

IL FEDERALISMO ANCORA INTRAVISTO

L'esame della riforma dell'ordinamento degli Enti Locali, anche in riferimento al federalismo, richiede qualche considerazione preliminare sul concetto di ordinamento e sulle leggi che hanno imposto e stabilito quest'ordinamento agli Enti locali.

Si deve, infatti, notare che il Comune e la Provincia (e insistiamo su questa accomunazione, che avviene anche sul piano costituzionale, proprio mentre è in corso un dibattito sull'abolizione delle Province) sono enti pubblici territoriali e costituiscono un ordinamento.

Santi Romano, nella sua opera "L'ordinamento giuridico" aveva considerato i vari aspetti dell'ordinamento giuridico, e aveva individuato il fondamento del diritto nell'istituzione, e quindi nella società.

Egli riteneva che il diritto non sia formato solo da norme, ma anche così l'ordinamento era considerato come una costruzione armonica, ordinata, con collegamenti necessari fra le varie parti.

Di conseguenza, le leggi vigenti che considerano questi Enti pubblici territoriali non dovrebbero essere un insieme disordinato e frammentato di norme, ma dovrebbero costituire un ordinamento, e quindi un ordine, un ordine interno, un'armonia fra le varie parti, e anche con gli altri ordinamenti.

Vi deve quindi essere un complesso normativo organico, armonico, che abbia come oggetto l'organizzazione e l'attività di questi enti pubblici territoriali, espressione di singole e diverse "comunità"

Gli Enti Locali non sono degli uffici o degli organi.

Essi sono enti pubblici territoriali che presentano delle differenze sia rispetto alla popolazione, all'ampiezza territoriale, all'organizzazione e all'attività.

Anche in passato i liberi comuni del 1200-1300 costituivano un ordinamento, formato dalle norme statutarie che erano deliberate dallo stesso Comune.

Il grande giurista Bartolo di Sassoferrato esprimeva questo concetto con la pregnante espressione di "Stauta et ordinamenta".

In Italia le leggi che dal 1865 in poi hanno disciplinato i Comuni e le Province hanno costituito un "ordinamento", e per parecchio tempo questo ordinamento è stato imposto dall'alto.

Le ragioni dell'unificazione politico-amministrativa hanno determinato le leggi di unificazione del 20 Marzo 1865, n.2248 e l'allegato A) di questa legge costituiva la legge comunale e provinciale del Regno d'Italia, che riprendeva la legge comunale e provinciale piemontese del 1837.

E' importante tener presente anche la serie di leggi comunali e provinciali succedutesi nel tempo:

legge 2248/1865, allegato A);

legge n.502/1889

legge n.164/1898

legge n.269/1908

Regio decreto n.1481915

Regio decreto n.383/1934

GABBIA GIURIDICA

Queste leggi avevano delle caratteristiche, che possono essere così indicate:

- 1) Innanzi tutto esse esprimevano un centralismo molto marcato, perché si riteneva che proprio gli Enti territoriali Comuni e Province dovessero costituire il momento unificatore per l'unità politica che era stata raggiunta faticosamente, e non per tutto il territorio della nazione italiana. Non a caso l'allegato A) della legge del 1865, era il primo dei sei allegati e conteneva proprio la legge sull'amministrazione comunale e provinciale;
- 2) In secondo luogo, in simmetria a questo centralismo, vi era una mancanza completa di autonomia. In quel periodo il Sindaco era nominato dal governo centrale, e sia

l'organizzazione sia la maggior parte delle attività erano stabilite dall'alto. I Comuni e le Province di allora erano in realtà degli uffici o degli organi dello Stato, e dipendevano esclusivamente dal governo centrale, come delle rotelle di un meccanismo politico amministrativo mosso dal centro. In quel tempo (ma anche per molti anni a seguire) nei manuali di diritto amministrativo non veniva utilizzata la parola "autonomia", bensì il termine più blando e sfumato di "autarchia", che si riferiva soltanto all'amministrazione;

- 3) In terzo luogo gli Enti Locali erano sottoposti a pesanti controlli, non soltanto di legittimità ma anche di merito (cioè di opportunità amministrativa) da parte dell'autorità prefettizia. Si riteneva che le popolazioni di questi Enti Locali non avessero maturità politica amministrativa, e ciò anche a causa dell'analfabetismo e dell'ignoranza sulle leggi e sulla vita amministrativa di allora. I Comuni e le Province erano considerati, se non come degli interdetti, almeno come degli incapaci, e l'autorità prefettizia di allora era chiamata, nelle stesse leggi, l'autorità "tutoria".

Per parecchio tempo le leggi comunali e provinciali hanno costituito una gabbia giuridica stretta, con norme dettagliate e minuziose, che non lasciavano spazio all'autodeterminazione delle singole comunità.

Questa gabbia normativa è stata allentata non solo per piccoli punti con la legge comunale e provinciale del 1915, ma poi è stata stretta di nuovo, e con un giro di vite in senso autoritario, con la legge comunale e provinciale del 1934, n.383.

L'impronta politico-amministrativa di queste leggi è stata perciò un'impronta centralistica, basata sul modello francese, senza spazio per l'autonomia.

Tra gli studiosi del tempo, anche quello che aveva un'impostazione centralistica e conservatrice, come Giuseppe Saredo affermavano che questa legge avrebbe dovuto essere il punto d'incontro fra l'unità nazionale e "l'alacre sviluppo della vita locale".

La Costituzione del 1948 ha rappresentato, rispetto alle leggi precedenti, un elemento del tutto nuovo, e sono stati stabiliti dei principi innovatori specie nell'articolo 5, che prevedeva (e prevede tutt'ora) che "la repubblica riconosce e promuove le autonomie locali".

Ma il principio stabilito dall'articolo 5 non è stato realizzato, e si è dovuto attendere fino all'emanazione della legge 142/90, che ha stabilito nuove linee per il sistema delle autonomie locali, confermando che gli Enti Locali costituiscono un "ordinamento".

TUEL E COSTITUZIONE

Il Testo unico del 2000, approvato su delega ed emanato dal Governo con il Dlgs n.267, ha mantenuto alcune caratteristiche della legge 142 e ha valorizzato l'autonomia degli Enti Locali.

A caratterizzare maggiormente il Testo unico, il fatto di considerare gli Enti Locali comunità territoriali che debbono essere autonome, e non comunità vassalle di un potere centrale, o regionale.

Queste comunità devono avere un baricentro normativo autonomo, ed essere capaci non soltanto di assumere decisioni amministrative, cioè di autarchia, ma anche decisioni normative, e quindi di "autonomia" e devono perciò avere la potestà di emanare proprie regole di organizzazione e di attività.

Queste regole autonome devono armonizzare con le altre regole della comunità più ampia, e quindi con le regole dello Stato, e si è stabilito che le regole locali non possono contrastare le denominazioni principali, i principi, sia del Testo Unico, sia delle leggi statali.

L'anno successivo (2001) è stata approvata la modifica del titolo V della Costituzione, che ha ampliato ulteriormente questa autonomia, stabilendo non soltanto che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province e Città metropolitane, e poi dallo Stato ma, modificando le capacità normative di questi Enti, attribuendo uno spazio molto ampio ai loro Statuti, che avrebbero trovato i loro limiti soltanto nei "principi fissati dalla Costituzione" e non più nei principi fissati dalle leggi dello Stato.

Prevista poi (articolo 117, comma 2, lettera p) la possibilità per lo Stato di legiferare in via esclusiva soltanto per quanto riguardava la legge elettorale e l'indicazione degli organi di questi Enti; l'articolo 119 stabiliva invece l'autonomia finanziaria.

In altri termini il Titolo V aveva, come importante presupposto, di considerare la Repubblica italiana come basata sugli Enti Locali autonomi.

La modifica del titolo V della Costituzione avrebbe dovuto comportare la modifica del Testo Unico degli Enti Locali, ma ciò non è avvenuto.

La successiva, diversa maggioranza politica ha messo il "freno" a questa posizione autonomista, e il testo Unico degli enti locali del 2000 è rimasto monco, e in contraddizione con le disposizioni innovatrici del Titolo V.

Tutto questo ha comportato conseguenze negative sull'autonomia degli Enti Locali, dapprima "frenata" e in seguito sottoposta a una sorta di "controriforma".

Anche il disegno di legge che prende il nome dall'ex-ministro della semplificazione Roberto Calderoli, ma che è stato approvato in prima lettura da un ramo del Parlamento, non è altro che una serie discontinua e imprecisa di frammenti di norme e di modifiche parziali, che hanno aggravato ulteriormente la situazione.

A conferma basta scorrere l'articolo, per l'appunto frammentario e impreciso, di questo disegno di legge, che si fregia del titolo altisonante di Codice delle Autonomie, in attesa di un altro futuro testo normativo che è stato chiamato la Carta delle Autonomie.

Sino a ora, nella sostanza, non si è proceduto a una reale e concreta sistemazione delle leggi normative dell'ordinamento degli Enti Locali.

Le linee che il legislatore ha seguito e che ancora sta seguendo sono errate, perché basate su concezioni tradizionali che non attuano il principio fondamentale stabilito nell'articolo 5 della Costituzione.

Gli Enti Locali, specie il Comune, sono le basi per l'equilibrio giuridico e normativo dello Stato, e tale base deve essere disciplinata con quella cura che si ha verso le cose più care.

Per risolvere questa situazione, nella sostanza, sinora non si è proceduto a una reale concreta sistemazione delle leggi normative dell'ordinamento degli Enti Locali.

Le linee che il legislatore ha seguito e che ancora sta seguendo sono errate, perché basate su concezioni tradizionali, che non attuano il principio fondamentale stabilito nell'articolo 5 della Costituzione.

Gli Enti Locali, specie il Comune, sono le basi per l'equilibrio giuridico e normativo dello Stato, e tale base deve essere disciplinata con quella cura che si ha verso le cose più care.

Per risolvere questa situazione, è quindi necessario modificare contenuti e metodo di legislazione, che dovrebbe essere quello di una legislazione di principi, sintetizzata in pochi articoli, lasciando all'autonomia normativa degli Enti Locali, e nei precisi e rigorosi limiti stabiliti da questi principi, la possibilità di stabilire la propria organizzazione e la propria attività.

In altre parole, le leggi che disciplinano gli Enti Locali dovrebbero essere ridotte e sintetizzate a poche ed essenziali leggi di principio, sulla falsariga della formulazione delle XII tavole dell'epoca repubblicana romana.

Questa tesi, che era stata avanzata dal giurista Antonio Saliceti, non fu accolta, e furono invece emanate le numerose dettagliate e frastagliate leggi amministrative di unificazione dal 1865, tra i quali il già più volte citato allegato A) contenente la "legge sull'amministrazione comunale e provinciale".

Sarebbe utile, e forse necessario, riprendere in considerazione le tesi di quest'appassionato studioso delle leggi e degli Enti Locali.

A cura di Legautonomie Liguria