

LA RIFORMA FEDERALISTA DELLA COSTITUZIONE

A partire dal 1990 l'ordinamento degli enti locali è stato interessato da un processo riformatore di ampia portata diretto a realizzare, attraverso molteplici interventi, una significativa modernizzazione del sistema amministrativo locale.

Tale cambiamento dell'organizzazione pubblica italiana era da tempo sollecitato dalle istanze, sempre più pressanti, provenienti dal mondo della politica, del lavoro e della produzione, nonché, più in generale, dall'opinione pubblica che manifestavano, da un lato, l'esigenza, ormai indifferibile, di una sburocratizzazione dell'azione pubblica, dall'altro una crescente insofferenza verso il centralismo istituzionale dello Stato.

Punto di partenza di tale percorso è stata la legge 142/90, che ha rappresentato, com'è noto, la prima attuazione dei principi costituzionali in tema di autonomie locali fissati dall'art. 5 della Costituzione.

Nel quinquennio successivo sono poi stati introdotti l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia (L. 81/93) e il nuovo ordinamento contabile degli enti locali (D. Lgs. 77/95).

Questa iniziale applicazione del principio costituzionale di autonomia ha poi trovato un suo compiuto sviluppo con le c.d. leggi Bassanini, con le quali ha avuto inizio la riforma dello Stato in senso federalista. Tali norme, infatti, hanno individuato negli enti locali i destinatari di tutte le funzioni amministrative non espressamente riservate allo Stato, introducendo così nel nostro ordinamento il principio di sussidiarietà, che, da questo momento in poi, è divenuto il cardine dei rapporti tra i diversi livelli di governo.

I molti interventi modificativi della legge 142/90 e le rilevanti innovazioni introdotte dalle leggi Bassanini hanno poi imposto una seconda riforma organica degli enti locali, attuata dalla legge 265/99, con cui si è profondamente novellato il testo della legge 142/90.

Infine, a chiusura del decennio di riforme avviato nel '90, il Testo unico sull'ordinamento degli enti locali (D. Lgs 267/00) ha raccolto e coordinato le disposizioni vigenti in materia, dando vita ad un intervento normativo di ampiezza e complessità tali da poter essere considerato una sorta di "codice" delle autonomie locali.

Questo processo di riforma compiuto dalla legislazione ordinaria ha trovato un approdo costituzionale nel 2001, con la modifica del Titolo V della Costituzione.

Con la legge 18 ottobre 2001, n. 3, si è data infatti copertura costituzionale al percorso intrapreso a partire dal 1990 e si sono poste le basi per condurre il processo di federalismo amministrativo a traguardi ulteriori.

La riforma costituzionale, infatti, ridisegna completamente il sistema delle autonomie e dei rapporti fra gli enti territoriali che compongono la Repubblica, costituzionalizza il principio di sussidiarietà, consacra la competenza generale e residuale degli enti locali e delle Regioni a fronte della limitazione dell'intervento centrale ad ambiti predefiniti, ridisegna i meccanismi di finanziamento degli enti territoriali, ricostruisce dalle basi la rete di relazioni tra privati, enti locali e Stato.

Le principali novità introdotte da tale legge possono così essere sintetizzate:

- l'espressa menzione nel testo costituzionale dello statuto di Comuni, Province e Città metropolitane quale fonte dell'autonomia dei rispettivi enti (art. 114);
- il ribaltamento del criterio di riparto dei poteri legislativi (art. 117). La potestà legislativa delle Regioni, da limitata alle sole materie elencate nella precedente formulazione dell'art. 117, diviene generale e residuale, potendo le Regioni legiferare su tutte le materie che il nuovo testo costituzionale non riserva espressamente alla potestà legislativa esclusiva del Parlamento. Inoltre le Regioni, sia per le materie di competenza propria che per quelle

di legislazione concorrente, hanno potestà regolamentare completa ed esclusiva;

- l'ampliamento delle competenze amministrative degli enti locali. Il nuovo articolo 118 costituzionalizza il principio di sussidiarietà verticale e stabilisce che le funzioni amministrative siano in via generale esercitate dai Comuni. Le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato svolgono dette funzioni quando ciò sia richiesto da esigenze di unitarietà, sulla base dei principi di sussidiarietà differenziazione ed adeguatezza. Gli enti locali hanno inoltre potestà regolamentare sulla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Inoltre l'articolo disciplina, per la prima volta a livello costituzionale, la sussidiarietà orizzontale, impegnando Stato, Regioni e enti locali a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale;
- l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali. La riscrittura dell'art. 119, oltre a prevedere l'autonomia di entrata e di spesa di Regioni e enti locali, riconosce loro una vera e propria potestà impositiva, consistente nello stabilire e applicare tributi interamente propri, in armonia con la Costituzione e nel rispetto dei principi della finanza pubblica;
- l'introduzione *ex novo* di un potere sostitutivo del Governo nei confronti non solo delle Regioni, ma anche degli enti locali, a garanzia dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento, nonché in caso di violazione di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria (art. 120).
- l'eliminazione dei controlli esterni. E'abolita la figura del Commissario del Governo presso le Regioni (art. 124), che potranno ora promulgare le leggi senza attendere il suo visto. Sia le Regioni che il Governo, qualora ritengano che una legge statale o regionale sia incostituzionale, potranno promuovere questione di costituzionalità entro sessanta giorni dalla promulgazione (art. 127). Sono eliminati anche i controlli sugli atti

amministrativi, con l'abolizione degli organi di controllo statale sugli atti regionali e degli organi di controllo regionali sugli atti degli enti locali;

- l'inserimento degli enti locali nel sistema regionale. La riforma aggiunge un nuovo comma all'art. 123 che impone allo statuto regionale di prevedere e disciplinare un organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali denominato Consiglio delle autonomie locali;
- la facoltà per Camera e Senato di prevedere nei propri regolamenti la partecipazione di rappresentanti di Regioni, Province autonome ed enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. E' stabilito inoltre che, qualora la Commissione esprima parere negativo o favorevole condizionato su un progetto di legge riguardante le materie di legislazione concorrente o quelle tributarie di cui all'art. 119, se la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non si adegua, il progetto dovrà essere approvato dall'Assemblea a maggioranza assoluta dei suoi componenti. La norma, contenuta nell'art. 11 della legge costituzionale, ha carattere transitorio, trovando applicazione sino alla revisione del titolo I della parte seconda della Costituzione.

L'aspetto di maggiore novità della legge di riforma costituzionale è certamente rappresentato dal diverso riparto dei poteri legislativi, che risulta completamente rovesciato in virtù della cancellazione del numero chiuso delle materie regionali: nell'attuale ordinamento è lo Stato l'ente con funzioni normative enumerate, mentre le Regioni si vedono riconosciuta una competenza normativa generale.

A questo si aggiunge che la potestà legislativa regionale è soggetta ora, in linea di principio, agli stessi vincoli della legislazione statale, costituiti dal rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Il limite dei principi fondamentali della legge statale è invece ora riferito alle sole materie di competenza concorrente, cosicché dovrebbe escludersi che esso possa operare anche per le materie riservate alla Regioni in via esclusiva.

Ulteriore rafforzamento della potestà di legiferare delle Regioni è data dal venir meno del previo controllo statale e, soprattutto, dalla possibilità che le Regioni chiedano e ottengano ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di competenza concorrente e in alcune di quelle riservate allo Stato. Ciò dovrebbe favorire quello che ormai comunemente si chiama “federalismo a geometria variabile”, consentendo l’ampliamento dell’autonomia legislativa di alcune Regioni su materie che altre non siano in grado di gestire.

Per quanto riguarda il riassetto delle funzioni amministrative, la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà verticale pone in primo piano e valorizza il ruolo degli enti subregionali.

Le nuove norme della Carta costituzionale, infatti, fanno venir meno il parallelismo tra competenze legislative ed amministrative, assegnando queste ultime in prima battuta ai Comuni e successivamente a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato in base al principio di sussidiarietà e con l’obiettivo di privilegiare la prossimità territoriale della funzione ai cittadini.

E’ evidente quindi che questo quadro costituzionale è in grado di esaltare il ruolo delle autonomie locali, le quali si troveranno a gestire tutte le funzioni compatibili con la loro dimensione e con la possibilità di un loro adeguato esercizio.

Per quanto riguarda la Provincia in particolare, ciò significa che dovranno esserle attribuite tutte le funzioni che esigono o consigliano la gestione in area vasta, come ente di governo e di coordinamento del territorio e dello sviluppo locale.

Inoltre, l’introduzione a livello costituzionale del principio di sussidiarietà orizzontale richiede l’impegno dello Stato e degli enti territoriali a favorire l’accesso delle autonomie sociali all’esercizio di funzioni di interesse generale, allo scopo di avvicinare il cittadino all’amministrazione e di costruire un nuovo

modello di amministrazione che non solo tenga conto delle autonomie locali, ma che coinvolga anche nuovi soggetti privati.

Per evitare che la riforma si risolva in un neo centralismo regionale, è poi indispensabile un sostanziale mutamento dei rapporti tra Regione e enti locali, che devono dialogare nell'ambito delle rispettive competenze in termini paritetici.

In quest'ambito un ruolo fondamentale sarà giocato dai nuovi statuti regionali, che si pongono oggi come strumenti cardine per dare attuazione al Titolo V della Costituzione e per giungere ad un sistema regionale delle autonomie locali rispettoso del principio di sussidiarietà e della sfera di competenza degli enti locali.

In particolare, molto dipenderà dal modo in cui verrà attuata l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali. Solo se la disciplina dello statuto regionale gli attribuirà un reale peso sull'attività legislativa regionale, infatti, esso potrà realizzare l'obiettivo di avvicinare il livello regionale e quello locale e contribuire così alla creazione di un sistema regionale espressione dei territori e delle diverse autonomie locali.

Questo modificato assetto dei rapporti istituzionali trova del resto fondamento nell'art. 114 della Costituzione che attribuisce agli enti locali una nuova posizione costituzionale: Comuni Province e Città metropolitane sono collocati dalla riforma su un piano di parità con le Regioni, e come queste vedono le loro funzioni e i loro statuti disciplinati in via di principio dalla Costituzione. La stessa indicazione ascendente delle comunità territoriali che compongono la Repubblica indica con chiarezza la volontà di assegnare agli enti locali un ruolo centrale nella titolarità delle funzioni pubbliche del nuovo ordinamento statale.

L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE: LA LEGGE N. 131 DEL 2003.

Le modifiche apportate al quadro costituzionale dalla legge costituzionale 3/01 sono destinate a produrre relevantissimi effetti sull'ordinamento dello Stato, in quanto la equiordinazione tra i vari livelli territoriali ha riflessi sia sui poteri reciproci sia sul sistema dei controlli.

Si è reso quindi necessario un intervento del legislatore per dotare le Regioni e le autonomie locali dei presupposti normativi necessari a sostenerne l'azione e per regolare i rapporti tra legislazione statale e regionale nella fase di passaggio.

A questo scopo, dopo un *iter* alquanto travagliato, è stata emanata la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3" (nota come legge "La Loggia", dal nome del Ministro proponente).

Peculiarità di tale legge è quella di condensare in un unico provvedimento gran parte dell'attuazione della riforma del Titolo V della Carta fondamentale, individuando, per quanto di competenza statale, le disposizioni necessarie per conformare l'ordinamento vigente alle nuove norme costituzionali immediatamente applicative e attivando a cascata tutta una serie di provvedimenti necessari a garantire la piena operatività della riforma.

I punti cardine della legge in esame sono:

- l'individuazione dei limiti generali alla competenza legislativa statale e regionale;
- la delimitazione delle reciproche sfere di competenza concorrente tra Stato e Regioni;
- la definizione della potestà normativa degli enti locali;

- l'operatività della normativa comunitaria e del potere estero delle Regioni;
- la definizione del potere sostitutivo statale;
- l'integrazione della disciplina del ricorso alla Corte costituzionale;
- la revisione delle forme di rappresentanza dello Stato presso le autonomie.

Qui di seguito si darà brevemente conto degli aspetti della legge che più direttamente coinvolgono l'ordinamento degli enti locali.

Innanzitutto, per quanto riguarda la legislazione regionale, il provvedimento, dopo aver ribadito i vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni contenuti nell'art. 117 della Costituzione, afferma il principio di continuità dell'ordinamento giuridico nella fase di attuazione della riforma costituzionale, stabilendo l'efficacia della normativa statale vigente nelle materie divenute di competenza regionale fino a quando le Regioni non avranno legiferato in merito e la continuità delle disposizioni normative regionali nelle materie appartenenti alla legislazione esclusiva statale fino all'entrata in vigore delle disposizioni statali.

Nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente definiti dallo Stato o di quelli desumibili dalle leggi statali in vigore. Nella fase iniziale, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi di ricognizione dei principi fondamentali vigenti. Al Governo è inoltre attribuita un'ulteriore delega per raccogliere in testi unici meramente compilativi le disposizioni legislative vigenti nelle materie di legislazione concorrente non aventi carattere di principio fondamentale.

La legge prevede poi l'utilizzo della delega anche per l'adeguamento alla nuova Costituzione delle disposizioni in materia di enti locali. Sempre entro un

anno dalla data di entrata in vigore della legge, infatti, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi diretti ad individuare le funzioni fondamentali, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento. A tali provvedimenti è affidato anche il compito di rivedere le disposizioni in materia di enti locali (in primo luogo il D.Lgs. 267/00) per adeguarle alla legge costituzionale 3/01.

L'enunciazione dei criteri direttivi e dei principi a cui il Governo si deve attenere nell'attuazione della delega è sviluppata in ben quindici punti. Tra questi vale la pena di evidenziare:

- la garanzia dell'autonomia e delle competenze costituzionali degli enti territoriali;
- la valorizzazione della potestà statutaria e regolamentare degli enti locali;
- l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali in modo tale da riconoscere loro la titolarità di un nucleo di competenze connaturate alle caratteristiche di ciascun tipo di ente, essenziali per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento;
- la considerazione, nella determinazione delle funzioni fondamentali, di quelle storicamente svolte;
- la valorizzazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione;
- la previsione di strumenti che garantiscano il rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale, con l'individuazione di specifiche forme di raccordo tra enti locali, Regioni e Stato;
- l'attribuzione all'autonomia statutaria e regolamentare della disciplina dei controlli interni;

- la previsione di una disciplina di principio idonea a garantire un ordinamento finanziario e contabile che consenta la rilevazione delle situazioni economiche e finanziarie degli enti locali ai fini degli interventi previsti dall'art. 119, terzo e quinto comma della Costituzione;
- la revisione e l'adeguamento del D. Lgs. 267/00 alla legge costituzionale 3/01;
- la revisione del procedimento di istituzione e della disciplina della Città metropolitana.

La decorrenza dell'esercizio delle funzioni fondamentali che verranno attribuite dalla legislazione delegata ad un ente diverso da quello che attualmente le esercita sarà stabilita dalle leggi che determinano i beni e le risorse da trasferire.

La legge 131/03 disciplina poi in un apposito articolo i trasferimenti di tutte le altre funzioni agli enti locali fissando un criterio *a contrario*: lo Stato e le Regioni mantengono nella loro sfera di attribuzione o conferiscono a Province e Città metropolitane solo quelle funzioni per le quali è necessaria l'unitarietà di esercizio per motivi di buon andamento, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o omogeneità territoriale; le funzioni non attribuite e non "mantenute" competono ai Comuni, che le esercitano anche in forma associata.

Per il concreto trasferimento delle funzioni, la legge prevede la stipula di accordi con le Regioni e le autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza unificata, diretti all'individuazione dei beni e delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni da conferire; tali accordi devono poi essere recepiti dal Governo e presentati al Parlamento come disegni di legge collegati alla finanziaria.

Nelle more dell'approvazione di tali disegni di legge, per le funzioni che transitano senza costi dallo Stato alle Regioni e agli enti locali è possibile l'adozione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri collegati al

documento di programmazione economica e finanziaria, di cui recepiscono le indicazioni.

Il provvedimento dedica poi un apposito articolo alla potestà normativa degli enti locali, stabilendo che essa si esercita secondo i principi fissati dalla Costituzione e si concreta nella potestà statutaria e regolamentare.

La potestà statutaria, prevista nella Costituzione senza indicazione dei contenuti, trova nella legge in esame il proprio sviluppo, essendo ivi indicate come materie statutarie i principi di organizzazione e funzionamento, le forme di controllo, le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare. I limiti sono dati dall'armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica e dal rispetto della legge statale di attuazione dell'art. 117 della Costituzione.

Sul potere regolamentare due sono le novità: l'ampliamento dell'oggetto, che affianca ora all'organizzazione e allo svolgimento delle funzioni anche la loro gestione, e, soprattutto, la scelta di una riserva relativa di competenza riguardo l'organizzazione dell'ente e la disciplina e la gestione delle funzioni, da esercitarsi "nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità".

Dalla breve sintesi ora svolta risulta evidente come la riforma del Titolo V e la legge 131/03 aprano per i comuni e le Province una fase cruciale il cui scopo è completare il processo di crescita e definizione delle loro funzioni, individuando al contempo le sinergie migliori con le Regioni.

Il primo terreno di confronto sarà l'individuazione delle funzioni, fondamentali e non, del Comune e della Provincia .

Dai criteri enunciati nella legge La Loggia emerge infatti la possibilità di definire, nell'attribuzione delle funzioni, soluzioni nuove che potrebbero portare anche a riscrivere – ampliandolo – il ruolo del Comune e della Provincia.

In quest'ottica l'individuazione delle funzioni fondamentali dovrebbe non solo rappresentare la somma dei diversi conferimenti succedutisi nel tempo – dal D. Lgs. 616/77 alle leggi Bassanini – ma dovrebbe anche tener conto, in base al nuovo impianto costituzionale, del ruolo assunto dai Comuni e dalle Province in ambiti nodali quali la pianificazione, la difesa del suolo, la formazione, il lavoro e le infrastrutture.

Una volta definite le funzioni fondamentali, si aprirà un nuovo scenario che vedrà la legislazione statale e regionale, nei rispettivi ambiti di competenza, procedere all'individuazione e al conferimento di ulteriori funzioni.

In questa fase, per quanto riguarda i trasferimenti regionali, sarà necessario che le leggi regionali operino con la stessa tecnica della residualità che ha ispirato la legislazione nazionale, definendo, cioè solo l'elenco delle funzioni che, in quanto richiedenti un esercizio unitario a livello regionale, restano nella titolarità della Regione e attribuendo tutte le altre agli enti locali. In quest'opera di individuazione sarà inoltre indispensabile che il parametro del legislatore regionale nella definizione delle funzioni conservate alla Regione sia non quello della salvaguardia delle attribuzioni dell'ente Regione, ma quello della cura di specifici interessi propri della collettività regionale.

Un altro tema cruciale per la realizzazione della riforma è quello della potestà normativa degli enti locali e dei suoi rapporti con la potestà legislativa dello Stato e della Regione.

Innanzitutto, come si è accennato sopra, la legge 131/03, delega il Governo alla revisione del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali.

Il D.Lgs. 267/00, infatti, scaturito da un regime costituzionale notevolmente diverso da quello attuale, contiene una regolamentazione dell'ordinamento locale estremamente dettagliata che mal si concilia con la nuova ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni e con il rilievo costituzionale attribuito agli enti locali.

Secondo il dettato costituzionale, la disciplina dell'ordinamento locale, ad eccezione di quanto riguarda la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali, è ora assegnata alla potestà legislativa residuale ed esclusiva delle Regioni e soggetta esclusivamente al rispetto della Costituzione e dei vincoli dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali.

Tuttavia, la valorizzazione delle autonomie locali e il ruolo che lo statuto di Comuni e Province assume nella Costituzione inducono a ritenere che agli enti locali debba essere consentito di determinare in via autonoma il proprio assetto.

E' auspicabile quindi che la riforma del T.U. lasci più ampi spazi per la disciplina dell'ordinamento interno degli enti agli statuti che, proprio per essere espressamente previsti dalla Costituzione come elemento fondamentale dell'autonomia, devono poter contribuire in maniera ampia e decisiva all'ordinamento locale, nel rispetto della Costituzione.

Uguualmente, la legislazione regionale in materia di disciplina delle funzioni non potrà dettare una regolamentazione organica, ma dovrà limitarsi a formulare indicazioni di principio strettamente ancorate a ragionevoli esigenze di uniformità di disciplina.

A fronte del ridursi dell'intervento del legislatore statale e regionale si pone la necessità per gli enti locali di porre mano alla revisione dello statuto e dei regolamenti.

Per quanto riguarda lo statuto, si tratta, innanzitutto, di definire le regole fondamentali dell'ente locale, come stabilito dalla legge La Loggia (garanzie delle minoranze, forme di partecipazione popolare, principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, forme di controllo).

Accanto a questi contenuti di base, le amministrazioni locali potranno valorizzare l'autonomia statutaria riempiendo gli spazi lasciati vuoti dalla legislazione nazionale, facendo dello statuto il mezzo per delineare in via normativa il loro nuovo ruolo nel sistema delle autonomie territoriali.

Nel contempo si aprono nuove e più ampie prospettive per l'esercizio della potestà regolamentare dell'ente locale. Da un lato, infatti, dovendo disciplinare anche la gestione delle funzioni dell'ente, il regolamento acquisisce una diretta rilevanza esterna; dall'altro, secondo i principi della riforma, esso si pone, nel rispetto dello statuto, come fonte tendenzialmente esclusiva dell'organizzazione e del funzionamento dell'ente, in un chiaro riparto di competenza tra le scelte di principio, attribuite allo statuto, e la disciplina organica, affidata al regolamento.

La nuova e più ampia dimensione dell'autonomia degli enti locali impone peraltro l'individuazione di un sistema di contrappesi che garantiscano il corretto esercizio delle potestà delle autonomie.

Tra le numerose norme della legge 131/03 che si occupano del controllo sugli organi e sull'attività degli enti locali, si ritiene opportuno soffermarsi su quanto previsto a proposito della legittimità degli atti amministrativi.

A questo proposito la legge impone al legislatore delegato, che dovrà determinare le funzioni fondamentali degli enti locali, di mantenere "le disposizioni volte ad assicurare la conformità dell'attività amministrativa alla legge, allo statuto e ai regolamenti" (art. 2, comma 4, lett. m).

La norma è intesa generalmente come un rimando al ruolo e alle funzioni del Segretario Generale dell'ente. Il T.U. 267/00, infatti, contiene all'art. 97, una norma di analogo tenore la quale dispone che il Segretario "svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti".

La disposizione della legge La Loggia assume peraltro una rilevanza determinante perché consente di affermare l'essenzialità del ruolo del Segretario Generale nell'ordinamento dell'ente, ponendo così fine a quell'orientamento secondo cui l'ampia autonomia di cui godono gli enti locali nella determinazione della propria struttura consentirebbe loro di eliminare la figura del Segretario.

Al contrario, proprio la nuova fisionomia dell'ente locale caratterizzata da ampi spazi di autonomia e dalla sensibile riduzione dei meccanismi di controllo, non solo rende indispensabile il vaglio di legittimità dell'azione amministrativa, ma prefigura per il Segretario Generale un più ampio compito di supporto tecnico-giuridico all'attività istituzionale, per assicurare imparzialità, correttezza, efficienza e efficacia all'azione dell'amministrazione locale.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Dall'analisi sin qui svolta sul nuovo testo del Titolo V della Costituzione e sulla legge La Loggia emerge chiaramente la portata della riforma in atto e i cambiamenti che è destinata a provocare non solo sull'ordinamento degli enti locali, ma sul nostro sistema costituzionale globalmente inteso.

Un aspetto determinante della nuova architettura costituzionale, che tuttavia non sembra aver ricevuto fino ad ora adeguata considerazione né dal legislatore, né dalla dottrina, è quello dell'equilibrio generale del sistema e dei mezzi idonei a garantirlo.

La parificazione dello Stato, delle Regioni e degli enti locali quali soggetti costitutivi della Repubblica e, ancor più, la parificazione del legislatore statale e regionale, impongono infatti l'elaborazione di strumenti che garantiscano il funzionamento armonioso dell'intero sistema.

In altre parole, è vitale per la tenuta dell'ordinamento nel suo complesso individuare sistemi di raccordo di carattere sia normativo che amministrativo che possano svolgere un'azione unificante e garantire così quelle esigenze di unitarietà che sono presenti in ogni sistema.

La valenza fondamentale della questione trova un primo riscontro ora nella legge 131/03, che in più punti fa esplicito riferimento alla salvaguardia dell'unità del sistema.

Così, ad esempio, l'art. 1, comma 6, include tra i criteri direttivi che il Governo deve seguire nella ricognizione dei principi fondamentali vigenti nelle materie di legislazione concorrente, la "considerazione prioritaria...delle disposizioni statali rilevanti per garantire l'unità giuridica ed economica".

L'importanza di tale norma risulta evidente se rapportata alla mancanza, nell'attuale ordinamento, di una competenza generale del legislatore statale.

E' vero, infatti, che allo Stato sono riservate in via esclusiva numerose competenze relevantissime al fine di salvaguardare il carattere unitario del sistema (giurisdizione, ordine pubblico, previdenza), alcune delle quali sono in grado di condizionare l'esercizio delle altre competenze normative eventualmente assegnate ad altri soggetti (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali). Ma è altrettanto vero che la vasta competenza residuale attribuita al legislatore regionale, in assenza di elementi unificanti, potrebbe compromettere la stabilità dell'ordinamento.

Il pericolo risulta tanto più evidente se si considera che, secondo quanto disposto dalla legge la Loggia, nelle materie di potestà legislativa concorrente e in quelle di competenza residuale regionale lo Stato non potrà più adottare atti di indirizzo e coordinamento (art. 8, comma 6).

E' quindi estremamente positivo che il legislatore abbia inserito il valore dell'unità tra quelli che debbono essere tenuti presenti nell'elaborazione dei principi fondamentali della legislazione concorrente. Altrettanto determinante è che il riferimento all'unitarietà sia collegato alla determinazione dei principi fondamentali: l'enucleazione dei principi fondamentali è infatti il principale strumento per il perseguimento delle esigenze di unitarietà.

Ciò non toglie, peraltro, che debbano essere messi in campo ulteriori elementi unificanti e di raccordo, non necessariamente di tipo gerarchico, ma eventualmente anche di tipo collaborativo tra le Regioni e tra le Regioni e lo Stato.

La prospettiva è del resto accennata nella stessa legge La Loggia, che attribuisce al Governo la facoltà di "promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni".

L'esigenza di unitarietà torna poi, nella legge 131/03, a proposito dell'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali. Anche in questo

caso, il Governo dovrà tener presente il “fine della tenuta e della coesione dell’ordinamento della Repubblica” (art. 2, comma 4).

La questione in materia di esercizio di funzioni amministrative è ancora più spinosa, in quanto il meccanismo di distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo è estremamente complesso.

Oltre alle funzioni fondamentali degli enti locali, che dovranno essere individuate dal Governo secondo i principi e i criteri individuati dalla legge la Loggia, la Costituzione individua le funzioni proprie degli enti stessi, e quelle che possono essere loro ulteriormente conferite con legge statale e regionale.

Se si tiene poi presente che l’art. 116 della Costituzione prevede la possibilità di concedere alle Regioni ulteriori forme di autonomia nelle materie di legislazione concorrente, prefigurando quindi un “regionalismo differenziato”, si intuisce come la distribuzione delle funzioni amministrative possa, in assenza di meccanismi di garanzia dell’unità, creare rischi di disgregazione del sistema.

Non a caso, la riforma costituzionale ha preso in considerazione il problema, prevedendo, all’art. 120, un potere sostitutivo del Governo, del tutto sconosciuto al sistema precedente, a “tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare (a) tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”.

La natura repressiva dell’intervento statale, ora disciplinato nel dettaglio dalla legge 131/03, rende peraltro evidente come sia necessario, anche in questo caso, introdurre meccanismi preventivi a garanzia della tenuta del sistema, meccanismi che, ancora una volta, , possono trovare fondamento nella leale collaborazione e nel coordinamento di tutti i soggetti istituzionali coinvolti, in armonia con il nuovo ordinamento costituzionale.

Tale esigenza trova, del resto, un primo riconoscimento nella legge La Loggia, dove il principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale è assunto quale criterio direttivo per l’individuazione delle funzioni fondamentali e

dove, inoltre si prevede un'azione governativa di promozione di intese tra Stato, Regioni e autonomie locali.

A ben vedere, si tratta in sostanza di realizzare un'applicazione corretta e ragionata del principio di sussidiarietà, che contemperi unitarietà del sistema e istanze autonomistiche.

Il principio è stato, del resto, recentemente ribadito dalla Corte costituzionale (n. 303/2003) che ha affermato come la sussidiarietà, “con la sua incorporazione nel testo della Costituzione ha visto mutare il proprio significato. Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare...come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie.....E' del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intende raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato”.

L'esigenza di unitarietà torna poi nel disegno di legge di modifica della seconda parte della Costituzione attualmente all'esame del Senato.

Tale disegno di legge, infatti, reintroduce nella Carta costituzionale il concetto di interesse nazionale, che la precedente riforma aveva eliminato, attribuendo al Governo il potere di sottoporre al vaglio del Senato le leggi regionali che pregiudichino tale interesse, a tutela dell'unità federale dello Stato.

Nello stesso senso si pone anche la riforma del Senato che dovrebbe assumere il ruolo di Camera rappresentativa delle Autonomie deputata alla determinazione dei principi generali riguardanti la legislazione concorrente.

Il quadro oggettivamente complesso che ci ha consegnato il processo di riforma non consente di attribuire alle considerazioni sopra svolte un carattere definitivo. L'assetto del sistema è oggi necessariamente condizionato dalla nuova riforma costituzionale *in itinere*, dagli ulteriori interventi normativi affidati al Governo e, soprattutto, dai rapporti che si instaureranno tra i diversi attori coinvolti nel processo (Stato, Regioni, enti locali, dottrina, giurisprudenza).

L'auspicio è quello che sia possibile trovare il giusto punto di equilibrio tra esigenze autonomistiche e unità dell'ordinamento, nella consapevolezza che il federalismo, nel nostro sistema costituzionale, non può prescindere dalla unità e indivisibilità della Repubblica.

Genova, 9 Dicembre 2003-12-09

Dott.ssa Paola Poggi
Funzionario della Provincia di Genova

Carmelo CARLINO
Segretario Generale della Provincia di Genova