogo, e conseguentemente, in quanto nel caso in esame il principio della divisione dei poteri non poteva da "puntello" ulteriore agli argomenti della Corte. In certo senso, anzi, considerazioni di tipo "sostanziale" avrebbero potuto condurre ad una valorizzazione dell'argomento fondato sulla "compenetrazione" tra Consiglio regionale e Consigli provinciali come si è visto utilizzato dalla difesa regionale per sostenere la flessibilità nel riparto del potere normativo tra Regione e Province autonome.

Attraverso il rigetto di questo argomento, dunque, la Corte pare insistere particolarmente sul carattere chiuso a livello primario nella sua forma per così dire "pura", espressiva di quell'ordine distributivo delle norme sulle produzioni che può essere sintetizzato nella regola secondo la quale "nessuna fonte può creare altre fonti aventi efficacia maggiore o anche eguale a quella propria, ma solo fonti dotate di efficacia minore" [9].

3. Le modalità attraverso le quali la motivazione della sentenza si riferisce al principio della "chiusura" a livello statutario delle fonti conferisce tuttavia a tale principio una qualche ambivalenza, e ciò contribuisce a rendere non del tutto chiara la vera *ratio decidendi* della sentenza in commento e soprattutto le sue conseguenze in ordine all'articolazione delle fonti e delle competenze normative proprie della specialità regionale del Trentino-Alto Adige.

In taluni passi della sentenza il principio di chiusura sembra infatti espresso in termini che paiono restringerne gli effetti ai rapporti tra fonti di rango primario: in particolare ciò avviene quando la Corte osserva che sussiste - per gli enti dotati di potere legislativo - di conferirlo ad altri enti ove questo conferimento non sia legittimato da una fonte di rango costituzionale [10]

Un tale ordine di argomentazioni, come è evidente, vale a radicare l'illegittimità della disposizione regionale di rango legislativo proprio nel fatto che essa - nella lettura della Corte - ha preteso di istituire una fonte concorrenziale a se stessa.

Questa declinazione del principio di chiusura varrebbe dunque soltanto nel rapporto tra poteri normativi primari: in tal senso verrebbe bensì esclusa la possibilità che si esercitino nelle materie assegnate alle competenze legislative regionali potestà legislative delle Province, ma ciò non comporterebbe di per sé il divieto assoluto che all'arretramento della disciplina di fonte regionale fosse fatto corrispondere un ampliamento dei poteri normativi provinciali, purché essi si esprimano in atti subordinati rispetto alla legge.

Vi è semmai da osservare a riguardo che argomenti di questo genere - ove si consolidassero nella giurisprudenza della Corte - porterebbero a risolvere in senso negativo il problema, da tempo sollevato dagli interpreti con riguardo alle Regioni ordinarie, della possibilità che i poteri normativi che lo Stato può delegare alla Regione ex art. 117, comma 6°, Cost. siano esercitati con leggi anziché con regolamenti regionali [11].

Dalla lettura di altre parti della motivazione della decisione, viceversa, pare emergere un'ulteriore e diversa declinazione del principio di chiusura del sistema statutario a livello delle fonti. Ciò accade in particolare quando la Corte, nell'esaminare l'art. 65 St. spec., osserva perentoriamente che, in forza di tale disposizione "nessuna altra fonte" diversa dalla legge regionale di principio e dai regolamenti dei Comuni potrebbe validamente intervenire nella materia della disciplina del personale comunale. In un'ordine di idee non del tutto dissimile pare porsi la Corte anche quando - come si è visto - "rovescia" in danno della Regione l'argomento della "compenetrazione", affermando che l'identità personale tra Consiglio regionale e Consigli provinciali non solo non giova all'accoglimento delle pretese regionali, ma al contrario dimostra che lo Statuto "intende garantire che l'esercizio delle funzioni legislative regionali avvenga entro un quadro di raccordo fra le diverse esigenze espresse dalle rappresentanze provinciali" [12].

Come dovrebbe risultare chiaro, una tale versione del principio di chiusura è più impegnativa con riguardo all'assetto delle competenze sull'ordinamento degli enti locali, giacché essa sembra comportare non già soltanto l'impossibilità che sia istituita da parte della Regione una fonte primaria di competenza delle Province, ma in modo più radicale il divieto di qualunque intervento normativo di livello provinciale in materia. Seguendo questi spunti presenti nella decisione in commento, dunque, si potrebbe riscontrare in essa una lettura delle disposizioni statutarie ispirata ad un principio di divisione delle competenze tra livello provinciale e livello regionale di tipo tendenzialmente rigido, e tale da escludere in principio che le questioni attinenti all'ordinamento ed al personale degli enti locali possano in alcun modo coinvolgere il livello provinciale. In altri termini, secondo questa lettura, lo Statuto opererebbe una sorta di "cristallizzazione" del livello degli interessi coinvolti nella materia, che verrebbero ad essere rigidamente separati e non sarebbero in alcun modo

disponibili agli attori istituzionali, secondo quella "mobilità" delle competenze che è necessariamente implicata dal principio di sussidiarietà, che è uno dei cardini della revisione costituzionale del 2001 [13].

Se così fosse, la decisione che si annota - pure nell'ambito di una questione per molti aspetti unica ed esclusiva dell'autonomia del Trentino-Alto Adige - apparirebbe espressiva di una tendenza percepibile anche in altre sentenze della Corte relativa all'impatto della riforma del 2001 sulle Regioni ad autonomia differenziata, nelle quali la specialità regionale, oltre che come una garanzia in favore della loro "maggiore autonomia", sembra operare come una sorta di "barriera" rispetto al passaggio dei nuovi principi costituzionali in materia di rapporto tra livelli di governo, sicchè - nelle Regioni speciali - rimarrebbero in larga parte vigenti principi di organizzazione e di ripartizione delle competenze per vari aspetti diversi rispetto a quelli vigenti per le autonomie regionali ordinarie.

---

[1] Per un inquadramento generale di queste e delle altre competenze legislative della Regione, anche dal punto di vista dell'evoluzione che ha condotto all'assetto attuale delle competenze regionali e provinciali, si v. per tutti S. Bartole, voce *Regione Trentino-Alto Adige*, in *Enc.giur.it.*, XXVI, Roma 1991, *ad vocem*; in particolare sulla competenza in materia di ordinamento e disciplina del personale dei Comuni, cfr. G. Negri, *I Comuni. Ordinamento, competenze e disciplina elettorale*, in J. Marko, S. Ortino, F. Palermo (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia di Bolzano*, Padova 2001, 452 ss.

[2] Cfr. l'art. 105 del TU delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, in materia di disciplina dei segretari comunali, ai sensi del quale "le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano le materie di cui al presente capo con propria legislazione".

[3] Ad ulteriore sostegno di questa ricostruzione, la difesa regionale invoca anche la complessiva evoluzione del riparto di competenze normative tra Regioni e Province, le quali ultime, a partire dal 1971, hanno visto sensibilmente allargarsi il proprio ambito di competenza anche in materie in cui operano gli enti locali.

[4] V. il punto 5. diritto, in fine.

[5] Si v. , per quanto riguarda in particolare lo Statuto del Trentino-Alto Adige, gli artt. 6, 10 e 17 del d.lgs. n. 670 del 1972. Sul tema si v. per tutti, recentemente, G. Avolio, *Le competenze legislative previste dallo Statuto*, in, *L'ordinamento speciale*, cit., 258 ss. Tra le non molte decisioni della Corte specificamente dedicate alla figura della competenza regionale integrativa ed attuativa si vedano le sentt. 290/1994; 227/1990; 296/1986; 95/1971; 66/1961.

[6] Del resto un'indagine di questo tipo avrebbe richiesto al Giudice delle leggi di addentrarsi in questioni qualificatorie certo non agevoli, le quali si sarebbero rivelate non strettamente necessarie alla soluzione della questione, ed avrebbero comportato la necessità di scendere nel dettaglio quanto all'esame dell'intensità dei vincoli posti dalla l.r. rispetto all'attività normativa, alla possibilità di esportare le categorie dell'art. 76 Cost. ad una fattispecie così differente, ecc. Ad ogni modo, nella parte motiva della sentenza la Corte mostra di non volersi impegnare - quanto all'uso dei termini - in eccessive complicazioni: dapprima parla genericamente di "attribuzione" di potestà legislativa, successivamente osserva che la legge impugnata avrebbe "demandato" alle Province l'esercizio di una potestà legislativa attribuita alla Regione" (punto 5. dir) e verso la fine della motivazione ragiona invece di "delegazione" di potestà legislativa.

[7] Ci si riferisce in particolare alla sent. n. 50 del 1959, con la quale la Corte ha escluso la possibilità di una decretazione d'urgenza regionale, ed alla sent. n. 32 del 1961, con la quale la Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale di una legge regionale siciliana che delegava alla Giunta regionale l'esercizio di una funzione di produzione normativa di rango primario.

[8] Questa linea argomentativa è particolarmente evidente nella sent. n. 50 del 1959, ma è presente anche nella sent. n. 32 del 1961, che del resto si richiama alla precedente: entrambe le decisioni si diffondono sul principio della divisione dei poteri e sul raffronto tra rapporti esecutivo-legislativo negli ordinamenti delle Regioni e dello Stato, per inferirne la non estensibilità agli ordinamenti regionali delle disposizioni di cui agli artt. 76 e 77 Cost. Il richiamo alla divisione dei poteri si può del resto ravvisare anche in altre pronunce in cui la Corte invoca il carattere "chiuso" delle fonti di livello primario con riguardo all'ordinamento statale: si vedano al riguardo ad es. le sentt. 26/1976 e 79/1970

[9] La citazione e la complessiva terminologia è tratta da G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale. 1. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino 1987, 5 s.

[10] Cfr. punto 5. diritto, secondo capoverso

[11] Sul punto si v. per tutti S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, *Diritto regionale*, Bologna 2003, 179 s. La sentenza in esame, del resto, si riferisce espressamente alla mancata riproduzione - nella riforma del titolo V - della potestà legislativa regionale di attuazione, un tempo prevista dall'art. 117, comma 3°, Cost., come tratto distintivo tra le Regioni ordinarie e quelle speciali, in cui tale potere è ancora previsto dagli Statuti. Nella logica della decisione in cui questo *obiter dictum* si colloca, dunque, la mancata riproduzione dovrebbe valere come esclusione.

[12] Vero è che la citazione riportata nel testo si riferisce testualmente solo al livello "legislativo" degli interventi normativi: e tuttavia la sua logica - che è imperniata sul livello necessariamente "regionale" degli interessi coinvolti - potrebbe (e forse dovrebbe) essere estesa anche ad altri strumenti di produzione normativa, fino ad escludere in radice la possibilità di interventi regionali.

[13] Che il riparto di competenza tra livello regionale e livello provinciale sia suscettibile di una "lettura" in chiave di netta separazione di competenze, del resto, è smentito dalla concreta evoluzione dell'assetto delle competenze legislative statutariamente previste nella Regione Trentino-Alto Adige. In particolare su questo punto si v. Bartole, voce *Regione*, cit., il quale nega in particolare che oggi si possa ragionare di una concentrazione di tutto il potere ordinamentale sugli enti locali in capo alla Regione (in tal senso si v. invece - in uno scritto molto più risalente - U. Pototschnig, voce *Trentino-Alto Adige*, in *Nss. Dig. it.*, XIX, Torino 1973, 675 ss.), poiché su tale potere inciderebbero diverse nuove attribuzioni provinciali, che con l'ordinamento degli enti locali si intrecciano in modo molto stretto.