

La riserva costituzionale di competenza dei regolamenti di autonomia locale

di Giuseppe Di Genio *
(31 ottobre 2006)

Last but not least. Finalmente la Consulta con la sentenza n. 246 del 2006, dopo gli interventi poco appropriati, quasi fuori luogo (rectius: dai luoghi costituzionali) della Cassazione e del Consiglio di Stato sulle fonti di autonomia locale, serra i ranghi ed esercita le proprie funzioni di suprema custodia dei termini lapidei della legittimità costituzionale (attraverso un controllo che potremmo definire di nomofilachia costituzionale o normo-costituzionalità) e si pronuncia sul nuovo volto oramai assunto dalle fonti di autonomia locale, in modo particolare dei regolamenti locali, nell'ordinamento costituzionale (che ne esce sicuramente consolidato) e nella scala non più tanto gerarchica del sistema delle fonti del diritto, con il definitivo trionfo della teoria della pluralità.

La questione trae origine da una serie di rilievi mossi, rispetto all'art. 117 Cost. (considerato nei suoi vari commi) nei confronti della legge della Regione Emilia Romagna n. 26 del 2004 rubricata "Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia".

I rilievi sono stati tutti rigettati, in termini di inammissibilità e non fondatezza, tranne uno, laconicamente deciso in senso favorevole alla difesa erariale, relativo all'art. 16, comma 7, specificamente aggredito, ma non avulso dal suo legame con i commi 1 e 6, secondo cui gli enti locali esercitano il potere regolamentare in ordine alla organizzazione ed allo svolgimento delle funzioni ad essi attribuite nella materia de qua, di talchè fino a quando tali regolamenti non siano entrati in vigore, anche ai procedimenti autorizzativi di competenza degli enti locali, si applicano i regolamenti regionali, i quali cesseranno di avere efficacia non appena entrino in vigore i regolamenti locali.

La decisione della Consulta sul punto è di estremo-dirompente interesse perché conferma un dato dottrinario già emerso e individua, così, sebbene in poche righe, i tratti fondamentali del *modus vivendi* del potere regolamentare dei Comuni nel nuovo modo di intendere il sistema costituzionale delle autonomie e, specificamente, consacra nell'art. 117, sesto comma, della Costituzione, il fondamento giuridico costituzionale del potere regolamentare dei c.d. enti locali (ma non più tali ex art. 114 Cost.).

In altri termini, tale previsione esplicita una riserva costituzionale di competenza regolamentare-territoriale ovvero una riserva di regolamento locale, costituzionalmente garantita ovvero ancora una riserva normativa (rectius: di tipo normativo), adottando il crisma della legge in senso materiale e frantumando il concetto tradizionale della stessa riserva di legge. Di pari passo l'art. 114 Cost. contiene ed esplicita una riserva di statuto, come ulteriore riserva di competenza costituzionalmente garantita.

In tale direzione, i poteri regolamentari regionali risultano del tutto cedevoli rispetto alle competenze locali, pur differentemente considerate, ovvero atti inutili, perché separati, finanche se considerati nella loro valenza sostitutiva.

Dalle poche, in realtà stringate e costituzionalmente scontate, considerazioni della Corte, sicuramente foriere di ulteriori specificazioni, emerge, quindi, un quadro di tutela delle autonomie locali di ampio respiro, che riguarda, cioè, non solo e non tanto la disposizione precettiva di cui all'art. 5 Cost. (mai nominata), quanto soprattutto quelle speciali postille programmatiche delle autonomie di cui agli artt. 117 e 118 Cost., dove viene correttamente esplicitato e costituzionalmente governato il potere normativo locale, da considerare inevitabilmente pieno ed esclusivo, sebbene non avulso da una logica di leale collaborazione, sia sul piano interno (regionale-statale) sia sul versante esterno (europeo).

In definitiva, i limiti regolamentari regionali, così come consacrati nel presente dato giurisprudenziale, confutano quell'impostazione, che ritiene oramai da un lato i regolamenti di autonomia locale fonti materiali primarie, separate o parallele ovvero fonti di natura esclusiva, costituzionalmente garantita, così come è imprescindibile prospettare, dall'altro lato, una nozione unitaria di ente territoriale, complessivamente intesi ex art. 114 Cost. ed una molteplicità degli interessi e degli indirizzi politici coinvolti tra i vari livelli micro-ordinamentali di competenza e di esercizio della sussidiarietà, da inglobare nel quadro più ampio di un macro-ordinamento rappresentato unicamente dalla forma o

formula repubblicana ex artt. 1 e 139 Cost.

* Professore associato Diritto costituzionale comparato - Facoltà di Giurisprudenza - Università di Salerno

Forum di Quaderni Costituzionali



i Costituzionali