

Capitolo I

Gli enti locali nell'ordinamento italiano *

SOMMARIO: 1. L'ordinamento giuridico e gli ordinamenti giuridici particolari. – 2. Gli “enti” territoriali sub-statali nella legislazione pre-repubblicana. – 3. Le autonomie locali nella Costituzione repubblicana e la mancanza di una complessiva legislazione di attuazione. – 3.1. La legge 8 giugno 1990, n. 142: un nuovo «Ordinamento delle autonomie locali». – 3.2. La legge 25 marzo 1993, n. 81: una nuova forma di governo per gli enti locali. – 3.3. Dalle riforme Bassanini al Testo unico degli enti locali. – 4. La revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione. – 4.1. La legge di attuazione della revisione del Titolo V e il nuovo tentativo di riforma della Costituzione. – 4.2. I successivi interventi legislativi: dal federalismo fiscale alle politiche di riduzione dei costi. – 5. Alla ricerca di un nuovo assetto degli enti locali tra la legge Delrio e il nuovo tentativo di revisione della Costituzione.

1. *L'ordinamento giuridico e gli ordinamenti giuridici particolari*

L'ordinamento giuridico si realizza in presenza di una comunità che si dà un ordine attraverso delle regole, che servono a prevenire i conflitti tra i singoli, assicurando stabilità, durevolezza e possibilità di sviluppo. L'ordinamento giuridico originario e generale, *superiorem non recognoscens*, è oggi quello statale, nonostante in Europa sia stato avviato da ormai decenni un processo per il graduale superamento della sovranità nazionale, che però stenta non solo a compiersi, ma, ormai da alcuni anni, pure a fare passi avanti. In ogni caso, nell'ambito di ciascun ordinamento generale, vi sono ordinamenti giuridici particolari, derivati e legittimati dal primo. Gli ordinamenti particolari, una volta ammessi dall'ordinamento giuridico generale, si comportano come autonomi, perseguendo proprie finalità. La coesistenza di diversi ordinamenti giuridici all'interno di uno generale può determinare l'emergere di esigenze di coordinamento, per rispondere alle quali l'ordinamento giuridico generale detta apposite regole.

*L'ordinamento
giuridico originario*

*Gli ordinamenti
giuridici particolari*

* di Andrea Pertici.

Gli ordinamenti
giuridici degli
enti locali

Tra gli ordinamenti giuridici particolari, troviamo certamente quelli degli enti locali, non originari e quindi privi della sovranità (che afferisce soltanto allo Stato), ma dotati di autonomia e istituiti, rispetto alla comunità di riferimento, a fini generali, politici.

2. Gli "enti" territoriali sub-statali nella legislazione pre-repubblicana

L'impronta
"rivoluzionaria"
francese

I tratti fondamentali dell'ordinamento italiano degli enti locali possono ricondursi al sistema francese, come sviluppato a partire dalla Rivoluzione del 1789 e poi con Napoleone.

La
generalizzazione
dell'assetto
municipale

Il primo elemento caratteristico, che si afferma con la Rivoluzione, è quello dell'estensione dell'ordinamento comunale a tutto il territorio nazionale, in contrapposizione all'*Ancien Régime*, caratterizzato da particolarismi e privilegi, in svariate parti del territorio nazionale, con realtà diversificate ed eterogenee, salva la presenza degli intendenti, diretta emanazione sul territorio del potere centrale e subordinati al *controleur général*. Con la Costituente rivoluzionaria del 1789, invece, si volle dare un'amministrazione municipale a ciascuna comunità di persone: «*il y aura une municipalité dans chaque ville, biurg, paroisse ou communauté de champagne*». Questo portò, da un lato, alla generalizzazione, su tutto il territorio nazionale, del medesimo assetto organizzativo del potere locale, e, dall'altro, a una notevole parcellizzazione territoriale (con i municipi che arrivarono a circa 44.000), che rimarrà una caratteristica non solo della Francia, ma anche, ad esempio, dell'Italia, che a quel sistema, come abbiamo detto, si rifà.

L'uniformità
dell'ordinamento
municipale

All'elemento della generalizzazione dell'assetto municipale su tutto il territorio nazionale si accompagna – nei decreti del 14 e 22 dicembre 1789 – quello dell'uniformità dell'ordinamento del potere locale, stabilito in due livelli: quello dei municipi e quello dei dipartimenti.

Il suffragio diretto

In entrambi i casi, furono previsti organi elettivi, con assemblee che si differenziavano solo per il numero dei componenti, in relazione all'entità della comunità rappresentata. La rappresentanza, di tipo politico, con esclusione di qualunque criterio corporativo, si realizzava attraverso l'elezione a suffragio diretto (ovviamente, all'epoca, limitato).

Funzioni
autonome e
funzioni delegate

Sempre dalla legislazione del 1789 deriva la differenza tra funzioni proprie degli enti locali, relative agli interessi della comunità di riferimento ed espressione, quindi, dell'autonomia, e funzioni delegate dal potere centrale e quindi espressione di decentramento. Questa bipartizione si riscontrò nel Sindaco, configurato, da un lato, come vertice dell'amministrazione locale e, dall'altro, come agente dell'amministrazione statale.

A livello sovracomunale, furono istituiti ottantatré dipartimenti, in questo caso di dimensioni omogenee, che erano circoscrizioni dell'amministrazione statale, da cui derivavano le loro competenze, con un organo collegiale elettivo (il *Conseil général*) e un Prefetto, che svolgeva, da un lato, le funzioni esecutive del dipartimento e, dall'altro, era configurato come un rappresentante del governo in periferia. Con l'avvento di Napoleone, i Prefetti, nominati direttamente dal primo console, divennero strumento essenziale per il mantenimento del controllo accentrato sul Paese.

I dipartimenti

I Prefetti

Pur in presenza di organi elettivi, furono previsti penetranti controlli degli organi centrali su quelli periferici, con possibilità di annullamento degli atti di questi ultimi e di sospendere gli amministratori. In proposito, un'istruzione dell'8 gennaio 1790 stabilì: «Il principio generale di cui i corpi amministrativi devono essere compenetrati è che se, da una parte, sono subordinati al re come capo supremo della nazione e dell'amministrazione del regno, dall'altra essi devono essere religiosamente attaccati alla Costituzione e alle leggi dello Stato in modo da non staccarsi mai, nell'esercizio delle loro funzioni, né dalle regole costituzionali né dai decreti sanzionati dal re». Il decreto del 7-14 ottobre 1790, infatti, prevede un ricorso gerarchico al re per regolare i problemi di competenza fra amministrazioni, mentre il decreto del 15-27 marzo 1791, stabilendo che solo un'amministrazione superiore può annullare gli atti di amministrazioni subordinate, autorizzò, da una parte, i direttori di dipartimento ad annullare gli atti irregolari dei direttori di distretto e, dall'altra, il re a cancellare gli atti irregolari dei direttori di distretto e di dipartimento. La legge del 27 aprile-25 maggio 1791 affidò, quindi, al Consiglio di Stato la funzione di discutere «i motivi che possono portare all'annullamento degli atti irregolari dei corpi amministrativi». Infine, la Costituzione del 1791 ribadì che è prerogativa del re il potere di annullare gli atti delle amministrazioni inferiori.

I controlli

Per quanto concerne in particolare l'Italia, l'influenza del sistema francese fu chiara in molti Stati pre-unitari, a partire dal Regno di Sardegna, il cui ordinamento fu sostanzialmente esteso a tutto il territorio nazionale dopo l'unificazione. In particolare, anche in questo caso, furono adottati i criteri della generalizzazione e dell'uniformità del sistema. Con un regio editto 27 novembre 1847 e poi – dopo la promulgazione dello Statuto – con il d.lgs. 7 ottobre 1848, n. 807 si intervenne a ristrutturare tutta l'amministrazione locale. Per i Comuni, già esistenti, al consiglio e al Sindaco fu aggiunto un consiglio delegato (eletto dal consiglio nel proprio seno), con i Vicesindaci, nominati dall'Intendente generale (organo della Divisione) su proposta del Sindaco. Quest'ultimo, che – proprio come nell'ordinamento francese – cumulava le fun-

Il sistema del Regno di Sardegna

zioni di vertice dell'ente locale con quelle di ufficiale di governo, era di nomina regia. Al di sopra dei Comuni, vi erano le Province, circoscrizioni di piccole dimensioni, sede degli Intendenti, e le Divisioni, circoscrizioni di maggiori dimensioni, sede degli Intendenti generali, da cui sarebbero poi derivate le (attuali) Province.

La legge Rattazzi

Un passaggio importante, quando si era ormai alla vigilia dell'unità d'Italia, fu la legge 23 ottobre 1859, n. 3702 (c.d. "legge Rattazzi", dal nome del Ministro dell'interno del governo La Marmora), ispirata dalla logica accentratrice del suo autore. Essa prevedeva la suddivisione del territorio in Province, Circondari, Mandamenti e Comuni. Per questi ultimi era prevista la presenza del consiglio comunale, eletto a suffragio diretto (naturalmente dal ristretto numero di aventi diritto al voto), della giunta comunale, espressa dal consiglio, e del Sindaco, nominato dal Re tra i Consiglieri comunali, che mantiene, da un lato, le funzioni di vertice dell'ente, rappresentando quest'ultimo e presiedendo il consiglio e la giunta, nel cui ambito affida agli assessori i diversi compiti, dall'altro, quelle di ufficiale di governo, nel cui ambito gli è riconosciuto il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti di sicurezza e igiene pubblica, che a tutt'oggi rappresentano un potere rilevante – e assai discusso – del Sindaco (v. *infra*, Cap. III, § 2.4.3). Il Comune era comunque sottoposto a penetranti controlli, le deliberazioni dei consigli essendo, infatti, sottoposte al visto dell'Intendente, che si trovava a capo di ogni Circondario, per l'attestazione della regolarità della forma e della non contrarietà alla legge. Alcuni atti di particolare rilievo e delicatezza, come i regolamenti dei dazi, delle imposte e di polizia locale erano addirittura approvati dal re, previo parere del Consiglio di Stato.

Le Province avevano una struttura sostanzialmente analoga a quella del Comune. Anche in questo caso, infatti, vi era un consiglio provinciale elettivo, una Deputazione provinciale, organo esecutivo espresso dal consiglio e il Governatore, che dipendeva dal ministero dell'Interno di cui eseguiva le istruzioni.

I progetti di Farini e Minghetti

L'ordinamento locale tracciato dalla legge Rattazzi è immediatamente posto in discussione con il ritorno di Cavour alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 1860 e l'assunzione della carica di Ministro dell'interno, prima, da Luigi Carlo Farini e, poi, da Marco Minghetti. È in questa fase che, anche a fronte dell'ampliamento dei confini nazionali, si ipotizza di introdurre la Regione. Le proposte di riorganizzazione territoriale, che andavano, appunto, dall'introduzione dell'amministrazione regionale alla ristrutturazione di quella comunale e provinciale alla previsione di consorzi, non sopravvissero alla fine del Governo Cavour, causata dalla morte di quest'ultimo, e alla costituzione del Governo Ricasoli.

L'ordinamento degli enti locali fu quindi ripreso, modificando parzialmente la legge Rattazzi, dalla legge 20 marzo 1865, n. 2248, sull'unificazione amministrativa, il cui Allegato "A" conteneva, appunto, la legge comunale e provinciale. Quest'ultima confermò la scelta per il modello francese dell'uniformità, rispetto a quello austriaco, fondato, invece, sulla differenziazione (presente, ad esempio, in Lombardia). L'uniformità riguardava sia l'assetto ordinamentale che le funzioni attribuite, risultando rafforzata dall'assenza di autonomia statutaria, che avrebbe consentito almeno qualche adattamento. Questa legge manteneva gli enti locali, da un lato, come rappresentativi delle Comunità locali presenti sul territorio e, dall'altro, come articolazioni del potere centrale. Da quest'ultimo punto di vista, una particolare importanza assumevano i Prefetti, che sostituivano, a livello provinciale, i Governatori, e divenivano il pilastro dell'amministrazione statale sul territorio, pur essendo posti altresì a capo della Deputazione provinciale.

La legge di unificazione amministrativa

Con la legge 30 dicembre 1888, n. 5865 (poi trasfusa nel T.U. 30 dicembre 1889, n. 5291) furono introdotte alcune importanti riforme degli enti locali. Tra queste, l'ampliamento del suffragio, che nel 1882 aveva già conosciuto un'estensione per la Camera dei deputati; l'elezione dei Sindaci da parte dei consigli provinciali, inizialmente solo per i Comuni di maggiori dimensioni e poi generalizzata nel 1896; l'elezione, da parte del consiglio provinciale, del Presidente della Provincia, che andava a presiedere la Deputazione provinciale e rappresentava la Provincia, con la conseguente sottrazione di questi ruoli al Prefetto; l'istituzione, presso la Prefettura, della giunta provinciale amministrativa, presieduta dal Prefetto, con il compito di esercitare un controllo di merito sugli atti dei Comuni e delle Province.

La legge n. 5865/1888

La legislazione comunale e provinciale è stata poi raccolta nel T.U. 4 febbraio 1915, n. 148.

Il T.U. n. 148/1915

Con l'affermazione del fascismo, gli enti locali non potevano che rappresentare una minaccia all'affermazione di un potere forte e centralizzato, di tipo totalitario. Così, con legge 4 febbraio 1926, n. 237, per i Comuni fino a 5.000 abitanti, e poi con Regio d.lgs. 3 settembre 1926, n.1910, per gli altri, gli organi elettivi furono sostituiti da un Podestà, che assunse anche le funzioni prima spettanti al consiglio e alla giunta, ma che era sottoposto a un controllo prefettizio particolarmente stringente. Egli era affiancato da un organo meramente consultivo (Consulta), obbligatorio nei Comuni più grandi e facoltativo negli altri. D'altronde, con legge 27 dicembre 1928, n. 2962, anche a livello provinciale, tutti gli organi furono sostituiti dal Preside, affiancato da un organo consultivo, indicato come Rettorato.

Il fascismo e gli enti locali

Il Podestà

L'ordinamento degli enti locali venne quindi riunito nel T.U. 3 marzo 1934, n. 383, che confermava l'accentramento delle nomine e il venir

Il T.U. n. 383/1934

meno di qualunque rappresentanza locale, la pervasività dei controlli del potere centrale, il rafforzamento della posizione del Prefetto, quale rappresentante della Provincia nella direzione del governo locale; la statizzazione del Segretario comunale che diveniva il garante del potere esecutivo statale nell'ente.

Il T.U. n. 383/1934, depurato delle parti più diretta espressione del regime, e quindi in particolare di quelle sugli organi, che tornarono ad essere differenziati (in consiglio, giunta e Sindaco o Presidente) e rappresentativi, e il T.U. n. 128/1915, richiamato in vigore dopo la parentesi fascista, hanno costituito i principali testi normativi sull'ordinamento degli enti locali, fino all'approvazione del primo testo organico di epoca repubblicana, costituito dalla legge 8 giugno 1990, n. 142.

3. *Le autonomie locali nella Costituzione repubblicana e la mancanza di una complessiva legislazione di attuazione*

La fine del fascismo

Con la fine del fascismo, le norme più diretta espressione del regime furono eliminate e con d.lgs. luogotenenziale 4 aprile 1944, n. 111, fu intanto stabilito in via transitoria, in attesa di poter indire le elezioni, che ogni Comune dovesse avere un Sindaco e una giunta. Con il d.lgs. luogotenenziale 7 gennaio 1946, n. 1, poi, fu disposta la ricostituzione degli organi elettivi del Comune, riaffermando la tradizionale presenza dei tre organi, quali il consiglio comunale, il Sindaco e la giunta. I Consigli, con un numero di componenti variabile, a seconda della popolazione, da quindici a ottanta, erano eletti prevedendo, per i Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, il sistema elettorale proporzionale (con metodo d'Hondt) e, per i Comuni al di sotto dei 30.000 abitanti, il sistema elettorale maggioritario plurinomiale, risultando eletti i candidati che avevano riportato il maggior numero di voti. La giunta e il Sindaco erano poi eletti dal consiglio. Nulla venne invece deciso per le Province, che rimasero affidate alle deputazioni provvisorie nominate dai prefetti.

La ricostituzione degli organi elettivi

Dalla Costituente alla Costituzione

In Assemblea costituente, la netta opposizione al regime dittatoriale precedente porta alla valorizzazione dei principi del pluralismo, anche territoriale, e dell'autonomia e del decentramento.

L'art. 5 Cost.: il pluralismo territoriale come principio costituzionale

L'art. 5 della Costituzione, compreso tra i principi fondamentali, afferma che «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

Con questo articolo, il cui inserimento tra i principi fondamentali avvenne in sede di coordinamento finale del testo, dopo che era stato

inizialmente collocato nella seconda parte della Costituzione, si afferma il pluralismo istituzionale a carattere territoriale, riconoscendo una pluralità di ordinamenti giuridici, volti al perseguimento delle esigenze delle collettività alle quali si riferiscono. Questi, collocati nell'ambito dell'ordinamento statale, di cui si afferma l'unità e l'indivisibilità, danno luogo a una moltiplicazione dei livelli di assunzione delle decisioni, al fine di rendere queste ultime maggiormente adeguate, efficienti ed efficaci rispetto a quel determinato ambito territoriale e alla relativa collettività.

L'art. 5 è quindi una disposizione di notevole portata innovativa per l'Italia, che, fino ad allora, si era configurata come uno Stato fortemente accentrato. Si tratta di un testo piuttosto complesso, in cui, anzitutto, quasi a temperare le conseguenze più radicali del principio autonomistico, si afferma che la Repubblica è «una e indivisibile». Se il riferimento all'«unità» è ritenuto un limite flessibile, da interpretare nel senso che esso impedisce la rottura dell'unità politica dello Stato, quello all'«indivisibilità» rappresenta il divieto di dividere la Repubblica in più Stati indipendenti. In sostanza, in questo modo si esclude certamente qualunque possibilità di secessione di parti del territorio nazionale, in presenza del vigente ordinamento repubblicano, ma una lettura restrittiva della norma potrebbe forse indurre a ritenere la sua formulazione tale da impedire altresì la trasformazione dello Stato in senso federale. Da quest'ultimo punto di vista, deve constatarsi che tra gli anni Novanta e l'inizio degli anni Dieci del XX secolo, in realtà, della possibilità di trasformazione in senso federale della Repubblica si è parlato più volte, essendo state anche avanzate proposte di revisione costituzionale che qualificavano in tal senso l'ordinamento della Repubblica (e/o, ad esempio, il Senato). Sulla spinta di queste tendenze, è stata approvata, con legge cost. n. 3/2001, la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, che, pur non approdando a un assetto federale, certamente rafforza significativamente il carattere composto della Repubblica, potenziando in particolare il ruolo delle Regioni e inserendo alcuni elementi tipici degli ordinamenti federali, a partire dal criterio di riparto delle competenze con l'attribuzione delle materie espressamente enumerate (*enumerated powers*) al livello statale (art. 117, comma 2, e, in via concorrente, art. 117, comma 3) e della generalità di tutte le altre alle Regioni. Peraltro, pur in assenza di qualunque riferimento costituzionale al federalismo, con la legge 5 maggio 2009, n. 142 è stata introdotta la delega al Governo in materia di «federalismo fiscale».

Il medesimo art. 5 Cost. prevede altresì che la Repubblica «riconosce e promuove le autonomie locali». In questo modo si supera la considerazione degli enti locali come ente autarchici, i cui fini quindi dovevano necessariamente coincidere con quelli dello Stato, per approda-

Unità e indivisibilità

L'autonomia

re a un'idea di autonomia degli enti locali, titolari pertanto di un proprio indirizzo politico e amministrativo volto alla soddisfazione degli interessi della comunità di riferimento. Più in particolare il «riconoscimento» potrebbe far propendere per la considerazione degli enti locali come originari o, forse più probabilmente, identificare la loro preesistenza rispetto al nuovo ordinamento costituzionale, che pure nasce in continuità con i precedenti. La «promozione» indica, invece, un impegno allo sviluppo e al potenziamento, rispetto al quale – come vedremo meglio tra poco – la storia repubblicana risulta quantomeno caratterizzata da alterni periodi.

Il decentramento

Infine, la Costituzione richiama il decentramento amministrativo, che consiste nella dislocazione dei poteri tra soggetti e organi diversi, da attuarsi nei servizi che dipendono dallo Stato. Il decentramento è distinto in burocratico, quando si trasferiscono competenze dagli organi centrali agli organi periferici dello Stato, al fine di rendere più accessibili i servizi per gli utenti (è il modello organizzativo che caratterizza i ministeri), e in autarchico, quando la competenza viene trasferita a un ente periferico diverso dallo Stato (è il modello che caratterizza il decentramento dallo Stato agli enti territoriali, i quali, dunque, oltre ad essere enti dotati di autonomia, sono anche soggetti di decentramento amministrativo).

Nella parte finale dell'art. 5, inoltre, si stabilisce, infine, una norma programmatica rivolta al legislatore, affermando che la Repubblica «adeguа i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Essa ha un ulteriore svolgimento nella IX disposizione transitoria e finale, dove è previsto che «la Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adeguа le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni».

Il Titolo V ...

L'art. 5 trova poi uno sviluppo nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione (artt. 114-133), rubricato «le Regioni, le Province, i Comuni», il quale è, tuttavia, largamente concentrato sulle Regioni, che costituivano il livello territoriale introdotto per la prima volta con la Carta del 1947 e quindi più problematico oltre che politicamente delicato, mentre gli enti locali trovano spazio soltanto in poche disposizioni. Il Titolo V è stato oggetto di revisioni costituzionali: la prima, realizzata con legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, relativa agli artt. 121, 122, 123 e 126, ha inciso solo sulle Regioni e in particolare sulla loro forma di governo; la seconda, realizzata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di assai più ampia portata, che ha riguardato, invece, anche gli enti locali.

*... e le sue
revisioni*

*L'autonomia
degli enti locali
nella Costituzione*

Prima della sua revisione, l'art. 114 Cost. prevedeva che «la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni», configurati quindi come enti derivati, autonomi e necessari, presenti su tutto il territorio na-

zionale in modo generalizzato ed uniforme, secondo la tradizione francese. Ciò non escludeva, naturalmente, la possibilità per la legge di istituire altri enti locali, ai quali facevano riferimento altre disposizioni costituzionali, pur senza meglio specificarli.

L'autonomia delle Province e dei Comuni era, in particolare, sancita all'art. 128 Cost. «nell'ambito dei principi generali fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni». Ciò costituiva un rinvio a leggi ordinarie, le quali, tuttavia, dovevano rispettare il principio costituzionale di autonomia, come affermato anche dalla Corte costituzionale nella sent. n. 52/1969. I medesimi enti locali erano individuati dall'art. 129 Cost. anche come «circoscrizioni di decentramento statale e regionale», con possibilità, per le Province, di articolarsi in circondari con funzioni esclusivamente amministrative. Il potenziamento dell'autonomia degli enti locali risultava anche dal regime dei controlli, che non venivano comunque eliminati, ma – in base all'art. 130 Cost. – affidati a un organo della Regione. Esso esercitava il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali, potendo verificare anche il merito nelle ipotesi previste dalla legge, con possibilità di chiedere agli organi deliberanti di riesaminare la loro deliberazione. Quanto alle funzioni svolte, l'art. 118, comma 1, sanciva, per le funzioni amministrative, il «principio del parallelismo» rispetto all'attribuzione delle diverse materie alla competenza legislativa, rispettivamente dello Stato e delle Regioni. Infatti, a queste ultime spettavano le funzioni amministrative per le materie elencate all'art. 117, «salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni e agli altri enti locali». Era, però, prevista altresì la possibilità, per le Regioni, di delegare le proprie funzioni amministrative alle Province, ai Comuni o agli altri enti locali.

*Le funzioni
amministrative*

La Costituzione ha anche inteso tutelare gli ambiti territoriali degli enti locali, prevedendo procedure aggravate per la loro revisione. In particolare, è previsto all'art. 133, comma 1, non modificato da successive leggi di revisione, che il mutamento delle circoscrizioni provinciali o la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione siano stabilite con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione. Per quanto riguarda i Comuni, invece, l'art. 133, comma 2, anch'esso non modificato da successive leggi di revisione, prevede che la Regione possa con proprie leggi istituirne di nuovi o modificare le loro circoscrizioni o denominazioni, una volta sentite le popolazioni interessate (evidentemente attraverso un referendum, pur non espressamente citato nel testo). Queste ultime, quindi, risultano coinvolte in relazione a nuove istituzioni o modificazioni che riguardano i Comuni, ma non le Province. L'art. 132, secondo comma, d'altronde, prevede

*Le suddivisioni
del territorio
e la loro tutela*

anche la possibilità che, con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, Province e Comuni che ne facciano richiesta siano staccati da una Regione e aggregati a un'altra, purché vi sia l'approvazione della maggioranza della popolazione interessata espressa – si precisa in questo caso – mediante referendum.

In questo quadro, tuttavia, le autonomie locali rimanevano largamente regolate da leggi precedenti alla Costituzione, quali in particolare il T.U. n. 128/1915 e il T.U. n. 383/1934, pur depurato delle parti più diretta espressione del regime.

*Il sistema
elettorale*

In particolare, per quanto concerne il sistema elettorale e la composizione degli organi, dopo il già ricordato d.lgs. luogotenenziale 7 gennaio 1946, n. 1, con cui fu disposta la ricostituzione degli organi elettivi del Comune, riaffermando la tradizionale presenza dei tre organi, quali il consiglio comunale, il Sindaco e la giunta, fu approvata la legge 24 febbraio 1951, n. 84, per l'elezione dei consigli comunali. Essa conservò il vecchio sistema maggioritario per l'elezione dei consigli nei Comuni fino a 10.000 abitanti, mentre, per i Comuni con popolazione superiore, veniva adottato il sistema proporzionale con premio di maggioranza (con facoltà di collegamento tra le liste). Alla lista o al gruppo di liste collegate che ottenevano la maggioranza relativa dei voti validi, erano attribuiti i due terzi dei seggi (premio di maggioranza), mentre il rimanente terzo era ripartito con il metodo del quoziente naturale e dei più alti resti, a favore di tutte le altre liste. Successivamente, però, le norme relative alla composizione degli organi e alle modalità di elezione e alla durata dei consigli trovarono un coordinamento nel T.U. 16 maggio 1960, n. 570. Qui si stabilisce l'elezione del Sindaco e della giunta in seno al consiglio comunale; il sistema elettorale, che è maggioritario nei Comuni fino a 10.000 abitati (divenuti 5.000 con legge 10 agosto 1964, n. 663) e, invece, a scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale nei Comuni con popolazione superiore. L'elezione dei Consigli provinciali, invece, era disciplinata con legge 8 marzo 1951, n. 122, che procedette a una quasi perfetta omogeneizzazione degli organi provinciali a quelli comunali, prevedendo un consiglio provinciale, una giunta provinciale e un Presidente della giunta provinciale. Il consiglio era eletto con un sistema per due terzi maggioritario, sulla base di collegi uninominali in cui risultava eletto il candidato più votato, e per un terzo proporzionale, con redistribuzione dei voti con metodo Hare-Niemeyer ai migliori perdenti. Il sistema fu poi trasformato in proporzionale dalla legge 10 settembre 1960, n. 962. La giunta e il Presidente rimasero eletti dal consiglio.

*Il susseguirsi
di leggi
su singoli aspetti
degli enti locali*

Tra le altre leggi più rilevanti sugli enti locali approvate in epoca repubblicana, prima di un complessivo riordino, arrivato soltanto nel 1990, possiamo ricordare: la legge n. 62 del 1953, che, nel Capo III del

Titolo V (artt. 55 ss.), disciplinava il controllo delle Regioni sugli enti locali, in attuazione dell'art. 130 Cost.; la legge n. 154 del 1981, in materia di ineleggibilità e incompatibilità; la legge n. 278 del 1976, sul decentramento e la partecipazione comunale; le norme per l'attribuzione di funzioni di cui al d.p.r. n. 616/1977.

Come evidente, a fronte di un nuovo quadro costituzionale come quello sopra delineato, mancava un'adeguata legislazione di attuazione. Tale inadeguatezza emerse a maggior ragione a seguito della tardiva attuazione del regionalismo, che portò allo sviluppo di una discussione sulla necessità di una riforma che si protrasse sostanzialmente per tutti gli anni Settanta e Ottanta.

3.1. *La legge 8 giugno 1990, n. 142: un nuovo «Ordinamento delle autonomie locali»*

La prima legislazione repubblicana di attuazione del dettato costituzionale sulle autonomie locali si ebbe, quindi, soltanto con legge 8 giugno 1990, n. 142. Essa manteneva la struttura fondamentale del Comune e della Provincia, pur inserendo alcune importanti novità. La prima tra queste è certamente l'autonomia statutaria. Infatti, per la prima volta, le Province e i Comuni possono dotarsi di propri statuti, approvati dagli stessi Consigli con procedimento aggravato, con cui è possibile intervenire in materia di organizzazione e funzionamento dell'ente.

La prima legge repubblicana di disciplina organica degli enti locali

La valorizzazione dell'autonomia si connette alla riduzione dei controlli. Quanto a quelli sugli atti, attribuiti dalla Costituzione a un organo della Regione (individuato nel Comitato regionale di controllo, istituito con decreto del Presidente della giunta regionale e composto da quattro esperti eletti dal consiglio regionale e da un esperto designato dal commissario del Governo scelto fra funzionari dell'amministrazione civile dell'interno in servizio nelle rispettive Province), essi sono a carattere preventivo e necessario sulle deliberazioni che la legge riserva ai Consigli comunali e provinciali, mentre quelle di competenza della giunta sono sottoposte al controllo, nei limiti delle illegittimità denunciate, quando un terzo dei consiglieri provinciali o un terzo dei consiglieri nei Comuni nei quali si vota con il sistema proporzionale ovvero un quinto dei consiglieri nei Comuni nei quali si vota col sistema maggioritario ne facciano richiesta scritta e motivata con l'indicazione delle norme violate. In ogni caso, è possibile, da parte degli organi, chiedere l'esercizio del controllo da parte del Co.re.co anche su altri atti. Quanto, invece, ai controlli sugli organi, sono disciplinate le cause che possono determinare la rimozione o la sospensione degli amministratori o lo scioglimento dei Consigli. Infine, sono introdotti organi di revisione econo-

La riduzione dei controlli

mico-finanziaria a composizione esterna per il controllo dei bilanci.

*La stabilità
degli esecutivi*

*La sfiducia
costruttiva*

La legge interviene anche sulla forma di governo, senza modificare gli organi, che continuano ad essere identificati in un'assemblea elettiva (il consiglio comunale o provinciale), in un collegio esecutivo (la giunta comunale o provinciale) e in un organo monocratico di vertice dell'ente e di guida della giunta (il Sindaco o il Presidente della Provincia), si mira, tuttavia, a rendere maggiormente stabili gli esecutivi. A tal fine, si prevede che la giunta e il Sindaco o il Presidente della Provincia siano eletti in un'unica votazione, a maggioranza assoluta e a scrutinio palese, entro sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti e che il mancato rispetto di tale termine dia luogo allo scioglimento del consiglio. Inoltre, è introdotto l'istituto della sfiducia costruttiva, per cui la mozione di sfiducia risulta ammissibile soltanto se contiene l'indicazione dei candidati (a comporre e a presiedere la giunta) alternativi a quelli in carica. In questo modo, l'eventuale approvazione della mozione di sfiducia (costruttiva) determina immediatamente la formazione di una nuova giunta presieduta dal nuovo Sindaco o Presidente della Provincia. Di questo istituto si è parlato in realtà più volte per una sua possibile introduzione anche a livello nazionale, al fine di stabilizzare gli Esecutivi, sul modello di quanto già previsto in Germania e in Spagna (dove esso ha avuto proprio recentemente applicazione con la sostituzione del Governo Rajoy con quello presieduto da Pedro Sanchez). Tuttavia, la mozione di sfiducia non è mai stata introdotta per il Governo nazionale e nell'ultima proposta di revisione della seconda parte della Costituzione, respinta nel referendum del 4 dicembre 2016, a differenza che in altre precedenti, non era stata neppure prevista. Anche a livello locale, peraltro, come vedremo meglio la sua previsione rimarrà limitata a pochi anni, essendo poi stata superata con la legge n. 81/1993 sull'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle Province. Il tentativo di rafforzamento dell'esecutivo locale e di passaggio da una forma di governo sostanzialmente assembleare (in cui cioè la giunta è una sorta di comitato esecutivo del consiglio) a una parlamentare razionalizzata è riscontrabile anche nella previsione della possibilità per gli Statuti di contemplare la presenza di assessori non facenti parte del consiglio (che talvolta vengono indicati come "tecnici", perché magari scelti in base alle loro competenze professionali nella materia loro affidata, anche se ciò non sempre avviene, potendo questa possibilità essere utilizzata anche come compensazione per dirigenti politici rimasti fuori da qualche elezione).

*Le competenze
e la competenza
generale
e residuale*

Il rafforzamento dell'esecutivo peraltro, sembra riscontrabile, con la legge n. 142/1990, anche in relazione all'attribuzione delle competenze. Infatti, e fino a quel momento la competenza generale e residuale spettava al consiglio, mentre alla giunta erano attribuite una serie di fun-

zioni enumerate, con la legge n. 142/1990 si realizza un'inversione, per cui è la giunta ad avere la competenza generale e residuale su tutto ciò che non è espressamente attribuito al consiglio.

Circa le funzioni amministrative, premesso che il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo e che la Provincia è l'ente locale intermedio fra il Comune e la Regione, che cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale, si prevede un importante ruolo delle Regioni, che ne «organizzano l'esercizio [...] a livello locale attraverso i Comuni e le Province», conformandosi ai principi stabiliti dalla stessa legge n. 142/1990.

*Il ruolo
delle Regioni*

Si avvia inoltre una maggiore distinzione tra politica e amministrazione, con la valorizzazione del ruolo e delle responsabilità del Segretario e dei dirigenti, ai quali spetta l'attuazione degli obiettivi fissati dai componenti degli organi rappresentativi, il cui ruolo risulta con questa legge maggiormente circoscritto.

*La distinzione
tra politica e
amministrazione*

Sono altresì valorizzate le forme di partecipazione, tanto politica quanto amministrativa. Da quest'ultimo punto di vista, essendo la legge sostanzialmente coeva a quella di riforma del procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241), che modifica il rapporto tra Pubblica amministrazione e cittadino in termini di partecipazione di quest'ultimo, si prevede che tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici (ad eccezione di quelli riservati per legge o temporanea e motivata dichiarazione del Sindaco e del Presidente della Provincia) e che il regolamento assicura ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione. Gli Statuti devono inoltre garantire forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi, assicurandone il tempestivo esame, e possono altresì contemplare referendum consultivi. È poi prevista l'istituzione del difensore civico.

La partecipazione

La legge si pone anche la questione dell'assetto territoriale, cercando anzitutto di superare la forte parcellizzazione comunale, derivante – come abbiamo visto – anche questa dall'applicazione del modello francese, per cui ogni comunità doveva avere il suo municipio, senza sostanziali distinzioni tra piccoli borghi e grandi città.

*Verso il
superamento della
parcellizzazione
territoriale?*

Si cerca anzitutto di realizzare la fusione dei Comuni di minori dimensioni, attraverso incentivi e la previsione di una nuova forma associativa, l'unione di Comuni, destinata, in questa iniziale previsione, a portare alla fusione nei dieci anni dalla sua istituzione, ferma restando la possibilità per i Comuni fusi di mantenere una propria identità attra-

*L'unione
di Comuni*

*La Città
metropolitana*

verso la costituzione dei «municipi». La Provincia, invece, avrebbe dovuto essere sostituita dalla Città metropolitana, in alcune aree urbane espressamente indicate dalla legge (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli).

*L'autonomia
finanziaria*

La legge, infine, si presenta come laconica in merito alla finanza locale, rispetto alla quale si limita a indicare principi di carattere generale, a partire da quello di autonomia finanziaria, fondata su certezza di risorse proprie e trasferite, con la precisazione che «i trasferimenti erariali devono garantire i servizi locali indispensabili e sono ripartiti in base a criteri obiettivi che tengano conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socio-economiche, nonché in base ad una perequata distribuzione delle risorse che tenga conto degli squilibri di fiscalità locale», mentre ampi sono i rinvii a un complessivo provvedimento di riordino.

3.2. La legge 25 marzo 1993, n. 81: una nuova forma di governo per gli enti locali

*Il referendum
sul sistema
elettorale
dei Comuni*

La legge n. 142/1990, che ha finalmente realizzato un'organica riforma degli enti locali, adeguandola all'impostazione della Costituzione entrata in vigore quarantadue anni prima, subisce una prima importante modifica solo pochi anni dopo, con la legge 25 marzo 1993, n. 81. Essa nasce sotto la minaccia di un referendum, proposto per estendere a tutti i Comuni italiani il sistema maggioritario previsto per quelli fino a 5.000 abitanti. La proposta referendaria si inseriva nell'ambito di una serie d'iniziative portate avanti da un Comitato presieduto dall'on. Mariotto Segni, per la trasformazione del sistema elettorale in senso maggioritario. L'obiettivo riguardava soprattutto le modalità di composizione delle Camere, ritenendo che una maggiore stabilità del Governo fosse necessaria e che l'inefficacia con cui si era cercato di perseguirla con interventi di rango costituzionale, consigliasse di percorrere la più spedita – e probabilmente efficace – strada della modifica del sistema elettorale. Nel 1990, quindi, furono raccolte le firme per la presentazione di due referendum per trasformare in senso maggioritario, rispettivamente, la legge elettorale del Senato e quella dei Comuni. A questi si aggiungeva, in realtà, un terzo quesito, per l'abrogazione della preferenza plurima nelle elezioni della Camera dei deputati, che certamente aveva una portata più limitata, ma comunque rappresentava un segnale per la diminuzione dell'invadenza dei partiti politici nella vita pubblica, a cui, in fondo, anche gli altri due referendum miravano. Con la sent. n. 47/1991, la Corte costituzionale dichiarò ammissibile quest'ultimo referendum, ma inammissibili gli altri due, per motivi concernenti la formulazione del quesito. Il referendum sulle preferenze, svoltosi il 9 giu-

gno 1991, nonostante l'opposizione dei partiti, interpretata con particolare forza dal segretario del PSI, Bettino Craxi, che invitò i cittadini ad "andare al mare" (per evitare il raggiungimento del quorum previsto all'art. 75, quarto comma, Cost.), ebbe particolare successo, con la partecipazione del 62,5% degli aventi diritto e una percentuale di favorevoli superiore al 95,5% (la più alta mai raggiunta fino ad oggi). Ciò spinse il Comitato promotore a riproporre anche gli altri quesiti, a seguito di una loro riformulazione che potesse superare le ragioni dell'inammissibilità pronunciata con la sent. n. 47/1991. E così, in effetti, con le sentt. nn. 32 e 33/1993, la Corte costituzionale dichiarò ammissibili, rispettivamente, il referendum per il sistema maggioritario nelle elezioni del Senato e quello per l'adozione del sistema maggioritario in tutti i Comuni, estendendo il sistema previsto per quelli con popolazione fino a 5.000 abitanti.

Il primo dei due quesiti (relativo alla legge elettorale del Senato) si svolse, quindi, il 18 e 19 aprile 1993, con la partecipazione del 77% degli aventi diritto e l'approvazione della proposta da parte dell'82,74% degli elettori che avevano espresso un voto valido. Questo risultato portò poi all'approvazione, per entrambe le Camere, di un nuovo sistema elettorale maggioritario per l'assegnazione di circa i $\frac{3}{4}$ dei seggi e noto come "Mattarellum".

Rispetto al quesito sui Comuni, invece, il Parlamento riuscì ad approvare, poco prima della data fissata per lo svolgimento del referendum, una legge elettorale nuova, che superava il quesito. In proposito ricordiamo, infatti, che, ai sensi dell'art. 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352, «se prima della data di svolgimento del referendum, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il referendum si riferisce, siano abrogati, l'Ufficio centrale per il referendum dichiara che le operazioni non hanno più corso». La Corte costituzionale ha integrato questa disposizione con sent. n. 68/1978, dichiarandone l'incostituzionalità «nella parte in cui non prevede che ove l'abrogazione delle leggi sottoposte a referendum venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, che non modifichi né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente, né i contenuti essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative». Nel caso di specie, invece, poiché la nuova legge modificava i principi ispiratori e i contenuti normativi essenziali della precedente, l'Ufficio centrale per il referendum dichiarò la cessazione delle operazioni referendarie.

La nuova legge prevedeva un sistema di elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, con attribuzione di un premio di maggioranza alla lista o alla coalizione di liste a questi collegate (con diffe-

*La legge per
il superamento
del referendum*

renza tra Province e Comuni e, all'interno di questi, tra quelli con popolazione fino a 15.000 abitanti e quelli con popolazione superiore, che esamineremo nel capitolo III) e la previsione della regola del *simul stabunt simul cadent*, per cui il verificarsi di qualunque causa di cessazione del Sindaco (salvo rare eccezioni) trascina con sé lo scioglimento del consiglio così come il verificarsi di una qualsiasi causa di scioglimento del consiglio porta alla conclusione del mandato del Sindaco, con conseguenti elezioni anticipate. Tutto ciò determina certamente quell'effetto di stabilizzazione degli esecutivi di cui si era più volte discusso e che la legge n. 142/1990 aveva cercato di realizzare con l'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva.

L'elezione diretta
del Sindaco
e del Presidente
della Provincia

L'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti della Provincia fu approvata vincendo le tradizionali resistenze presenti in Italia, soprattutto nei partiti dell'epoca, per la legittimazione a suffragio popolare diretto delle cariche monocratiche. Ciò determinò, tuttavia, anche un certo entusiasmo negli elettori, mentre i politici videro la candidatura a Sindaco di grandi città come una assai appetibile ribalta nazionale, tanto è vero che, ad esempio, a Roma, nell'autunno del 1993, si presentarono politici di primo piano a livello nazionale, il ballottaggio essendosi poi svolto tra il leader dei Verdi, Francesco Rutelli, e il segretario del MSI-DN, Gianfranco Fini, entrambi poi ancora a capo di movimenti politici e asurti, nel corso della loro carriera alla carica di Vicepresidente del Consiglio dei Ministri e il secondo perfino a quella di Presidente della Camera dei deputati.

Una nuova forma
di governo

Ciò per dire che la legge n. 81/1993 ebbe una portata fortemente innovativa dell'ordinamento degli enti locali, pur essendo relativa al solo sistema elettorale. Questa, infatti, modificò la forma di governo, abbandonando, per la prima volta nell'Italia repubblicana, quella parlamentare per approdare a una non esattamente riconducibile a quelle tradizionali, ma certamente più vicina – come vedremo meglio nel Cap. III – al semi-presidenzialismo. Ciò attirò sugli enti locali anche una maggiore attenzione, avvicinandoli ai cittadini e rendendoli maggiormente protagonisti. Questo in un periodo in cui cominciava ad affermarsi la Lega nord, che nelle elezioni del 1992 aveva ottenuto, alla Camera dei deputati, l'8,65% dei voti validi, e che portava avanti un progetto federalista, che in alcuni periodi è parso arrivare al secessionismo. Naturalmente, questa nuova attenzione per gli enti locali rischiava di porre più in ombra gli enti territoriali maggiori, e cioè le Regioni, arrivate per ultime e almeno fino ad allora mai affermatesi con particolare forza, le quali, per di più, rimanevano, nel 1993, le sole nelle quali vigesse ancora un sistema elettorale interamente proporzionale (che sarà poi modificato con legge 23 febbraio 1995, n. 43).

3.3. Dalle riforme Bassanini al Testo unico degli enti locali

Il dibattito sul federalismo, quindi, si sviluppa nella XII legislatura (1994-1996), quando la Lega nord fa il suo ingresso al Governo, prima nel Gabinetto Berlusconi, dove esprime propri ministri, e poi sostenendo il Governo Dini, interamente composto da “tecnici”, per proseguire nella XIII (1996-2001). In effetti, le elezioni del 1996 vedono prevalere l'Ulivo, nuova coalizione dei partiti di centrosinistra, che riesce a costituire un esecutivo, guidato da Romano Prodi, grazie all'appoggio esterno del Partito della Rifondazione comunista, ma la Lega nord – che si è presentata da sola, in opposizione tanto al centrosinistra (come sempre) quanto al centrodestra (caso ad oggi unico) – supera il 10% dei consensi (raggiungendo il suo massimo storico fino alle elezioni del 2018). Anche per cercare di neutralizzare l'argomento federalista di questo partito, il centrosinistra adotta una linea politica che guarda con favore al potenziamento delle autonomie e perfino a ipotesi federaliste. Ciò risulta evidente con la costituzione della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, presieduta dall'on. Massimo D'Alema. Essa, che nella sua articolazione interna aveva istituito un Comitato “forma di Stato”, presieduto dal sen. prof. Leopoldo Elia, aveva licenziato un progetto di revisione dell'intera seconda parte della Costituzione, che si intitolava significativamente “Ordinamento federale della Repubblica”. Esso non si apriva più, come nel testo vigente, con il titolo relativo al Parlamento, ma il Titolo I diveniva quello relativo a “Comuni, Province, Regioni e Stato”. Non potendosi dare conto specificamente dei contenuti del testo, cosa che avrebbe anche poco senso, si possono comunque ricordare almeno alcuni elementi significativi del tentativo di introdurre alcuni elementi che contraddistinguono un ordinamento federale. In particolare, l'art. 55 Cost., che apriva questa parte, come poi l'art. 114, a seguito della riforma costituzionale del 2001, prevedeva che «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato», sembrando così concepire non più la Repubblica come ente originario, che poi si riparte in diversi enti territoriali (secondo la formula del vecchio art. 114) ma gli enti territoriali – tra i quali compare per la prima volta lo Stato, come distinto dalla Repubblica – come originari e costitutivi della Repubblica. Inoltre, si procedeva al rovesciamento delle competenze, attribuendo alle Regioni la generalità e la residualità delle stesse, attribuendo allo Stato solo quelle enumerate e si prevedeva, per questioni di interesse territoriale, che il Senato deliberasse in sessione speciale, integrato da consiglieri comunali, provinciali e regionali eletti in ciascuna Regione in numero pari a quello dei relativi senatori.

Mentre la Commissione bicamerale per le riforme lavorava sul testo della Costituzione, il Governo procedeva con una serie di leggi, che miravano a introdurre quello che è stato indicato come il “federalismo amministrativo”. Esse sono normalmente identificate come “leggi Bas-

Il dibattito sul federalismo tra XII e XIII legislatura

La Bicamerale D'Alema

Il “federalismo amministrativo”

sanini”, dal nome del ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, con riferimento alla legge 15 marzo 1997, n. 59, alla legge 15 maggio 1997, n. 127, alla legge 16 giugno 1998, n. 191 e ai decreti legislativi di attuazione delle deleghe ivi previste, il più rilevante dei quali è il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

In sintesi, queste leggi miravano a un rafforzamento del ruolo e delle funzioni degli enti locali e a una conseguente diminuzione dei controlli sugli stessi, valorizzando altresì le sedi di confronto e coordinamento tra i livelli territoriali (Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e la Conferenza unificata). Tra gli interventi da sottolineare in modo particolare, c'è certamente l'alleggerimento della disciplina dei controlli, con l'apertura di nuovi spazi di autonomia e responsabilizzazione del personale, anche grazie a una maggiore distinzione dei ruoli tra politica e amministrazione, e soprattutto quello relativo all'attribuzione delle funzioni, sulla base del principio di sussidiarietà, introdotto con la legge n. 59/1997. In particolare, il d.lgs. n. 112/1998, in attuazione della delega contenuta nella stessa legge n. 59/1997, procede al conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, con quantificazione e attribuzione delle risorse necessarie per l'esercizio delle nuove funzioni. In proposito le riforme introdotte mirano in particolare alla realizzazione di un "federalismo cooperativo" su più livelli, procedendo ad introdurre, con d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, una disciplina della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (già istituita con d.P.C.M. 12 ottobre 1983, composta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che la presiede, con la vicepresidenza del Ministro degli affari regionali, dai ministri interessati agli argomenti all'ordine del giorno e da tutti i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome) e della Conferenza Stato-città ed autonomie locali (composta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che la presiede, potendo delegare tale funzione al Ministro dell'interno o al Ministro per gli affari regionali, e quindi dal Ministro del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, dal Ministro delle finanze, dal Ministro dei lavori pubblici, dal Ministro della sanità, e, per la parte relative alle autonomie, dal Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia-ANCI, dal Presidente dell'Unione province d'Italia-UPI e dal Presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani-UNCHEM, oltre che da quattordici sindaci designati dall'ANCI, sei presidenti di provincia designati dall'UPI. Peraltro, alle riunioni possono essere invitati altri membri del Governo, nonché rappresentanti di amministrazioni statali, locali o di enti pubblici), con possibilità per queste due Conferenze di riunirsi in una Conferenza unificata, quando vengano in considerazione materie o

*La diminuzione
dei controlli*

*Il conferimento
di funzioni*

*Il "federalismo
cooperativo"
e il sistema delle
Conferenze*

compiti di interesse comune. Come si vede, quindi, in queste sedi sono valorizzate anche le associazioni di enti locali, quali specificamente l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), l'UPI (Unione Province Italiane) e l'UNCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani, che raggruppa e rappresenta i Comuni interamente e parzialmente montani e le Comunità montane).

Successivamente, con legge 3 agosto 1999, n. 265, si procede a una revisione complessiva della legge n. 142/1990, delegando il Governo all'adozione di un testo unico in materia di ordinamento degli enti locali, al fine di riordinare una normativa ormai molto frammentata e priva di organicità. Purtroppo il tentativo è riuscito solo in parte perché, prima a seguito della necessità di adeguamento alla riforma costituzionale approvata l'anno successivo, poi a seguito dell'introduzione del c.d. "federalismo fiscale" e infine a causa dei numerosi interventi di riduzione della spesa pubblica con i quali si è ritenuto di colpire soprattutto gli enti locali (e la loro organizzazione), la disciplina recata in questo testo ha subito molte modifiche, spesso non ricondotte all'interno di disposizioni del d.lgs. n. 267/2000.

*La legge
n. 265/1999
e la delega
per un testo unico*

Il testo unico degli enti locali (normalmente indicato come T.u.e.l.), comprensivo di 275 articoli (che in realtà sono diventati di più a seguito dell'aggiunta di alcuni articoli contraddistinti dall'aggiunta al numero dell'avverbio numerale) è organizzato in quattro parti, la prima relativa all'"Ordinamento istituzionale" e la seconda all'"Ordinamento finanziario e contabile", la terza sulle "Associazioni degli enti locali" e la quarta recante «*Disposizioni transitorie e abrogazioni*». Le prime due parti si articolano, in titoli (sei per la prima e otto per la seconda), generalmente suddivisi a loro volta in capi, come dalla tabella che segue, in cui si riporta l'intera struttura.

// T.u.e.l.

PARTE I – ORDINAMENTO ISTITUZIONALE (artt. 1-148-*bis*)

TITOLO I – DISPOSIZIONI GENERALI (artt. 1-12)

TITOLO II – SOGGETTI (artt. 13-35)

Capo I – Comune (artt. 13-18)

Capo II – Provincia (artt. 19-21)

Capo III – Aree metropolitane (artt. 22-26)

Capo IV – Comunità montane (artt. 27-29)

Capo V – Forme associative (artt. 30-35)

TITOLO III – ORGANI (artt. 36-87)

Capo I – Organi di governo del comune e della provincia (artt. 36-54)

Capo II – Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità (artt. 55-70)

Capo III – Sistema elettorale (artt. 71-76)

Capo IV – Status degli amministratori locali (artt. 77-87)

TITOLO IV – ORGANIZZAZIONE E PERSONALE (artt. 88-111)

Capo I – Uffici e personale (artt. 88-96)

Capo II – Segretari comunali e provinciali (artt. 97-106)

Capo III – Dirigenza ed incarichi (artt. 107-111)

TITOLO V – SERVIZI E INTERVENTI PUBBLICI LOCALI (artt. 112-123)

TITOLO VI – CONTROLLI (artt. 124-148-*bis*)

Capo I – Controllo sugli atti (artt. 124-140)

Capo II – Controllo sugli organi (artt. 141-146)

Capo III – Controlli interni (artt. 147-147-*quinquies*)

Capo IV – Controlli esterni sulla gestione (artt. 148-148-*bis*)

PARTE II – ORDINAMENTO FINANZIARIO E CONTABILE (artt. 149-269)

TITOLO I – DISPOSIZIONI GENERALI (artt. 149-161)

TITOLO II – PROGRAMMAZIONE E BILANCI (artt. 162-177)

Capo I – Programmazione (artt. 162-173)

Capo II – Competenze in materia di bilanci (artt. 174-177)

TITOLO III – GESTIONE DEL BILANCIO (artt. 178-198-*bis*)

Capo I – Entrate (artt. 178-181)

Capo II – Spese (artt. 182-185)

Capo III – Risultato di amministrazione e residui (artt. 186-190)

Capo IV – Principi di gestione e controllo di gestione (artt. 191-198-*bis*)

TITOLO IV – INVESTIMENTI (artt. 199-207)

Capo I – Principi generali (artt. 199-201)

Capo II – Fonti di finanziamento mediante indebitamento (artt. 202-205-*bis*)

Capo III – Garanzie per mutui e prestiti (artt. 206-207)

TITOLO V – TESORERIA (artt. 208-227)

Capo I – Disposizioni generali (artt. 208-213)

Capo II – Riscossione delle entrate (artt. 214-215)

Capo III – Pagamento delle spese (artt. 216-220)

Capo IV – Altre attività (artt. 221-222)

Capo V – Adempimenti e verifiche contabili (artt. 223-226)

TITOLO VI – RILEVAZIONE E DIMOSTRAZIONE DEI RISULTATI DI GESTIONE (artt. 227-233-*bis*)

TITOLO VII – REVISIONE ECONOMICO-FINANZIARIA (artt. 234-241)

TITOLO VIII – ENTI LOCALI DEFICITARI O DISSESTATI (artt. 242-269)

Capo I – Enti locali deficitari: disposizioni generali (artt. 242-243-*quinquies*)

Capo II – Enti locali dissestati: disposizioni generali (artt. 244-251)

Capo III – Attività dell'organo straordinario di liquidazione (artt. 252-258)

Capo IV – Bilancio stabilmente riequilibrato (artt. 259-263)

Capo V – Prescrizioni e limiti conseguenti al risanamento (artt. 264-269)

PARTE III – ASSOCIAZIONI DEGLI ENTI LOCALI (artt. 270-272)

PARTE IV – DISPOSIZIONI TRANSITORIE ED ABROGAZIONI (artt. 273-275)

4. *La revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*

L'accantonamento dell'ampio testo di revisione della Costituzione licenziato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali portò il nuovo Governo, presieduto da Massimo D'Alema, che aveva in precedenza presieduto anche la suddetta Commissione, a riprendere la questione delle riforme costituzionali, assegnando la delega a un ministro senza portafoglio dell'esperienza di Giuliano Amato. La posizione tradizionalmente tenuta dal centrosinistra (almeno fino al 2014) per cui, stante il carattere compromissorio della Costituzione repubblicana, un'ampia revisione della stessa avrebbe dovuto essere condivisa, non consentiva di portare a compimento, senza l'opposizione, il disegno complessivo elaborato in Commissione. Tuttavia, la maggioranza riteneva che le istanze di potenziamento delle autonomie, quando non di federalismo, che emergevano anche con l'affermazione della Lega nord dovessero essere fatte proprie anche dal centrosinistra, che, quindi, decise di portare avanti la revisione della Parte seconda della Costituzione limitatamente al Titolo V. Essa fu approvata con difficoltà, concludendo il proprio *iter* alla vigilia della conclusione della legislatura, raggiungendo in seconda votazione poco più della maggioranza assoluta. Per questo sul testo approvato fu chiesto un referendum costituzionale, sia dall'opposizione, come è perfettamente coerente con la funzione di blocco del referendum di cui all'art. 138 Cost., sia da parte della maggioranza, che cercava nel voto popolare una compensazione dello scarso consenso parlamentare, utilizzando lo strumento in funzione plebiscitaria. Peraltro, il centrodestra, che aveva nel frattempo vinto le ele-

*Le difficoltà
della revisione
costituzionale*

La nuova
legislatura
e i nuovi propositi
di riforma
costituzionale

zioni del 2001 con la ricostituita alleanza con la Lega nord, non dedicò a quell'appuntamento elettorale una particolare attenzione, non ritenendo politicamente agevole opporsi a un testo che comunque potenziava le autonomie e avendo comunque intenzione di procedere a una nuova revisione dell'intera seconda parte della Costituzione che avrebbe riguardato anche il Titolo V, per il quale la nuova parola d'ordine, ripresa dalla riforma realizzata pochi anni prima nel Regno Unito a favore della Scozia e, in diverse forme, del Galles e dell'Irlanda del Nord, era *devolution* (a volta perfino nella versione tradotta di "devoluzione", utilizzata, ad esempio, per il conferimento delle deleghe a un ministro senza portafoglio indicato come delle riforme istituzionali e la devoluzione). Tali elementi, uniti al fatto che il referendum era stato fissato per il 7 ottobre 2001, cioè poco più di un mese dopo i tragici fatti dell'11 settembre, che oscurarono ogni altra discussione pubblica, determinarono una scarsissima affluenza al voto, che si fermò al 34,1%. Tra i voti validi i favorevoli alla revisione costituzionale furono, però, il 64,2%, con la conseguente successiva promulgazione del testo da parte del Presidente della Repubblica e quindi la sua entrata in vigore.

Il referendum
costituzionale
del 2001

Se al momento della sua entrata in vigore il nuovo Titolo V sembrava destinato a cambiare di nuovo, secondo la volontà già espressa dalla nuova maggioranza (alla quale, data la scarsa affluenza, sarebbe stato difficile opporre la sanzione della volontà popolare), esso è, invece, ad oggi ancora vigente, non essendo andati a buon fine i tentativi di modifica contenuti nelle più ampie revisioni della seconda parte della Costituzione approvati nella XIV e nella XVII legislatura, su proposta, rispettivamente, del secondo Governo Berlusconi e del Governo Renzi. Entrambe, infatti, sono state nettamente bocciate nel referendum popolare, (del giugno 2006 e del dicembre 2016) con una maggioranza di contrari pari a circa il 60% dei voti validi.

Il mancato esito
delle successive
riforme
costituzionali

Questo ha lasciato in vigore un testo che ha forse risentito nell'approvazione di non poche tensioni politiche e di un tempo disponibile prima della fine della legislatura non molto ampio. Di conseguenza esso rappresenta l'esempio di come l'approvazione di riforme costituzionali con l'intento di migliorarle successivamente (come alcuni proponevano proprio in vista del referendum del 4 dicembre 2016) sia assai rischioso.

Più nello specifico, la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, che, come abbiamo detto, segue quella realizzata con legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (relativa agli artt. 121, 122, 123 e 126, e quindi sostanzialmente alla forma di governo regionale), riprende anzitutto gli elementi più significativi del testo approvato dalla Commissione bicamerale D'Alema. In particolare, come abbiamo anticipato, il nuovo art. 114 Cost. non prevede più che «la Repubblica si

riparte in Regioni, Province e Comuni», ma che «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». Questa considerazione paritaria, che potrebbe far pensare al carattere originario di tutti gli enti territoriali, in realtà, deve essere corretta in conformità con il principio fondamentale dell'art. 5 Cost., con particolare riferimento all'unità e indivisibilità della Repubblica e al riconoscimento e alla promozione della autonomie, nonché delle successive disposizioni del Titolo V, che qualificano, naturalmente, soltanto le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni in termini di autonomia, lasciando comunque allo Stato alcune funzioni di legislatore unificante (art. 117) e di perequazione tra i territori, al fine di garantire la coesione e la solidarietà sociale (art. 119), oltre che la possibilità di esercitare poteri sostitutivi nei confronti degli «organi della Regioni, della Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (art. 120, comma 2). Tale posizione privilegiata dello Stato, in effetti, è stata quasi immediatamente riconosciuta anche dalla Corte costituzionale con sent. n. 274/2003.

Il nuovo Titolo V costituzionalizza l'autonomia statutaria, che era stata riconosciuta soltanto con la legge n. 142/1990, e che ora gode di maggiore protezione, con equiparazione a quella regionale, che, invece, la Costituzione prevedeva sin dal 1947. Una delle maggiori innovazioni, poi, come già ricordato attiene all'inversione delle materie di competenza legislativa delle Regioni e dello Stato, con attribuzione a quest'ultimo di quelle enumerate all'art. 117, comma 2, e l'assegnazione, invece, alle seconde di tutte le competenze residuali, salvo l'esercizio della competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni nelle materie di cui all'art. 117, comma 3. Gli enti locali sono naturalmente esclusi da questa ripartizione, in quanto privi di potestà legislativa. Tuttavia, essi sono oggetto della competenza legislativa statale, in relazione a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali» (art. 117, comma 2, lett. p), mentre vi sono materie di interesse degli enti locali assegnate alla competenza concorrente (ad esempio, l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, il governo del territorio, la protezione civile, i porti e aeroporti civili, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e organizzazione di attività culturali) e altre che, in quanto non contenute né nell'elenco del secondo né in quello del terzo comma dell'art. 117, sono di competenza regionale piena (alcune tra queste essendo, prima della riforma, assegnate alla competenza concorrente, come, ad esem-

*Nuovi rapporti
tra Stato
e enti locali?*

*La costituzionalizzazione
dell'autonomia
statutaria*

*La potestà
legislativa generale
e residuale
alle Regioni*

Le funzioni amministrative dal parallelismo alla sussidiarietà

pio, la pesca, l'artigianato, la caccia, le fiere e i mercati). Il mutamento, però, si realizza anche in relazione alle funzioni amministrative, con il superamento del principio del parallelismo, per cui le Regioni erano destinatarie delle stesse nelle materie di competenza legislativa, fatta salva la possibilità di delega ai Comuni e alle Province, sostituito – in base al nuovo art. 118 Cost. – dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, che sono applicati dalla legge statale o regionale, in relazione alle materie di competenza (legislativa), ferma restando la necessità che lo Stato indichi le «funzioni fondamentali» dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane e sempre considerato che, in base all'art. 118, ultimo comma, a tutti i livelli (dallo Stato ai Comuni) deve essere favorita «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà» (in questo caso, c.d. "orizzontale").

Il superamento dei controlli

La valorizzazione dell'autonomia amministrativa degli enti locali porta anche al superamento dei controlli previsti nel testo della Costituzione del 1947. Questo determina l'eliminazione del controllo preventivo sulle leggi regionali da parte del Governo (salva comunque la possibilità di impugnazione alla Corte costituzionale in via d'azione), nonché il venir meno dei controlli sugli atti amministrativi, con l'abrogazione dell'art. 130 (che prevedeva – come abbiamo detto – che un organo regionale esercitasse il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali).

L'autonomia finanziaria

Molto importante è anche il nuovo art. 119 Cost., che riconosce agli enti locali, oltre che alle Regioni, autonomia di entrata e di spesa, sia attraverso tributi ed entrate propri, pur nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, sia attraverso la compartecipazione al gettito, anche prevedendo un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. A ciò si aggiunga che lo Stato – sempre nell'esercizio della sua funzione unificante – destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni». In questo modo l'unità dello Stato sociale, che sta alla base del disegno costituzionale del 1947, è comunque salvaguardata anche nel nuovo assetto territoriale.

Lo sviluppo del federalismo cooperativo

La revisione del 2001 sviluppa anche l'idea del federalismo cooperativo presente nelle c.d. "leggi Bassanini", senza costituzionalizzare il sistema delle conferenze (che pure talvolta è stato proposto), ma prevedendo un consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione tra le Regioni e le autonomie territoriali.

Inoltre, l'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001 contempla la possibilità che i regolamenti parlamentari «possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali». Ciò dovrebbe avvenire, almeno «sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione», con cui si sembrerebbe presupporre la possibilità di istituire una Camera delle autonomie (tendenzialmente in luogo del Senato) o almeno di inserire – come aveva previsto alla Costituente la Commissione dei Settantacinque – una rappresentanza delle Regioni (e/o di altri enti territoriali) nell'ambito del Senato. L'obiettivo sembra quello di costituire una sede rappresentativa, a livello nazionale, dove sia possibile il confronto, il coordinamento e la collaborazione tra i diversi enti territoriali. Certamente, se questo, a livello amministrativo, si è comunque realizzato attraverso il sistema delle conferenze, a livello legislativo manca. Infatti, la previsione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001 non è mai stata attuata, mentre i tentativi di introdurre una Camera che esprimesse una rappresentanza locale, al di là di qualunque considerazione sulla loro mancata adeguatezza, sono stati sempre bocciati.

La rappresentanza
parlamentare

4.1. *La legge di attuazione della revisione del Titolo V e il nuovo tentativo di riforma della Costituzione*

L'effetto prodotto dall'entrata in vigore della revisione costituzionale del 2001, a poco più di un anno da quella del T.u.e.l. ha reso quest'ultimo precocemente vecchio. Il secondo Governo Berlusconi, insediatosi nel maggio 2001, prima che la riforma del Titolo V potesse entrare in vigore a seguito della promulgazione che fece seguito all'esito positivo del referendum del 7 ottobre dello stesso anno, pur deciso a procedere a un'ulteriore revisione della Costituzione, mise comunque mano – seppur senza particolare solerzia – all'attuazione del nuovo testo costituzionale. Così, su proposta del Governo fu approvata la legge 5 giugno 2003, n. 131. (c.d. “legge La Loggia” dal nome del ministro per gli Affari regionali), recante «*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*». La legge è caratterizzata dalle ampie deleghe, in particolare per l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali (necessarie per l'attuazione dell'art. 118 Cost.) e per l'adeguamento del T.u.e.l. al nuovo testo. Tuttavia, esse non furono esercitate nei dodici mesi previsti dalla legge, secondo quanto prescritto dall'art. 76 Cost., probabilmente anche in vista della nuova revisione della Costituzione alla quale si stava lavorando. La legge, in ogni caso, introduce alcune importanti norme, volte a sviluppare, anche attraverso accordi e intese, forme di

La legge
n. 131/2003
per l'attuazione
del nuovo Titolo V

collaborazione tra i diversi livelli territoriali tipiche del “federalismo cooperativo” riscontrabile almeno sin dalle “leggi Bassanini” e che trova, infatti, un punto essenziale di svolgimento nel sistema delle conferenze. Inoltre, interviene nell’ambito dei controlli, anche valorizzando l’autonomia statutaria, attribuendo agli enti locali il compito di individuare sia i sistemi di controllo interno, per garantire il funzionamento dell’ente secondo i criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell’azione amministrativa, sia le modalità di realizzazione degli interventi sostitutivi.

*Il tentativo di una
nuova riforma
costituzionale.
Anche del Titolo V*

Come è già stato anticipato, con il ritorno al Governo nella sua composizione completa della Lega, il centrodestra non si preoccupò tanto di osteggiare la riforma del Titolo V nel referendum dell’ottobre del 2001, quanto piuttosto di superarla con una sua riforma, comprensiva dell’intera parte seconda della Costituzione. A questo mirava la proposta approvata a maggioranza assoluta, senza la convergenza delle opposizioni, nell’ambito della quale, oltre a ricercare una composizione del Senato che fosse in grado di accogliere le istanze regionali, si costituzionalizzava la previsione delle Conferenze, si estendeva il ruolo del consiglio delle autonomie locali, si faceva riferimento all’esercizio in forma associata delle funzioni da parte dei Comuni, si prevedeva il ricorso alla Corte costituzionale da parte degli enti locali che ritenessero lese le proprie competenze da parte dello Stato o della Regione. Questa revisione costituzionale, tuttavia, come già anticipato fu respinta dal corpo elettorale con una netta maggioranza, nel giugno del 2006, alcuni mesi dopo che il centrodestra aveva, peraltro, nuovamente perduto le elezioni.

4.2. I successivi interventi legislativi: dal federalismo fiscale alle politiche di riduzione dei costi

La difficile e risicata vittoria del centrosinistra alle elezioni del 2006 rende la XV legislatura sostanzialmente priva di interventi sulle autonomie territoriali (nonostante l’avvio dell’iter parlamentare del d.d.l. Lanzillotta, recante «*Delega al Governo per l’attuazione dell’art. 117, secondo comma, lett. p) della Costituzione e per l’adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001*», che, però, non riuscì a concludersi), potendosi semmai solo notare l’inizio, con la finanziaria per il 2008, di quelle politiche di tagli che caratterizzeranno poi in modo particolare gli anni successivi.

*La legge
n. 42/2009
per il federalismo
fiscale*

Con il ritorno del centrodestra al Governo, nel 2008, considerata la ancora recente sonora bocciatura di un intervento a livello costituzionale, si punta sull’attuazione dell’art. 119 Cost. per la realizzazione del c.d. “federalismo fiscale”. Esso troverà collocazione nella legge 5 mag-

gio 2009, n. 42, recante, appunto, «*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*». In sede di elaborazione del testo, il primo problema che si pone è quello della mancata individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali. Infatti, la dotazione delle risorse necessarie non può che dipendere dalle funzioni che i suddetti enti devono svolgere. Per questo, l'art. 21, commi 2, 3 e 4, individua, «ai soli fini della presente legge» le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province. Ciò è stabilito in attesa di una definizione sistematica delle funzioni che doveva avvenire con apposita legge, essendo tra l'altro, nel frattempo, stata presentata la proposta per una nuova «Carta delle autonomie» (che non concluderà mai il suo *iter* parlamentare). La legge prevedeva poi una serie di deleghe solo in parte esercitate e talvolta anche se esercitate prive poi della necessaria attuazione. Tra queste, tra l'altro, ve ne era anche una, pur largamente estranea alla materia, per l'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 114 Cost., relativamente all'ordinamento di Roma capitale, poi previsto con d.lgs. 17 settembre 2010, n. 156 (poi interpretato dai d.lgs. nn. 61/2012 e 51/2013).

Tra le ragioni che hanno limitato l'attuazione del federalismo fiscale, c'è certamente la crisi economico-finanziaria, che, emersa a livello internazionale sin dal 2008, ha assunto particolare imponenza, in Europa e ancor più in Italia, dal 2011. In questo contesto, anche considerata la sempre più faticosa sostenibilità del debito pubblico italiano, sono state avviate una serie di misure di riduzione dei costi, che hanno colpito in modo significativo gli enti locali. Così, la legge 23 dicembre 2009, n. 191 (finanziaria per il 2010) procede a una riduzione significativa del numero dei consiglieri regionali e degli assessori e alla soppressione o forte riduzione di alcuni organi o istituti, come i consorzi di funzioni, le circoscrizioni di decentramento, i difensori civici e perfino le Giunte, nei Comuni fino a 3.000 abitanti. Quest'opera prosegue quasi immediatamente con il d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito con modificazioni in legge 26 marzo 2010, n. 42, recante «*Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni*», con cui, oltre a stabilire tagli delle risorse stanziante, si dispone, ad esempio la soppressione delle autorità di ambito territoriale per la gestione del servizio idrico integrato e per la gestione integrata dei rifiuti (ancorché a partire dal 2011). Ma solo pochi mesi dopo viene emanato il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, che, tra le «misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», dispone, ad esempio, la riduzione di alcune indennità degli amministratori locali, dispone il concorso degli enti territoriali agli obiettivi del patto di stabilità interno, interviene sulle società partecipate e sui servizi pubblici locali. La crisi economico-finanziaria, tuttavia, vede una particolare accentuazio-

La crisi e la limitata attuazione del federalismo fiscale

I "tagli"

ne dell'estate successiva, quando il Governo è nuovamente costretto ad intervenire con d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni in legge 14 settembre 2011, n. 148, che re-interviene sull'affidamento dei servizi pubblici (con una normativa dichiarata poi costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con sent. n. 199/2012, per avere sostanzialmente reintrodotto la normativa abrogata con referendum del 12 e 13 giugno 2011), ma soprattutto falciò – dimezzandoli – gli organi delle Province e dei Comuni e prevede una particolare forma di Unione per i Comuni fino a 1000 abitanti per i quali è previsto l'obbligo di esercitare in forma associata tutte le funzioni e tutti i servizi.

La lettera della BCE e le Province

Queste misure non sembrano bastare a placare gli attacchi speculativi nei confronti dell'Italia, il cui Governo pare avere problemi di credibilità internazionale, che sono, in effetti evidenziate in una nota lettera inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri, Silvio Berlusconi, dal Presidente della Banca centrale europea, Trichet, unitamente al suo prossimo successore, Draghi. In essa, tra le varie indicazioni fornite al fine di ristabilire la fiducia degli investitori e di onorare gli impegni assunti, compare «l'esigenza di un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le Province)», che rappresenta un passaggio piuttosto singolare, nel quale si accompagna a un linguaggio – come evidente – giuridicamente piuttosto impreciso («strati amministrativi»), una particolare specificità dell'obiettivo, le Province, che c'è da dubitare costituissero il maggiore spreco e/o il livello sul quale concentrare la semplificazione territoriale. In ogni caso, tutto ciò certamente concorrerà a determinare le dimissioni del Governo, portando il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, una volta consultate le forze politiche, a nominare un nuovo Governo, presieduto dal professor Monti, già Commissario europeo, peraltro nominato, solo alcuni giorni prima, dallo stesso Presidente della Repubblica, senatore a vita per avere illustrato la patria per altissimi meriti in campo scientifico e sociale. Il nuovo Governo, che aveva giurato il 16 novembre 2011, intervenne a stretto giro sui conti pubblici, con d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni con legge 22 dicembre 2011, n. 214, c.d. "Salva Italia". Le misure ivi contenute incidevano – in ossequio alla sopra ricordata lettera – anzitutto sulle Province, che certamente non potevano essere abolite, in quanto previste dalla Costituzione, ma per le quali furono fortemente ridotte le funzioni, riducendole a quelle di indirizzo e coordinamento, eliminando l'elezione a suffragio diretto del Presidente e del consiglio, per i quali si prevedeva un'elezione di secondo grado, con eliminazione, invece, della giunta.

Il "Salva Italia" e le altre "misure anticrisi"

Le misure "anticrisi" proseguirono poi con il d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni in legge 7 agosto 2012, n. 135 (c.d. "spending review"), che prevedeva anzitutto tutta una serie di riduzioni

di spese e dotazioni. Inoltre, si stabiliva che il Consiglio dei Ministri determinasse i criteri per la riduzione e l'accorpamento delle Province e, per i Comuni, prevedeva l'obbligo di esercizio in forma associata di tutte le funzioni, per quelli con popolazione inferiore a 1.000 abitanti e comunque di quelle fondamentali, per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (o a 3.000 abitanti, per i Comuni montani). Infine, si ridisciplinavano le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. Alla ridefinizione degli ambiti territoriali delle Province si procedeva, poi, con d.l. 5 novembre 2012, n. 188, molto contestato e che non venne convertito in legge, tanto che, con la legge di stabilità per il 2013 (legge 24 dicembre 2012, n. 228), si rinvia l'efficacia di alcune previsioni dei d.l. nn. 95 e 201/2012. Peraltro, nei primi giorni di dicembre si consumava anche l'uscita del Popolo della libertà dalla maggioranza di Governo, con la conseguenza che il Presidente Monti rassegnò le dimissioni subito dopo l'approvazione della legge di stabilità e il 22 dicembre il Presidente della Repubblica sciolse le Camere, per andare alle elezioni il 24 e 25 febbraio 2013.

Successivamente, con sent. n. 220/2013, la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale del d.l. 6 dicembre 2011, convertito con modificazioni con legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni in legge 7 agosto 2012, n. 135, relativamente alla modifica dell'ordinamento delle Province. Ciò perché, ad avviso della Corte, non può provvedersi con decreto legge, da utilizzare per fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, ai sensi dell'art. 77 Cost., su questioni relative a «componenti essenziali dell'intelaiatura degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo». Ciò porta all'azzeramento della riforma delle Province, ma solo per motivi attinenti allo strumento normativo utilizzato, senza che la Corte abbia compiuto alcuna valutazione di costituzionalità circa il merito delle scelte compiute, a partire dall'elezione di secondo grado, su cui pure si appuntavano alcune questioni di costituzionalità, rimaste però assorbite.

L'incostituzionalità della prima riforma delle Province

5. Alla ricerca di un nuovo assetto degli enti locali tra la legge Delrio e il nuovo tentativo di revisione della Costituzione

Il fatto che la dichiarazione d'incostituzionalità avesse colpito solo il tipo di fonte utilizzata, ma non il merito delle riforme Monti sulle Province, indusse il nuovo Governo, presieduto da Enrico Letta, e sostenuto, nei primi mesi, da una maggioranza analoga a quella del Governo Monti e, nei mesi successivi, da una solo un po' più ristretta (avendo

Una nuova riforma delle Province

perso l'appoggio di una parte del PdL), a procedere a una loro sostanziale riproposizione, da realizzare, però, attraverso una legge ordinaria. Il Governo presentò, quindi, un suo disegno di legge, dal quale nascerà poi la legge n. 56/2014, c.d. "legge Delrio", dal nome del ministro per gli affari regionali e le autonomie. Questa legge fu approvata non senza fatica e solo a seguito della presentazione, da parte del Governo (che era ormai quello presieduto da Renzi), di un maxi-emendamento con opposizione del voto di fiducia. Essa, sulla quale avremo occasione di tornare ampiamente, conferma l'eliminazione del suffragio diretto per l'elezione degli organi provinciali, oltre a prevedere una loro ridefinizione, la istituzione delle Città metropolitane, configurate in modo sostanzialmente analogo alle Province, a procedere ad una revisione delle funzioni e a rivedere alcune disposizioni troppo draconiane sulla *spending review* anche per i piccoli Comuni.

La conferma
dell'eliminazione
del suffragio
diretto

Si tratta di una legge chiaramente elaborata anche in vista dell'approvazione di una legge di revisione costituzionale per la cancellazione delle Province dalla Costituzione, che avrebbe consentito, successivamente, una vera e propria eliminazione dell'ente intermedio, secondo il peculiare avviso della BCE, pur, naturalmente, senza imporlo, nella misura in cui possono ben esserci enti locali non specificamente indicati in Costituzione (come da tempo accade, ad esempio, per le Unioni di Comuni o le Comunità montane o isolate e d'arcipelago).

La sentenza
n. 50/2015
e la conferma del
suffragio indiretto

In effetti, sulla "legge Delrio" era stata ben presto sollevata una questione di legittimità costituzionale, decisa con sent. n. 50/2015 nel senso dell'infondatezza. Nel motivare tali conclusioni, la Consulta in un *obiter dictum*, contenuto in apertura dell'esame delle censure sul modello ordinamentale delle Province, afferma che, peraltro, «è in corso l'approvazione di un progetto – da realizzarsi nelle forme di legge costituzionale – che ne prevede la futura soppressione, con la loro conseguente eliminazione dal novero degli enti autonomi riportati nell'art. 114 Cost., come, del resto, chiaramente evincibile dall'incipit contenuto nel comma 51 dell'art. 1 della legge in esame». Tale passaggio, pur sembrando estraneo alla *ratio decidendi*, è stato particolarmente valorizzato da parte di alcuni commentatori, ritenendo che, una volta respinta quella riforma costituzionale, con il referendum del 4 dicembre 2016, la Corte potrebbe pervenire, ove nuovamente investita della questione, a diverse conclusioni. Se questo non pare, in realtà, ricavabile dalla suddetta sentenza, è tuttavia vero che sin dall'inizio di questa legislatura si è più volte ipotizzato un ritorno all'elezione diretta degli organi provinciali, come riscontrabile anche in alcune proposte di legge, anche il Governo Conte I, in particolare, essendosi a suo tempo detto favorevole a reintrodurre il suffragio diretto. Da parte dell'Unione delle Province Italiane (con un documento del febbraio 2019) si è invece evidenziata più complessiva-

Un ritorno
all'elezione
diretta e un
recupero di ruolo
e funzioni?