

**L'AUTONOMIA NORMATIVA DEGLI ENTI LOCALI NEL PENSIERO DI ALDO M.  
SANDULLI\***

di Gian Candido De Martin

1. La perspicuità del contributo scientifico e la attualità del pensiero giuridico di Aldo Sandulli - in vario modo evidenziate nel convegno di studi a lui dedicato, tenuto al Consiglio di Stato nel febbraio 2004 - emergono certamente analizzando anche le considerazioni da lui svolte in numerose opere in ordine ad un tema, quello della configurazione del potere normativo degli enti locali, che avrebbe acquistato (successivamente alla sua prematura scomparsa) un rilievo assai consistente, in una prospettiva in larga misura nuova, specie dopo le riforme dell'ordinamento dei comuni e delle province avviate con la legge 142 del 1990, nonché, a maggior ragione, con la novella costituzionale disposta dalla l.c. n. 3 del 2001, riguardante il titolo V della Carta fondamentale.

Il contributo di Aldo Sandulli in materia va inquadrato nell'ambito di una attenzione organica dedicata da questo emerito giuspubblicista all'attività normativa della pubblica amministrazione, di cui ha indagato origini, funzione e caratteri, in particolare in una opera monografica del 1970, alla quale si possono peraltro ricollegare una serie di saggi di minore ampiezza, nonché quanto ripreso in materia nelle varie edizioni del "Manuale di diritto amministrativo", nonché in classiche voci di enciclopedia (v., ad esempio, "Fonti del diritto" in Enc. Dir.). L'approccio concettuale e sistematico seguito da Sandulli per un verso si ricollega alle linee consolidate di ricostruzione delle fonti normative di vario livello elaborate dalla dottrina dell'epoca, ma rivela anche una specifica attenzione per alcune prospettazioni nuove, che emergono soltanto in taluni autori dell'epoca successiva alla entrata in vigore della Costituzione repubblicana, quelli più in sintonia con alcune novità fondamentali introdotte nel 1948 nel quadro di riferimento generale del sistema istituzionale e amministrativo italiano (quali, ad esempio, C. Mortati, C. Esposito, V. Crisafulli, F. Benvenuti, G. Berti).

In effetti, non era all'epoca agevole ricostruire e sistemare concetti, in materia di fonti del diritto non aventi carattere legislativo, in una prospettiva volta a riconoscere non solo il loro carattere di fonti di produzione di norme giuridiche - e non di meri atti di carattere amministrativo generale - ma anche la particolare loro ragion d'essere, soprattutto nel caso dei regolamenti degli enti locali, in connessione con il principio di autonomia, in vario modo potenziato dalla Carta repubblicana, dal quale si ricava indubbiamente un accento più sul tipico ruolo "indipendente" di queste fonti che sul loro carattere secondario, subordinato a fonti primarie, nell'ambito di una logica rigidamente gerarchica delle fonti di produzione giuridica.

Naturalmente, con le riforme sopravvenute di recente, sia a livello ordinario che costituzionale, si sono realizzate anche in materia di fonti locali alcune innovazioni e talune chiarificazioni nell'ordinamento positivo in precedenza non disponibili, che si collegano strettamente alla organica e radicale revisione della configurazione e della

---

\* In corso di pubblicazione nel volume *Il pensiero giuridico di Aldo M. Sandulli*, Giuffrè, Milano

disciplina istituzionale degli enti locali avviata nel 1990 e completata – sul piano della legislazione ordinaria – con l'entrata in vigore del nuovo testo unico sull'ordinamento degli enti locali n. 267 del 2000, che ha *in toto* sostituito quello del 1934 (in larga misura risalente al secolo precedente). Con questa serie di riforme si è aperta una prospettiva di indubbio riconoscimento e valorizzazione anche del potere normativo locale, sia in ordine agli statuti che ai regolamenti dei comuni e delle province, nel contesto di un processo che ha condotto, sia pure tardivamente e con non poche vischiosità, ad un adeguamento della legislazione ordinamentale in materia ai principi autonomistici contenuti in primo luogo nell'art. 5 della Costituzione, restati per vari decenni del tutto inattuati o interpretati in modo assai riduttivo.

Ne è, in sostanza, ora scaturito un sistema di fonti locali, da un lato caratterizzato da una fonte nuova, quella statutaria, dall'altro imperniato su un netto rafforzamento dei regolamenti che, pur da sempre riconosciuti tra gli atti normativi di competenza degli enti locali (specie dei comuni), erano stati fino ad anni recenti sostanzialmente compresi nell'ambito di una visione, per un verso, dell'amministrazione locale come amministrazione indiretta dello Stato e, per altro verso, delle fonti locali come mera integrazione delle fonti statali, nel contesto comunque di una logica gerarchica tipica di uno Stato accentrato, che ovviamente mal si combinava con il principio di autonomia sancito dalla nuova Costituzione del '48. In particolare, per i regolamenti locali finiva per prevalere una loro configurazione quali fonti subordinate alla legge, sia quanto a fondamento che a limiti di esercizio, in un orizzonte del principio di legalità che tendeva in ogni caso a privilegiare la fonte primaria, lasciando alle fonti normative locali ruoli e spazi per lo più di carattere esecutivo o limitatamente integrativo delle previsioni legislative statali (e successivamente anche regionali): una visione gerarchica in base alla quale, tra l'altro, veniva giustificato ed esercitato anche un sistema di controlli preventivi di legittimità sugli atti dei comuni e delle province, ad opera dei Co.re.co., con un sindacato che, come noto, è restato parzialmente in vita anche nel Tuel del 2000, a testimonianza di una concezione (culturale e tecnica) riduttiva e assai resistente in materia di forza giuridica e latitudine delle fonti del diritto di provenienza dalle autonomie locali.

Solo con la riforma del Titolo V della Costituzione, intervenuta nel 2001 può, in effetti, dirsi compiuto l'itinerario di "affrancamento" dell'autonomia normativa locale da una mera logica gerarchica, in conseguenza sia della nuova impostazione istituzionale di parivalenza delle istituzioni costitutive della Repubblica sancita nell'art. 114 Cost., sia dell'esplicito riconoscimento di potere statutario ai soggetti di autonomia locale, cui si somma la esplicita previsione di un potere regolamentare riservato agli enti locali, in base al sesto comma dell'art. 117, in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, senza che residui alcuna forma di controllo preventivo esterno sulle scelte normative operate dagli enti locali interessati, essendo stato espressamente abrogato quanto in precedenza previsto dall'art. 130.

In tal modo si è determinato, in larga misura, il superamento del mero principio gerarchico nel sistema delle fonti, con un'espansione invece del principio di competenza – sia pure da coniugare in una prospettiva di integrazione più che di separazione tra le varie fonti del sistema (v. A. Ruggeri)–, che è strettamente connesso con il nuovo volto istituzionale della Repubblica, in cui tutti i soggetti che la costituiscono debbono concorrere, non solo a governare la propria comunità di riferimento, ma anche a dar

vita, a vario titolo, all'ordinamento generale, che è il risultato e l'espressione di una realtà policentrica, nella quale devono intrecciarsi ed equilibrarsi le esigenze e le ragioni sia dell'autonomia che dell'unità.

E se anche le fonti locali, pur espressamente legittimate in Costituzione, non godono delle medesime garanzie riconosciute ad altri soggetti del sistema, in ordine in particolare alla salvaguardia del proprio ambito di competenza a fronte di indebite invasioni di campo – essendo attualmente inibito (o comunque non previsto) un accesso diretto degli enti locali alla Corte costituzionale (a differenza delle regioni, per le quali si è invece ora rafforzata una tutela per certi versi paritaria rispetto allo Stato, con il regime di ricorsi fissato nel nuovo art. 127 Cost.) –, è fuori discussione il carattere fortemente innovativo delle nuove previsioni del Titolo V in ordine al fondamento e alla latitudine del potere normativo locale, sia statutario che regolamentare, conseguente al riconoscimento del pluralismo istituzionale nell'assetto della Repubblica: al punto che, in tal senso, si può probabilmente parlare di una “via italiana al federalismo”, caratterizzata dalla compresenza di istituzioni territoriali multilivello (locali, regionali e statali), ciascuna con una propria ragion d'essere, un proprio ruolo e una propria sfera di poteri, nell'ambito dell'unità del sistema. In altre parole e in estrema sintesi, può dirsi che anche il sistema delle fonti si è ora (necessariamente) adeguato alla fisionomia pluralistica e autonomistica del sistema istituzionale.

2. Orbene, se questo è il quadro che oggi si può ricostruire in ordine allo spazio e alla garanzia riconosciuti alle fonti locali – fermo restando tuttavia che vi sono interpretazioni diversificate sulla portata e sugli effetti del *novum* costituzionale in materia, specie in ordine al rapporto tra fonti locali e principio di legalità (senza che per ora siano emersi elementi affidabili di orientamento dalla giurisprudenza costituzionale successiva alla novella del titolo V) – è assai interessante poter notare come molti tratti di questa recente configurazione della potestà normativa dei comuni e delle province fossero già presenti, sia pure per lo più *in nuce* e non organicamente sviluppati, ma comunque profilati in modo inequivocabile, in molte opere di Aldo Sandulli, specie in quelle già ricordate, più direttamente dedicate all'attività normativa dei vari soggetti amministrativi del nostro sistema. Soprattutto nella già menzionata organica monografia sulle origini, sulla funzione e sui caratteri della potestà di normazione delle pubbliche amministrazioni, statali e non statali, emergono una serie di considerazioni e riferimenti che possono essere ricollegati a quanto si è poc'anzi accennato in ordine alla recente evoluzione della configurazione delle fonti normative locali.

A tal fine, si può anzitutto richiamare, in via generale, quanto già accennato circa la configurazione del potere di normazione “secondario” tipico del sistema governo/pubbliche amministrazioni, che vengono considerate espressamente come “titolari di autonomie compresenti nell'ordinamento generale e viventi nel quadro di questo”. Certo, resta l'ancoraggio e l'accento su una visione gerarchica delle fonti, nel cui ambito quelle secondarie sono in sott'ordine rispetto a quelle primarie, in ragione dell'ossequio al principio di legalità tipico degli ordinamenti democratici, che “comporta che la potestà di normazione non possa svolgersi se non sul fondamento di una legge e nel rispetto delle leggi” (v. “L'attività normativa della pubblica amministrazione”, Napoli, 1970, p. 8).

Ma è significativo, al tempo stesso, come il fenomeno del potere normativo delle pubbliche amministrazioni dotate di autonomia venga poi inquadrato nell'ambito della nuova fisionomia dello Stato, per un verso qualificato come "parlamentare", per sottolineare tra l'altro il riferimento ad un orizzonte nuovo, rispetto allo Stato meramente liberale, della "comunità nazionale, in tutta la sua intierezza, costituita dalla somma di tutti i suoi componenti" (v. p. 42, in cui ci si fa espresso riferimento anche a quanto sostenuto in un precedente saggio su "Società pluralistica e rinnovamento dello Stato", in *Iustitia*, 1968, 3 ss.), per altro verso qualificato come "democratico", con il conseguente dilatarsi, tra l'altro, in concomitanza con la crescita dei compiti dello Stato sociale, di poteri demandati ad amministrazioni autonome, espressione di corpi territoriali e di enti sociali.

Tutto ciò ha comportato, non solo il decentramento ai vari centri del sistema di poteri di amministrazione, ma anche di molteplici poteri di normazione, la quale non va peraltro più intesa, come in passato, come disciplina meramente di completamento o di dettaglio, tipica del potere esecutivo dello Stato liberale, ma è caratterizzata da "una configurazione affatto differente" (v. "L'attività normativa", *cit.*, 45), anche perché il potere politico non ha più un carattere unitario, con un conseguente ruolo delle amministrazioni locali "sostanzialmente ausiliario rispetto a quello statale" (*ibidem*), in un contesto in cui gli enti locali sono ritenuti mere ramificazioni del sistema, bensì è ripartito in una pluralità di sedi, statali, regionali e locali.

In sostanza, in un sistema democratico la strutturazione del potere "si presenta a base non più unitaria bensì pluralistica; e se "l'ordinamento giuridico è tuttora unitario e la stessa comunità nazionale ha carattere unitario e non federale ... non c'è però più coincidenza tra l'area dello Stato ordinamento e quella dello Stato persona" (*ibidem*, p. 46). Ciò che, in altra sede, viene prospettato e chiarito in modo altrettanto inequivoco, allorché si fa presente che "una concezione eccessivamente tesa agli interessi unitari della società condurrebbe alla sana repressione di quella fioritura di impulsi vitali di cui il pluralismo anima la società... Il problema è perciò di moderazione e di temperamenti... Si tratta di realizzare un sistema nel quale lo Stato ... sappia consentire la espansione di tutte le energie vitali che costituiscono la ricchezza della società, coordinandole, conciliandole e, se necessario, mediando tra di esse" (v. "Società pluralistica", *cit.*, 51, in cui viene significativamente richiamato anche il pensiero di Burdeau, laddove questo autore sottolinea che "nello Stato contemporaneo il pluralismo deve essere chiamato ad assolvere quel ruolo che nella fase storica precedente era proprio della divisione dei poteri"). Concetti ripresi e sviluppati ulteriormente, specie quando Sandulli precisa che "in connessione con tale fenomeno sono venuti ad emergere e ad affermarsi nell'ordinamento ..., in parte per successivo riconoscimento di fatti spontanei, in parte per istituzione dall'alto, ma sempre in aderenza ad una realtà ormai già presente nella società, nuovi centri di potere, nuovi enti comunitari, a base territoriale ecc." (v. "L'attività normativa", *loc.ult.cit.*).

Da tutto ciò viene tratta la conseguenza esplicita che i nuovi centri di potere (politico), pur contenuti nell'ordinamento statale, non sono uno svolgimento di questo, ma espressione di "una multiforme autonomia, che tocca talvolta (come con gli enti a base comunitaria, quali le regioni e gli altri enti territoriali, e anche un certo numero di altri enti associativi) punte elevatissime" (*loc.ult.cit.* 47). In altre parole, gli enti territoriali non possono essere in alcun modo considerati enti "ausiliari" dello Stato, con

mere forme di autogoverno, ma veri e propri soggetti di autonomia, titolari per ciò spesso anche di un potere normativo legato alle esigenze locali, quindi sostanzialmente riconducibile alla categoria delle fonti autonome o indipendenti.

Naturalmente, Aldo Sandulli non manca di richiamare anche ciò che costituiva – all'epoca di questi suoi scritti – un esplicito limite ad una configurazione più netta dell'autonomia locale: in tal senso, è evidente il significato del richiamo alla centralità del ruolo del governo nazionale anche rispetto all'autonomia di comuni e province, stante ad esempio il potere generale di annullamento degli atti degli enti locali previsto dall'art. 6 del Testo Unico della legge comunale e provinciale del 1934 (in parte sopravvissuto anche nel successivo Testo Unico del 2000). Ma poi, quasi per bilanciare, da un lato, aggiunge anche che “in una società e in un sistema così congegnato, i cui elementi sono diventati tanto intensamente bisognosi di disciplina... e vogliosi di autonomie, i centri di normazione sono venuti naturalmente a moltiplicarsi”; dall'altro, sottolinea sia che la potestà regolamentare non può essere intesa come mera continuazione del potere legislativo, come nello Stato liberale, nel quale la demarcazione tra legge e regolamento era assai flessibile, a tutto vantaggio della sovranità della legge, sia che la materia oggetto di regolazione da parte delle fonti regolamentari non è più soltanto l'organizzazione e le attività amministrative e i rapporti tra le singole pubblicazioni, ma è anche, e sempre più diffusamente, quella dei rapporti interpretati (*ibidem*, p. 52).

**3.** La conclusione del discorso che l'autore trae da tutto quanto precede è che “la potestà normativa riconosciuta nel sistema democratico... ad autorità del complesso governo-amministrazioni, in tutte le sue multiformi articolazioni, è sempre allo stesso modo espressione di autonomia” (*ibidem*, p. 56). Certo, viene anche ribadita la superiorità della legge, la quale sola sarebbe espressione della sovranità; ma viene nel contempo chiaramente sottolineata anche la stabilità di una ripartizione della sfera dell'autonomia normativa dei vari soggetti amministrativi rispetto alla legge, in certo modo con una affermazione mirata a salvaguardare una necessaria garanzia e riserva di potestà normativa ai soggetti di autonomia, quali “distinte componenti di un sistema pluriarticolato” (*ibidem*), alle quali va riconosciuto un ruolo proprio che assume uno specifico rilievo nel caso degli enti territoriali.

Questi riferimenti, tratti - in estrema sintesi - da uno sviluppo di pensiero assai più ricco e articolato di quanto qui si è potuto evidenziare, consentono di concludere che, se anche non emerge in modo pieno ed esplicito quel nesso tra autonomia locale e potestà normativa (statutaria e regolamentare) che è stata successivamente riconosciuta dalla l. 142 e dalla riforma del Titolo V della Costituzione, sembra in ogni caso inequivocabile la percezione da parte di Aldo Sandulli della rilevanza e della portata del fenomeno dell'autonomia in una prospettiva che non può non qualificare gli enti territoriali anche sul terreno della potestà normativa, con la progressiva emersione dell'importanza del principio di competenza (e di integrazione) rispetto a quello di gerarchia nel rapporto tra le fonti del sistema. D'altronde, in tal senso, Sandulli rivela una sostanziale e significativa sintonia, sia con dottrine risalenti assai attente alla configurazione dell'autonomia locale (v. S. Romano, non a caso ripetutamente citato nelle note della monografia in questione), sia con quegli autori, a lui coevi, che hanno in vario modo approfondito il significato del principio pluralistico anche sul terreno delle fonti



normative autonome degli enti locali (v., in particolare, F. Benvenuti e G. Berti). Appare quindi evidente come anche Aldo Sandulli abbia verosimilmente concorso a delineare e chiarire alcune premesse che si sono poi rivelate feconde per uno sviluppo interpretativo del fondamentale principio autonomistico contenuto in Costituzione, che ha ora condotto a svolgimenti certo assai più espliciti in termini di garanzia del potere normativo locale, ma che *in nuce* erano con tutta evidenza presenti anche nel suo pensiero giuridico.