

Rassegna
di diritto pubblico
europeo

XVI

2/2017

Rivista semestrale

DIRETTORI

Raffaele BIFULCO, Lorenzo CHIEFFI, Alberto LUCARELLI (responsabile), Andrea PATRONI GRIFFI.

COMITATO DI DIREZIONE

Claudio DE FIORES, Luca DE LUCIA, Nicola LUPO, Massimo VILLONE

COMITATO SCIENTIFICO

Michele AINIS, Gaetano AZZARITI, Francesco BILANCIA, Giuditta BRUNELLI, Antonio CANTARO, Elisabetta CATELANI, Roberto CARANTA, Michele CARDUCCI, Paolo CARNEVALE, Marta CARTABIA, Marcello CECCHETTI, Alfonso CELOTTO, Pietro CIARLO, Giovanni COCCO, Giovanni CORDINI, Antonio D'ALOIA, Marilisa D'AMICO, Giovanna DE MINICO, Gianmario DEMURO, Filippo DONATI, Luigi GIANNITI, Andrea GIORGIS, Enrico GROSSO, Pier Francesco LOTTO, Joerg LUTHER, Michela MANETTI, Anna MARZANATI, Stefano MANNONI, Guido MELONI, Roberto MICCÙ, Mario MIDIRI, Ida NICOTRA, Marco OLIVETTI, Elisabetta PALICI DI SUNI, Ferdinando PINTO, Andrea PISANESCHI, Giovanni PITRUZZELLA, Annamaria POGGI, Ulderico POMARICI, Salvatore PRISCO, Andrea PUGIOTTO, Orlando ROSELLI, Emanuele ROSSI, Giulio SALERNO, Massimo SICLARI, Antonino SPADARO, Rolando TARCHI, Marco VENTURA, Giuseppe VERDE, Lorenza VIOLINI, Nicolò ZANON.

CORRISPONDENTI

ISTITUTO UNIVERSITARIO EUROPEO - Yves MENY, Direttore.

PARLAMENTO EUROPEO - Giancarlo VILELLA.

ARGENTINA - Raul Gustavo FERREYRA, Università di Buenos Aires.

BRASILE - Carlos ARI SUNDFELD, School of Global Law di San Paolo, pres. Società brasiliana di diritto pubblico; Flavia PIOVESAN, Università Cattolica di San Paolo.

FRANCIA - David CAPITANT e Gérard MARCOU, Università di Parigi I Panthéon-Sorbonne; Delphine COSTA, Università di Lille.

GERMANIA - Ingolf PERNICE, Università Humboldt di Berlino.

GRECIA - Spyridon FLOGAITIS, Università di Atene.

PERÙ - Cesar LANDA, Pontificia Università Cattolica del Perù.

SPAGNA - Pablo PÉREZ TREMPs, Università Carlos III di Madrid.

COMITATO DI REDAZIONE

Andrea PATRONI GRIFFI (coordinatore)

Francesca ANGELINI, Daniela BIFULCO, Renato BRIGANTI, Alfonso Maria CECERE, Gianpiero COLETTA, Bruno DE MARIA, Luigi FERRARO, Barbara GUASTAFERRO, Carlo IANNELLO, Sara LIETO, Raffaele MANFRELLOTTI, Sergio MAROTTA, Paola MAZZINA, Daniela MONE, Guido RIVOSECCHI, Maria Teresa STILE, Francesco ZAMMARTINO, Filippo ZATTI.

Redazione – Dipartimento di Giurisprudenza, Seconda Università degli Studi di Napoli, Santa Maria Capua Vetere, Palazzo Melzi, via Mazzocchi 5, tel. 0823/849282; telefax 0823/849255

e-mail: rasdpe@yahoo.it

I contributi pubblicati in questo numero sono stati sottoposti a *peer review* con il sistema del doppio cieco

Amministrazione: Edizioni Scientifiche Italiane, via Chiatamone 7, 80131 Napoli (tel. 081/7645443; telefax 081/7644647).

I contributi vanno inviati alla sede della Redazione su supporto magnetico.

Pagina Web della Rivista:

www.giurisprudenza.unicampania.it

Registrazione presso il Tribunale di Napoli al n. 5302 del 21 maggio 2002

Periodico esonerato da B.A.M., art. 4, comma 1, n. 6, d.P.R. 6 ottobre 1978, n. 627

La potestà regolamentare dell'ente locale in materia di organizzazione di uffici e servizi

SOMMARIO: 1. Le fonti della potestà regolamentare dell'ordinamento di uffici e servizi. – 2. La competenza del regolamento sull'ordinamento dell'ente locale. – 3. La funzione regolamentare come potere della Giunta dell'ente locale. – 4. Il rapporto tra l'ordinamento di uffici e servizi e la contrattazione collettiva. – 5. Considerazioni conclusive.

1. L'art. 114 della Costituzione¹ riconosce l'autonomia normativa di comuni e province «secondo i principi fissati dalla Costituzione». Tale articolo, riformato dalla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, ha modificato la natura delle fonti locali, trasformandole in fonti indisponibili al legislatore statale o regionale per quanto riguarda sia l'istituzione che lo spazio di autonomia.

Tradizionalmente, infatti, il regolamento degli uffici e dei servizi dell'ente locale era riservato alla competenza del Consiglio².

Solo con la legge 15 maggio 1997, n. 127 – la c.d. Bassanini *bis* – la potestà regolamentare è stata demandata alla competenza della Giunta dell'ente locale, nel rispetto, ovviamente, dei principi stabiliti dal Consiglio.

Con l'introduzione dell'art. 7 del Testo Unico degli Enti Locali del 2000³, il regolamento è diventato lo strumento normativo tipico dell'ente⁴ esplicitando il concetto stesso di «regolamento»⁵.

¹ Cfr. sul punto, per una visione della disciplina *ante* riforma costituzionale, A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1983, 289 – 293.

² In realtà tutti i regolamenti erano approvati dal Consiglio comunale o provinciale. Anche la legge 8 giugno 1990, n. 142, demandava tale potestà all'organo rappresentativo dei cittadini nell'ente.

³ Si tratta del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Nel Testo Unico degli Enti Locali, il legislatore ha inteso potenziare la potestà regolamentare.

⁴ Cfr., tra i vari, E. CHELLI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1967, 320 e ss. e G. BERTI, *La pubblica amministrazione come*

La riforma del Titolo V della Costituzione ha definito la potestà regolamentare come potere costituzionalizzato; tale potere, per quanto riguarda la disciplina dell'organizzazione e dell'ordinamento degli uffici e dei servizi, è direttamente rinvenibile nell'art. 117, comma 6, della Carta Costituzionale⁶. È stata, poi, la legge 5 giugno 2003, n. 131, c.d. Legge «La Loggia»⁷, che, all'art. 4⁸, ha precisato i ruoli delle fonti, disponendo che:

organizzazione, Cedam, Padova 1968. Secondo quest'ultimo Autore, l'esercizio di organizzazione degli uffici e dei servizi da parte della Pubblica Amministrazione acquisisce le caratteristiche tipiche della normazione. In generale, sul potere regolamentare, cfr. A. LUCARELLI, *Potere regolamentare. Il regolamento indipendente tra modelli istituzionali e sistema delle fonti nell'evoluzione della dottrina pubblicistica*. Cedam, Padova, 1995 ed E. FURNO, *La disapplicazione dei regolamenti alla luce dei più recenti sviluppi dottrinari e giurisprudenziali*, in *www.federalismi.it*, Focus n. 2/2017, 27 novembre 2017.

⁵ L'art. 7 del T.U.E.L. espressamente prevede: «Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni».

⁶ «I Comuni, le Province e le città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite».

⁷ Attraverso la legge 5 giugno 2003, n. 131, il legislatore si è proposto un duplice obiettivo: 1) avviare il processo di adeguamento dell'ordinamento dei pubblici poteri alle norme costituzionali ritenute immediatamente operative; 2) provvedere all'emanazione delle disposizioni di legge previste o anche solo suggerite dalla riforma come presupposto indispensabile per la sua attuazione.

⁸ Testualmente recita: «Art. 4. (*Attuazione dell'articolo 114, secondo comma, e dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione in materia di potestà normativa degli enti locali*).

1. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà normativa secondo i principi fissati dalla Costituzione. La potestà normativa consiste nella potestà statutaria e in quella regolamentare.
2. Lo statuto, in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare.
3. L'organizzazione degli enti locali è disciplinata dai regolamenti nel rispetto delle norme statutarie.
4. La disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione

- a) i principi di organizzazione e di funzionamento dell'ente sono stabiliti dallo statuto, «*in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica*»;
- b) la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni degli enti locali è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nel rispetto delle norme statutarie;
- c) i regolamenti devono operare «nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli artt. 114, 117 sesto comma, e 118 della Costituzione».

Ora, tenendo presente quanto enucleato dall'art. 117, comma 6, della Costituzione, i regolamenti degli uffici e dei servizi dell'ente, quali fonti di produzione giuridica, sono caratterizzati da tre elementi specifici: 1) il contenuto individuato nella materia *organizzazione* e nella disciplina delle *funzioni* («I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite»); 2) la non necessità di interposizione legislativa ai fini dello svolgimento delle proprie funzioni, essendo fonte giuridica diretta; 3) il loro ambito di competenza è riservato in via assoluta agli enti locali, essendo il contenuto regolamentare sottratto all'interferenza di fonti statali o regionali.

I requisiti minimi di uniformità⁹, previsti dall'art. 4, comma 4,

delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione.

5. Il potere normativo è esercitato anche dalle unioni di Comuni, dalle Comunità montane e isolate.
6. Fino all'adozione dei regolamenti degli enti locali, si applicano le vigenti norme statali e regionali, fermo restando quanto previsto dal presente articolo».

⁹ La nozione di «requisito minimo» coincide, talvolta, nell'attribuzione e delimitazione delle sfere di competenza e nella determinazione dei criteri generali per l'organizzazione dell'Ente e, di conseguenza, per l'esercizio del potere. La dottrina maggioritaria ritiene, inoltre, che il potere regolamentare in

della citata legge «*La Loggia*», non attengono all'ordinamento degli uffici, ma solamente a quei regolamenti relativi allo svolgimento di funzioni «conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze»¹⁰.

Per quanto riguarda, invece, il rapporto tra statuto e regolamento dell'ente locale, sempre l'art. 4 della legge n. 131/2003 affida allo statuto i principi generali in tema di organizzazione e funzionamento dell'ente, mentre al regolamento, come abbiamo visto, è demandata la disciplina dettagliata dell'organizzazione e del funzionamento dell'ente locale, con l'ovvio rispetto dello statuto. Da ciò deriva che, quando si parla di statuto, ci si riferisce a norme di principio, mentre, quando si parla di regolamento, il riferimento è alla disciplina organica, per cui il rapporto tra fonte statutaria e fonte regolamentare è un rapporto di competenza e di separazione¹¹.

2. Nella fase successiva all'entrata in vigore della riforma costituzionale, gli enti locali hanno dovuto adeguare la propria struttura organizzativa in tema di uffici e servizi proprio per poter introdurre scelte organizzative diverse da quelle previste dal T.U.E.L. e dal d.lgs. 165/2001¹², con le ovvie limitazioni previste dall'art. 89 del T.U.E.L.¹³, proprio perché tale competenza non è nella disponibilità né dello Stato¹⁴ né delle Regioni¹⁵.

tale disciplina possa essere esercitato direttamente e in qualsiasi momento dagli enti stessi, senza la necessità di interventi legislativi statali o regionali.

¹⁰ Ai sensi dell'art. 118 Cost., infatti, la legge «*La Loggia*» collega i requisiti minimi di uniformità, richiamando nell'art. 4, comma 4, l'art. 11, alle «*rispettive competenze*» statali o regionali.

¹¹ Per cui, se lo statuto disciplinasse in dettaglio aspetti organizzativi degli uffici dell'ente, ovviamente entrerebbe in conflitto di competenza con la fonte regolamentare, che nella specie – nel caso dell'ordinamento di uffici e servizi – si configurerebbe come conflitto per materia e di competenza tra organi.

¹² D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e succ. mod., recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche».

¹³ Limitazioni imposte dalla contrattazione collettiva e dall'ordinamento civile.

¹⁴ Allo Stato compete solo la disciplina del lavoro privato e del lavoro pubblico dello Stato e degli enti pubblici statali ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera g).

¹⁵ Alle Regioni competono le regolazioni pubblicistiche regionali e degli altri comparti, ma non quella dell'autonomia locale.

Quindi, come è stato già osservato, è proprio la legge n. 131/2003, all'art. 4, comma 6, che stabilisce «Fino all'adozione dei regolamenti degli enti locali, si applicano le vigenti norme statali e regionali»: di conseguenza, il potere dispositivo delle predette vigenti norme statali e regionali sarebbe dovuto cessare definitivamente all'indomani dell'emanazione del nuovo regolamento locale.

Limite fondamentale per la potestà regolamentare dell'ente locale è, pertanto, la contrattazione collettiva. Infatti, dalla lettura dell'articolo 89, comma 2, del T.U.E.L. si individuano sette gruppi di materie della contrattazione collettiva che rappresentano un muro invalicabile: 1) le responsabilità giuridiche dei singoli operatori nell'espletamento delle procedure amministrative; 2) gli organi, gli uffici e le modalità di conferimento delle titolarità degli stessi; 3) i principi fondamentali di organizzazione degli uffici; 4) i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro; 5) i ruoli, le dotazioni organiche e la loro consistenza complessiva; 6) la garanzia della libertà d'insegnamento ed autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca; 7) la disciplina delle responsabilità e delle incompatibilità tra impiego nelle pubbliche amministrazioni ed altre attività, e casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici.

Anche la giurisprudenza amministrativa ha più volte richiamato tale limite, chiarendo che la potestà regolamentare dell'ente locale non può spingersi fino alla creazione di nuove aree e figure professionali per *ivi* inserirvi particolari categorie di personale in possesso di peculiari titoli professionali¹⁶.

¹⁶ Come esplicitamente affermato dalla sentenza del TAR Puglia, Lecce, Sez. II, 2 dicembre 2006, n. 5636: «... tra le prerogative della potestà regolamentare del Comune in materia di organizzazione degli uffici e dei servizi non vi è certo quello di istituire nuove aree professionali del personale dipendente con la fissazione dei parametri retributivi e con la previsione (art. 41 Reg.) del passaggio automatico nella predetta area del personale che, in possesso dei requisiti, ne faccia domanda nei termini stabiliti ...». E ancora: «... è solo la contrattazione collettiva abilitata dalla legge ad incidere sul rapporto individuale di lavoro dei pubblici dipendenti quanto a classificazione del personale e fissazione dei parametri retributivi (art. 2, co. 3, d.lgs. 165/2001); di talché completamente esorbitante dai confini propri della fonte utilizzata si appalesa la previsione regolamentare (art. 17) istitutiva della nuova area dei professionisti dipendenti nonché la prevista parametrizzazione economica al trattamento delle alte specializzazioni».

3. Fin quanto ora esposto ci aiuta a comprendere che la potestà regolamentare dell'ente locale è espressione tipica del potere esecutivo dello stesso, per cui è la Giunta l'organo a cui è attribuita.

Parte della dottrina ritiene che la funzione normativa regolamentare della pubblica amministrazione in generale abbia il compito di vincolare l'attività discrezionale della stessa amministrazione, al fine di limitare più la libertà dell'Ente che non quella dei cittadini, proprio perché «*l'esercizio della facoltà regolamentare è una garanzia di libertà, di eguaglianza, di giustizia, e non mai un pericolo per i cittadini*»¹⁷. Infatti, la Pubblica Amministrazione, emanando il regolamento, non fa altro che auto-vincolarsi nella propria attività provvedimentale, essendo essa stessa la prima destinataria di tale attività normativa. Alla luce di ciò si può con sufficiente tranquillità affermare che il concetto di potere regolamentare è legato alla funzione di autorganizzazione dell'Ente¹⁸.

Dopo la riforma costituzionale del 2001, gli enti locali hanno dovuto provvedere alla riorganizzazione dei regolamenti degli uffici e dei servizi, sempre nel rispetto del principio autonomistico di cui all'articolo 5 della Costituzione.

Varie sono state le esperienze degli enti locali in tal senso¹⁹; in particolare, il Comune di Napoli con delibera di Giunta Comunale n. 426 del 22 febbraio 2003 approvava il regolamento recante il nuovo ordinamento degli uffici e dei servizi, successivamente modificato con delibera n. 593 del 23 luglio 2012, articolando la macrostruttura comunale in direzioni centrali, dipartimenti e servizi autonomi²⁰ e, all'interno di questi ultimi, tanti servizi interni, così

¹⁷ F. CAMMEO, *Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, a cura di V. E. ORLANDO, III, Milano, 1901, 128 ss.

¹⁸ R. MANFRELLOTTI, *Considerazioni introduttive alla problematica dei regolamenti museali*, in AA.VV., *Il governo dei musei. Tra Costituzione, funzione sociale e mercato*, a cura di A. LUCARELLI, ESI, Napoli 2017, 48 ss.

¹⁹ Ad esempio, il Comune di Ladispoli, al fine di adeguare il proprio ordinamento degli uffici e dei servizi alla nuova disciplina costituzionale del 2001, ha istituito una vera e propria commissione di studio per la redazione di un tale regolamento.

²⁰ Si veda in tal senso l'art. 6 del citato regolamento: «Articolo 6 – Articolazione e assetto della struttura organizzativa

1. La struttura organizzativa del Comune si articola in:
a) Gabinetto del Sindaco;

istituendo di fatto due fasce dirigenziali non gerarchicamente sovraordinate tra loro, ma sempre nel rispetto di quanto stabilito dalla legge e dal contratto collettivo²¹.

Va, inoltre, sicuramente menzionato in questo contesto la questione dibattuta in giurisprudenza sul regolamento del corpo di polizia municipale. Infatti, secondo il Tar Lazio²², la competenza per l'approvazione del regolamento del servizio di polizia municipale appartiene al Consiglio e non alla Giunta per due motivi che il

- b) direzioni centrali;
- c) dipartimenti;
- d) servizi (interni alle direzioni centrali o ai dipartimenti e autonomi);
- e) unità organizzative autonome;
- f) unità organizzative interne ai servizi;
- g) unità di progetto.

2. La Giunta, su proposta formulata dal Direttore Generale, sentiti gli Assessori competenti, delibera l'articolazione della struttura organizzativa relativamente all'articolazione in Direzioni centrali, dipartimenti autonomi e servizi autonomi.

3. La Giunta, su proposta del Direttore Centrale di concerto con il Direttore Generale, delibera l'assetto della direzione in servizi interni.

4. Possono essere costituiti, con provvedimento della Giunta, Uffici posti alle dirette dipendenze del Sindaco, della Giunta e degli Assessori, per l'esercizio delle funzioni di supporto operativo all'attività degli organi di governo nonché di supporto all'elaborazione degli indirizzi di attività e all'esercizio delle funzioni di controllo. Con identico provvedimento e per le medesime finalità, possono essere individuate strutture già esistenti cui affidare le predette funzioni.

5. Agli uffici di cui al comma 4. sono assegnati dipendenti dell'Ente, o dipendenti appositamente assunti con contratto a tempo determinato in possesso di idonee competenze ed esperienze professionali oltre che dei requisiti generali per l'assunzione nella Pubblica Amministrazione, ovvero – ove ne sussista la necessità – soggetti con cui si siano stipulati contratti di collaborazione professionale e/o di consulenza.

6. Ai dipendenti assegnati a tali uffici si applicano le norme relative al personale degli uffici di supporto agli organi di direzione politica».

²¹ In realtà negli enti locali la qualifica dirigenziale è unica. In altre realtà più piccole, il regolamento degli uffici e dei servizi prevede un'unica fascia dirigenziale. Vedi, *ex multis*, l'art. 33 del regolamento del Comune di Forte dei Marmi, approvato con delibera di G.C. n. 36 del giorno 11 febbraio 2010 e modificato con delibera di G.C. n. 411 del 18 dicembre 2014, oppure dell'art. 33 del regolamento degli uffici e servizi del Comune di Carrara, approvato con delibera di G.C. n. 327 del 27 giugno 2014.

²² TAR LAZIO, Latina, Sez. I, 19 settembre 2011, n. 706.

Giudice Amministrativo pone alla base della sua decisione. In primis, afferma il TAR Lazio, l'attribuzione al Consiglio è previsto dall'art. 42, comma 2, lett. a) del d.lgs. 267/2000²³. Il secondo motivo è che il regolamento del servizio di polizia locale presenta caratteri peculiari e dissimili²⁴ rispetto al regolamento di uffici e servizi, la cui competenza, come abbiamo visto, spetta alla Giunta, ribaltando completamente quanto affermato precedentemente dal TAR Campania, Napoli, con sentenza 28 settembre 2002 n. 5869, che invece attribuiva tale potere all'organo esecutivo ai sensi dell'art. 48, comma 3, del d.lgs. 267/2000²⁵.

4. Abbiamo già visto come al personale degli enti locali – compresi, ovviamente, i dirigenti e i segretari – si applichi la disciplina di cui al d.lgs. n. 165/2001, laddove non sia espressamente derogata, per cui i rapporti di lavoro all'interno dell'ente locale sono regolati dalle norme del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato dell'impresa, ai sensi dell'art. 2, comma 2, d.lgs. 165/2001.

Quindi, tutta la materia inerente al rapporto di lavoro è disciplinata dalla contrattazione collettiva, che ne costituisce il perno²⁶.

²³ L'articolo 42, comma 2, lettera a) del d.lgs. 267/2000 prevede espressamente che: «Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali: a)... regolamenti...».

²⁴ Il Consiglio di Stato, Sez. V, con sentenza 14 maggio 2013, n. 2607, ha chiarito il carattere peculiare del Corpo di Polizia Municipale: «Il Corpo di polizia municipale rappresenta un'entità organizzativa unitaria ed autonoma da altre strutture organizzative del Comune. Tale Corpo è costituito dall'aggregazione di tutti i dipendenti comunali che esplicano, a vari livelli, i servizi di polizia locale e al cui vertice è posto un comandante, anche egli vigile urbano, che ha la responsabilità del Corpo e ne risponde direttamente al Sindaco. Ciò premesso, la polizia municipale, una volta eretta in corpo, non può essere considerata una struttura intermedia inserita in una struttura burocratica più ampia; né, attraverso un simile incardinamento, può essere posta alle dipendenze del dirigente amministrativo che dirige tale più ampia struttura».

²⁵ Con tale sentenza il TAR Campania affermava la legittimità della delibera giunta che inseriva nell'ambito di un ufficio amministrativo la Polizia Municipale, potendosi parlare a tutti gli effetti di un regolamento di organizzazione di uffici e servizi ai sensi dell'art. 48, comma 3, d.lgs. 267/2000.

²⁶ La disciplina della contrattazione collettiva si estende alle relazioni sindacali. Inoltre, esistono due contratti collettivi nazionali degli enti locali, uno riservato al personale non dirigenziale delle regioni e delle autonomie locali,

Il contratto collettivo nazionale è stipulato dalle organizzazioni sindacali e dall'A.R.A.N. – Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni – dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia organizzativa e contabile, in rappresentanza legale delle pubbliche amministrazioni.²⁷

Ai sensi dell'art. 40 e ss. del d.lgs. n. 165/2001, a livello locale si redige una contrattazione collettiva integrativa, nell'ambito delle stesse materie e con i vincoli imposti dalla stessa contrattazione nazionale.

Alla luce di ciò è evidente che il rapporto di lavoro del dipendente è disciplinato dal contratto collettivo ed individuale di lavoro e non dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, mentre i dirigenti, ai sensi dell'art. 89, ultimo comma, e dell'art. 107 T.U.E.L. sono soggetti preposti anche alla gestione del rapporto con il personale non dirigenziale con «*la capacità e i poteri del privato datore di lavoro*».

Il rapporto tra regolamentazione di uffici e dei servizi e contrattazione collettiva, a seguito della riforma del Titolo V, è stato obbligatoriamente rivisitato alla luce della disciplina del diritto del lavoro²⁸ e della collocazione della stessa nella competenza statale o regionale²⁹.

definito «comparto», e l'altro riservato al personale rivestente la qualifica dirigenziale, che costituisce un'area contrattuale autonoma.

²⁷ L'A.R.A.N. – Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni – delibera in base ad indirizzi dettati dal Comitato di settore, che è composto – nel settore delle regioni e delle autonomie locali – dai rappresentanti delle Regioni con la Conferenza dei presidenti, dei Comuni con l'A.N.C.I., delle Province con l'U.P.I. e dalle Camere di Commercio con l'Unioncamere.

²⁸ Nel quale ambito rientra la contrattazione collettiva.

²⁹ Per una trattazione specifica di tale problematica si rinvia a L. ZOPPOLI, *La riforma del titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i «pezzi» di un difficile puzzle?*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, Suppl. n. 1, 2002, 159 e ss. Parte della dottrina ritiene che lo Stato abbia competenza legislativa esclusiva per quanto riguarda la disciplina dei rapporti di lavoro, affinché tale materia si svolga in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale. La problematica che si è posta è quella di capire se la disciplina del lavoro privato possa essere estesa anche al lavoro pubblico: ovviamente ciò è possibile per il lavoro pubblico privatizzato, mentre non lo è per il lavoro pubblico escluso dalla privatizzazione, poiché l'art. 3 del d.lgs. 165/2001 prevede che la competenza sia

5. Le esposte osservazioni fanno comprendere che la potestà regolamentare dell'ente locale in materia di uffici e servizi, con tutte le limitazioni previste dall'ordinamento giuridico, presenta una rilevanza costituzionale fondamentale che risiede direttamente nell'applicazione dell'art. 97 della Costituzione, che riguarda l'intera pubblica amministrazione – e non solo gli enti locali – rifacendosi l'intera disciplina al principio di legalità e, di riflesso, ai principi di buon andamento e di imparzialità.

In particolare, è necessario evidenziare quanto rappresentato da autorevole dottrina, secondo cui il principio di legalità è quel fondamento giuridico a cui deve rifarsi la potestà regolamentare dell'ente locale, che costituisce un punto di riferimento essenziale e fondamentale per valutare la legittimità o meno di un regolamento, inteso come *interpositio legislatoris* tra regolamento e Costituzione³⁰.

Inoltre, il principio di legalità può essere rispettato anche riconoscendo il potere regolamentare «*per obiettivi*» dell'ente, che si evidenzia nella peculiarità della regolamentazione di settori tecnici, che richiedono particolari competenze specialistiche e tecniche³¹.

Non va sottaciuto che la disciplina della potestà regolamentare dell'ente locale nella organizzazione di uffici e servizi si va ad innestare e, quindi, a scontrare con la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, considerata il «*fulcro della nuova concezione dell'amministrazione*»³². Quindi, riveste particolare importanza il pubblico dipendente, che deve atteggiarsi come il *Giano bifronte*³³ del-

attribuita di volta in volta all'ente titolare dell'area «amministrativa» considerata. L'articolo 117, comma 2, lett. g) della Costituzione stabilisce che è statale «*l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*», di conseguenza è da ritenersi non statale l'organizzazione amministrativa esterna a tale ambito. Né, tantomeno, le Regioni godono di competenza legislativa in tale materia, proprio perché la Costituzione, come già ribadito, all'articolo 117, comma 6, prevede un'esplicita garanzia di autonomia nell'esercizio della potestà regolamentare organizzativa dell'ente locale.

³⁰ A. LUCARELLI, *Il fondamento del potere regolamentare dei Comuni*, in *Quad. cost.*, 2003, 357 ss.

³¹ E. BONELLI, *Amministrazione Governance e servizi pubblici locali. Tra Italia e Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2008, 25 ss.

³² E. BONELLI, *Governo locale sussidiarietà e federalismo fiscale. Riallocazione delle risorse ed effettività delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001, 75.

³³ La similitudine tra il dipendente pubblico e il *Giano bifronte* è di E. BONELLI, *op. cit.*, 76.

l'ente poiché, da un lato, deve ascoltare e tenere presente le esigenze del potere politico, mentre, dall'altro, è tenuto – allo stesso tempo – a rispondere alle problematiche poste dal nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione, oggi più che mai di fondamentale importanza, siccome imposto dai principi costituzionali di cui alla riforma del Titolo V della seconda parte della nostra Costituzione.

Necessita, quindi, una normativa di coordinamento delle diverse fonti e, cioè, del potere regolamentare degli enti locali in materia di organizzazione degli uffici e servizi, da un lato, e del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e succ. mod., recante la razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, in modo da evitare le attuali discrasie ed incongruenze³⁴.

GIOVANNI TERRANO

Abstract

Il presente lavoro affronta la problematica della potestà regolamentare degli enti locali in materia di organizzazione di uffici e servizi. Si è rinvenuto nell'art. 97 della Costituzione la fonte principale di tale disciplina attraverso l'esplicazione dei principi di legalità, di buon andamento e di imparzialità. In tal modo la disciplina della potestà regolamentare si è andata a scontrare frontalmente con la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, poiché il rapporto di lavoro del pubblico dipendente attualmente è disciplinato dal contratto collettivo ed individuale di lavoro e non dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi. Per questo motivo, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, il rapporto intercorrente tra la regolamentazione degli uffici e dei servizi dell'ente locale e la contrattazione collettiva è stato rivisitato alla luce dei principi propri del diritto del lavoro.

The present work deals with the problem of the regulatory power of local authorities about the organization of offices and services. It has found in the art. 97 of the Constitution, the main source of this discipline through the interpretation of the principles of legality, good trend and impartiality. In this way the discipline of the regulatory authority has collided with the privatization of the public employment relationship, since the employment relationship of the public employee is currently governed by

³⁴ Su tale punto cfr. L. LONGHI, *Il ruolo dei regolamenti di fronte alla crisi del legislativo*, in *www.federalismi.it*, Focus n. 2/2017, 27 novembre 2017.

the collective and individual labour agreement and not by the regulation on the organization of offices and services. For this reason, after the reform of Title V of the Constitution, the relationship between the regulation of the offices and services of the local authority and collective bargaining has been revisited in the light of the principles of the labour law.

Parole chiave/ Keywords

Potestà regolamentare – ente locale – ordinamento di uffici e servizi – contrattazione collettiva – pubblica amministrazione – riforma del Titolo V della Costituzione – statuto – regolamento – principio di legalità

Regulatory authority – local authority – arrangement of offices and services – collective bargaining – public administration – reform of Title V of the Constitution – statute – regulation – principle of legality