

LA LEGGE SULLE AUTONOMIE LOCALI VENTI ANNI DOPO

GIULIO VESPERINI

SOMMARIO: 1. Sul metodo e l'articolazione dell'indagine. — 2. Le ragioni dell'adozione della legge n. 142/1990. — 3. ... la sua vicenda normativa. — 4. ... e quella applicativa. — 5. La legge n. 142/1990 e l'articolo 128 della Costituzione del 1948. — 6. La legge n. 142/1990 e le altre leggi generali della storia unitaria: similitudini e differenze.

1. Nel 2010, la legge 8 giugno 1990, n. 142 sull'ordinamento delle autonomie locali celebra due anniversari di segno opposto: uno lieto, perché ricorre il ventennale della sua approvazione, uno mesto, perché ricorre anche il decennale della sua abrogazione, disposta dal Testo unico degli enti locali, approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Tale concorso di ricorrenze così diverse tra loro pone il problema di scegliere l'approccio più opportuno per fare un bilancio di questa normativa e del suo impatto sull'ordinamento italiano. Non si tratta, infatti, di una legge formalmente vigente, della quale, quindi, possa essere utile esaminare le principali disposizioni e la relativa vicenda applicativa. D'altro canto, però, molte delle norme della stessa legge del 1990 sono confluite nel testo unico del 2000 (e costituiscono, quindi, ancora diritto vigente) e questo preclude anche una lettura in chiave esclusivamente storica. Può essere interessante, invece, assumere una prospettiva di indagine più ampia e, da un lato, ripercorrere le vicende più significative della l. n. 142/1990; dall'altro, svolgere considerazioni sulla sua funzione di legge generale dell'ordinamento locale. Nella prima parte, dopo una rapida ricognizione del contesto nel quale è stata approvata, si propone un bilancio della salute della quale la legge ha goduto nel decennio della sua vigenza, tra l'altro, prendendo in considerazione: il grado di stabilità delle sue disposizioni; il rapporto con le altre normative riguardanti gli enti locali e con quelle di riforma delle pubbliche amministrazioni approvate in quello

stesso lasso di tempo; i principali problemi ai quali la sua applicazione ha dato origine.

Nella seconda parte, dapprima, si pone a confronto il modello di regolamentazione generale degli enti locali proposto dalla legge del 1990 con quello stabilito dalla disciplina costituzionale del 1948. Poi, la stessa legge viene posta a confronto con le più importanti leggi comunali e provinciali (e relativi testi unici) che si sono succedute tra il 1865 e il 1934.

Questa prospettiva di indagine ha un limite importante che è bene mettere subito in evidenza. Pur con una serie di riferimenti al complesso dei fatti rilevanti per la ricostruzione dell'ordinamento locale, infatti, essa riguarda essenzialmente la vicenda normativa nell'ultimo scorcio del secolo XX. Questa scelta è giustificata dall'occasione che origina questo scritto, ma per porre rimedio, per quanto possibile, alla parzialità dei risultati che da essa inevitabilmente conseguono, si citeranno, nelle note, i principali lavori che consentono di farsi un'idea circa l'assetto reale dei poteri locali nel periodo preso in considerazione ⁽¹⁾.

2. Il problema dell'adozione di una nuova legge comunale e provinciale, in sostituzione di quella ereditata dal fascismo ed informata ai principi del nuovo ordine costituzionale, si pone già all'indomani della approvazione della Costituzione del 1948. La stessa letteratura, alla quale pure si imputerà molti anni dopo di aver rinunciato «a tentare una ricostruzione di insieme dei dati reali del potere locale» ⁽²⁾, abbonda di proposte e riflessioni circa i contenuti fondamentali che la nuova legislazione in materia dovrebbe avere ⁽³⁾. Negli anni Settanta, poi, un testo di riforma predisposto da una commissione

⁽¹⁾ Un bilancio complessivo di questo tipo, con riferimento all'ultimo ventennio, si trova in G. VESPERINI, *Venti anni di riforme dei poteri regionali e locali: modelli normativi e sviluppi dell'ordinamento*, in *Amministrazione civile*, 2008, n. 2, 76.

⁽²⁾ S. CASSESE, *Tendenze dei poteri locali*, in S. CASSESE, *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, 323 ss., qui 324.

⁽³⁾ Basti menzionare, a solo titolo di esempio, F. BENVENUTI, *Per una nuova legge comunale e provinciale*, in *Riv. amm.*, 1959, 533; M. S. GIANNINI *Il riassetto dei poteri locali in Italia*, in questa *Rivista*, 1971, 451; G. BERTI, *Crisi e trasformazione dell'amministrazione locale*, in questa *Rivista*, 1973, 681; S. CASSESE, *Tendenze*, cit.; B. DENTE; *Il governo locale in Italia*, in *Il governo locale in Europa*, Milano, Edizioni di Comunità, 1977, 201; U. POTOTSCHNIG, *Per una nuova legislazione comunale e provinciale*, in *Reg.*, 1975, 1072.

di studiosi insediata presso l'Università di Pavia formerà oggetto di un lungo ed intenso dibattito. Ancora, nel 1989, due delle principali riviste giuspubblicistiche italiane pubblicano una proposta di legge di principi sui poteri locali ⁽⁴⁾, predisposta da un gruppo di giovani studiosi, coordinati da Massimo Severo Giannini.

Più ambigui sul punto si mostrano, invece, il legislatore e i giudici. Il primo, perché oltre a non porsi il problema di sviluppare in modo adeguato i principi costituzionali nelle discipline di più immediato interesse per gli enti locali, lascia cadere i numerosi progetti di una nuova legge comunale e provinciale presentati in Parlamento, almeno fino all'inizio degli anni Settanta del secolo scorso (poi, per un certo periodo, anche questa attività progettuale si diraderà). I giudici amministrativi perché, per lungo tempo, interpretano le norme costituzionali sull'autonomia locale come norme ad efficacia differita, «da tenere sì presenti nell'interpretazione od applicazione delle norme ordinarie, ma fornite di un carattere esclusivamente direttivo» ⁽⁵⁾, e, in questo modo, quindi, concorrono a rendere inoperanti le loro prescrizioni.

Per quale ragione, allora, nella primavera del 1990, dopo oltre quaranta anni, finalmente si arriva all'approvazione della nuova legge sulle autonomie locali? Per dare una risposta a questa domanda, può essere utile operare una ricognizione dei principali elementi del contesto nel quale si colloca la riforma del 1990 e dei problemi, quindi, che attraverso di essa il legislatore si prefigge di risolvere.

Innanzitutto, il 1990 è l'anno nel quale, nel giro di pochi mesi, il Parlamento approva una serie di importanti leggi di riforma delle amministrazioni pubbliche: oltre a quella sulle autonomie locali, infatti, sono adottate quelle sul procedimento amministrativo, la tutela della concorrenza, lo sciopero nei servizi pubblici essenziali e una nuova disciplina dei mezzi di comunicazione di massa. L'anno prima era stata approvata una importante legge sulle Università, con la quale si era riconosciuto loro, tra l'altro, autonomia statutaria e regolamentare, mentre nel 1988 si era messo mano alla riforma della Presidenza del consiglio dei ministri. Come è noto, infine, nel corso degli anni Novanta, l'attività riformatrice si estende, pressoché, a tutti i più

⁽⁴⁾ La relazione di accompagnamento viene pubblicata in questa *Rivista*, 1989, 526 ss.; il testo della proposta su *Foro amm*, 1989, 2839 ss.

⁽⁵⁾ Così G. PASTORI, *Gli enti comunitari*, in *Archivio dell'istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica*, 1962, 547 ss., qui 548.

importanti capitoli del diritto amministrativo: l'organizzazione dei ministeri, i controlli, il personale, di nuovo i procedimenti con le misure di semplificazione, i servizi di pubblica utilità, la scuola, la sanità, la finanza, le funzioni e tocca, anche, l'assetto delle fonti della disciplina delle pubbliche amministrazioni, con le misure di delegificazione e di razionalizzazione normativa. Non si comprende a pieno, quindi, la legge sulle autonomie locali se non si tiene conto che essa rappresenta uno dei primi passaggi del decennio delle riforme amministrative. La sua importanza, sotto questo profilo, è dovuta, però, anche a due altre ragioni. La prima è che essa stabilisce per le amministrazioni locali alcuni principi che successivamente saranno estesi a tutte le amministrazioni pubbliche e, quindi, svolge un ruolo di apripista. La seconda sta in ciò, che con la sanzione che fa del principio di autonomia, la legge colloca le amministrazioni locali in una rete di poteri pubblici autonomi, della quale fanno parte anche le regioni, le università, le camere di commercio, le scuole, le autorità indipendenti, e costituisce, così, un tassello significativo di un diverso tessuto dell'organizzazione dei poteri pubblici nazionali, imperniato meno sul principio gerarchico, più su quelli di autonomia e di policentrismo.

Un secondo fattore di contesto riguarda il sistema politico. In quegli anni, il dibattito è dominato dai temi delle riforme istituzionali dalle quali ci si attende, tra l'altro, la maggiore stabilità dei governi, la riduzione dell'invadenza dei partiti politici nelle istituzioni, una rinnovata efficienza dell'azione pubblica. Temi dello stesso tipo sono discussi anche con riferimento alle istituzioni locali, come confermano i diversi progetti di riforma in materia. D'altro canto, anche per questi aspetti, opera la convinzione che il governo locale possa costituire la sede per la sperimentazione di soluzioni innovative, da trasporre successivamente, con i correttivi suggeriti dalla esperienza applicativa, al governo nazionale e a quelli regionali. Questo tratto emerge in modo evidente nella legge del 1993, sulla elezione diretta del sindaco e l'introduzione di un sistema maggioritario per l'elezione del consiglio, della quale si terrà conto negli anni immediatamente successivi, quando il legislatore metterà mano alla riforma del sistema elettorale per la scelta del Parlamento e alle regole per l'investitura del presidente, della giunta e del consiglio delle regioni. Ma già nella legge del 1990 si trova qualche misura di razionalizzazione del sistema di governo locale precedente, basato sulla elezione del sindaco e della giunta da parte del consiglio, eletto a sua volta con il metodo

proporzionale ⁽⁶⁾: si regola, infatti, il meccanismo della sfiducia costruttiva per la sostituzione dell'esecutivo e si dispone che l'elezione del sindaco e della giunta da parte del consiglio debba avvenire entro i sessanta giorni successivi alle elezioni o alle dimissioni del precedente esecutivo.

Deve, poi, ovviamente tenersi conto della specifica vicenda delle autonomie locali. Nella sua relazione al convegno di Varenna, nel settembre del 1975, Umberto Pototschnig così aveva riassunto i termini del problema ⁽⁷⁾: «Le esigenze di una nuova legislazione e provinciale [...] non sono sorte con l'instaurazione dell'ordinamento regionale. Sono esigenze che si sono manifestate sempre più pressatamente con l'estendersi dei compiti dei poteri pubblici: un fenomeno, questo, che ha interessato tutta la pubblica amministrazione, ma che sono stati proprio i Comuni e le Province a registrare con immediatezza maggiore, in quanto amministrazioni più prossime dello Stato a quella accresciuta quantità di materiale sociale che viene quotidianamente prodotta e su cui i cittadini reclamano l'intervento dei centri di potere pubblico. Una legislazione comunale e provinciale quale quella ancora oggi vigente, che risale di fatto al 1859 e che fu concepita a quel tempo per far fronte ai pochi fondamentali bisogni sui quali lo Stato liberale trovava utile intervenire attraverso gli enti locali, non poteva offrire evidentemente ai Comuni e alle Province di questo ultimo dopoguerra un ordinamento rispondente ai nuovi campi di intervento diretto che essi erano chiamati a svolgere specie in campo economico e sociale». Tuttavia, se nel corso degli anni Settanta dello scorso secolo il discorso viene ripreso con «qualche speranza di venire ad un risultato, lo si deve all'avvento delle Regioni, dato che con l'instaurazione dell'ordinamento regionale le esigenze già da tempo avvertite [...] di una nuova legislazione comunale e provinciale sono sicuramente cresciute [...] anche perché oggi, al termine della loro prima legislatura, sono le Regioni stesse ad avere bisogno di una nuova legge comunale e provinciale, dovendo esse sapere chi siano veramente i propri interlocutori nel governo locale». La vecchia disciplina del governo locale, pertanto, costituisce un intralcio per le regioni stesse, perché

⁽⁶⁾ Per dare un'idea del modo nel quale la legge del 1990 viene accolta nell'opinione pubblica è significativo il titolo dell'articolo, a firma di A. CAPORALE, con il quale uno dei principali quotidiani italiani riferisce dell'approvazione della legge stessa, «Sfiducia alla Giunta solo se c'è il ricambio», in *la Repubblica*, 8 giugno 1990, 6.

⁽⁷⁾ U. POTOTSCHNIG, *Per una nuova legislazione*, cit., 1072.

rende loro difficile avviare un reale processo di differenziazione dell'ordinamento locale, in ragione delle rispettive peculiarità territoriali; rappresenta un motivo di contrasto tra le stesse regioni e lo Stato, per via dell'interpretazione prevalente della VIII disposizione transitoria della Costituzione che preclude alle regioni di disciplinare le funzioni comunali e provinciali fino a quando lo Stato non abbia disposto, con propria legge, in materia; né, d'altro canto, soddisfa una funzione garantista dei comuni e delle province, perché la protezione offerta loro non è sufficiente ad impedire quella progressiva penetrazione regionale nell'ordinamento locale che, comunque, si realizza in quegli anni tramite, per esempio, l'istituzione di nuove strutture di livello sovra comunale per la gestione unificata di compiti tradizionalmente di spettanza comunale (in materia sanitaria, ambientale, culturale, ecc), o quella di comprensori per la gestione della programmazione e della partecipazione alla vita amministrativa locale.

D'altro canto, alla incapacità di definire un progetto di riforma globale della legislazione comunale e provinciale, corrisponde, per tutto il quarantennio successivo alla approvazione della Costituzione repubblicana, un intervento capillare del legislatore statale nella vita dei comuni e delle province, attraverso una pluralità di disposizioni riguardanti sia i loro modelli organizzativi, sia le funzioni da essi assolte. L'unica disciplina di carattere generale è quella del 1971 sulla finanza locale che, come è noto, sancisce i principi di unicità della finanza pubblica e di centralizzazione dell'entrata e sottrae agli enti locali i principali poteri impositivi.

La spiegazione più convincente di questo divario tra la legge generale e il complesso delle normative di settore in materia di enti locali si ricava dalle osservazioni che Giannini dedica all'inizio degli anni Settanta del secolo scorso allo «stato degli enti territoriali»: la legge comunale e provinciale «è una legge di struttura e tale carattere spiega per quale ragione esistano tante diverse realtà di carattere sociologico o — se volete — di carattere sociologico-politico, che ai nostri occhi appaiono più importanti della divisione delle competenze». Pertanto, prosegue, «se vogliamo renderci effettivamente conto di quello che è in Italia lo stato degli enti territoriali di primo e di secondo grado, non possiamo più fare un discorso in termini strettamente giuridici, in quanto sarebbe insoddisfacente. Dobbiamo prendere atto che certe competenze e certe ripartizioni all'interno di questi enti esprimono una normativa che, in tanti casi, è soltanto un rituale. Alla legislazione comunale e provinciale è capitato il guaio peggiore

che possa capitare ad una legge; trasformarsi in una norma di rito; cosa che è particolarmente visibile in alcune zone d'Italia, dove il fenomeno diviene addirittura parossistico» (8). Con tutta evidenza, le considerazioni di Giannini riguardano il rapporto tra la legge generale e l'assetto reale dei poteri locali e forniscono una importante indicazione di metodo per lo studio della materia che troverà, poi, sviluppi importanti nei lavori di Cassese, Tarrow, Dente (9). Ma esse forniscono indicazioni utili anche per la comprensione del divario tra la legge generale, da un lato, e l'ampia legislazione di settore, dall'altro lato.

Un quarto importante fattore di contesto è quello europeo. Da un lato, nel 1989 viene recepita in Italia la convenzione europea contenente la carta europea delle autonomie locali, sottoscritta a Strasburgo nell'ottobre del 1985. Questa stabilisce i principi di elettività, sussidiarietà, autonomia organizzativa e finanziaria, completezza ed integralità delle competenze affidate agli enti locali; fissa limiti ai controlli; stabilisce il diritto degli enti locali di associarsi per collaborare. Si tratta di una legge pressoché ignorata in Italia, a differenza di quanto avviene in altri Stati aderenti. Ma una parte importante dei suoi principi sono, poi, ripresi e sviluppati dalla l. n. 142/1990. Dall'altro lato, nello stesso lasso di tempo, anche dall'ordinamento comunitario si ricavano importanti indicazioni di principio sul sistema delle regioni e degli enti locali: il Trattato di Maastricht del 1992 impegna l'Unione a rispettare i diritti fondamentali «quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri», tra i quali pacificamente si ritiene compreso anche il principio del rispetto delle autonomie locali; sancisce il principio di sussidiarietà che, pur riferito ai rapporti tra la Comunità e gli Stati, estende i propri effetti anche alle relazioni che si svolgono tra lo Stato e le collettività minori all'interno degli ordinamenti nazionali, come diventerà evidente in Italia con la legge 15 marzo 1997, n. 59; sancisce il principio della partecipazione del sistema delle autonomie regionali e locali alla organizzazione comunitaria e, a questo scopo, istituisce il Comitato delle regioni con funzioni di tipo consultivo della commissione e del consiglio su una ampia serie di materie. Le regioni e gli enti locali, poi, sono destinatari di una serie di politiche comunitarie (si pensi ad esempio a quelle disposizioni comu-

(8) M.S. GIANNINI, *Il riassetto*, cit., 453.

(9) S. CASSESE, *Tendenze*, cit.; B. DENTE, *Il governo locale*, cit., S. TARROW, *Tra centro e periferia. Il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia*, Bologna, il Mulino, 1977.

ntarie che prevedono aiuti finanziari) e partecipano alla loro formazione e alla loro attuazione. In quegli stessi anni, peraltro, importanti misure di decentramento sono approvate anche in altri paesi europei, tra i quali la Spagna, la Francia, la Germania, il Regno Unito ⁽¹⁰⁾.

L'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, infine, è caratterizzato anche da una forte attenzione per i problemi legati alla inflazione normativa e le conseguenze negative che da questa discendono sull'efficienza delle amministrazioni pubbliche. Per esempio, si legge negli *Indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche* adottati nel 1993 dal ministro per la funzione pubblica: «Per slegare le amministrazioni pubbliche» da leggi eccessive nel numero, incoerenti e mal fatte «devono essere seguiti due indirizzi. Il primo è quello della legislazione delegificante [...]. Il secondo indirizzo è quello della programmatica unificazione e semplificazione delle norme» ⁽¹¹⁾.

3. Le considerazioni svolte nel paragrafo precedente agevolano la comprensione delle principali scelte compiute dalla l. n. 142/1990 e dei problemi ai quali essa ha inteso dare soluzione. Essa serve a riordinare la disciplina del potere locale, in conformità ai principi europei, a quelli costituzionali e a quelli adottati in altri paesi; realizza il passaggio da una legislazione uniforme e dettagliata ad una legge di principi che, valorizzando l'autonomia di comuni e province, pone le basi per la differenziazione dei relativi regimi e la delegificazione di parti importanti dell'ordinamento locale; amplia i poteri delle regioni nei riguardi degli enti locali; enfatizza il carattere politico-amministrativo dei comuni e delle province, di organismi, cioè, che «in quanto articolazioni essenziali della Repubblica, si pongono come espressione politico-istituzionale autonoma della collettività locale» ⁽¹²⁾; consente di sperimentare negli enti locali nuove soluzioni sia per l'organizzazione di governo, sia per l'amministrazione, in vista della estensione ad altri poteri pubblici.

Nel merito, va aggiunto che la legge del 1990 non tocca il tema

⁽¹⁰⁾ Si veda S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, in questa *Rivista*, 2001, 79. Per avere un quadro di assieme sul governo locale nei principali paesi occidentali si rinvia a G. PAVANI e L. PEGORARO, *Municipi d'occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Roma, Donzelli, 2006.

⁽¹¹⁾ Presidenza del consiglio dei ministri. Dipartimento per la funzione pubblica, *Indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche*, Roma, IPZS, 1993, 11.

⁽¹²⁾ Così U. POTOTSCHNIG, *Per una nuova legislazione*, cit., 1079.

delle dimensioni del potere locale («ignorato nella sostanza e aggirato nelle punte»⁽¹³⁾); dichiara di occuparsi delle funzioni, ma per quelle dei comuni se la cava con una formula generica, mentre per quelle delle province si limita a stilare un elenco; rinvia una serie di decisioni a future scelte del Parlamento (si vedano ad esempio le norme sulla finanza e sul sistema elettorale) e quindi si presenta dichiaratamente incompleta; per alcuni aspetti mantiene meno di quanto promette (l'esempio più importante al riguardo proviene dalle norme sugli statuti, che circoscrivono in modo significativo i margini di scelta realmente a disposizione degli enti locali).

Se si passa dalle scelte di fondo compiute dalla legge all'analisi della sua vicenda, emerge una prima importante caratteristica, quella della instabilità delle sue disposizioni.

Nel corso del decennio 1990-2000, infatti, ben diciotto leggi modificano la legge del 1990. Secondo un calcolo fatto qualche anno fa, le modifiche riguardano il contenuto di oltre il 77% dei suoi cinquantotto articoli (calcolati senza considerare, quindi, le disposizioni transitorie); cinque sono abrogati; almeno quattro sono modificati non meno di tre volte; tre nuovi articoli sono stati inseriti⁽¹⁴⁾. Ma la importanza delle modifiche differisce significativamente. Alcune di queste sono marginali o, comunque, ad oggetto circoscritto.

Più importanti sono quelle disposte dalle leggi 25 marzo 1993, n. 81, 15 maggio 1997, n. 127, e 3 agosto 1999, n. 265. La prima investe, essenzialmente, le norme sulla organizzazione di governo e, in particolare, come è noto, dispone l'elezione diretta del sindaco e la nomina da parte di questi della giunta; disciplina le rispettive competenze; riforma, in senso maggioritario, le regole per l'elezione del consiglio; definisce i rapporti tra l'esecutivo locale e il consiglio, secondo un modello ibrido nel quale si combinano elementi tipici del sistema presidenziale e di quello parlamentare. È ibrida anche la tecnica adottata: in parte, infatti, la legge del 1993 detta un nuovo contenuto delle norme della legge del 1990 e quindi fa corpo con essa; per altra parte, se ne mantiene distinta.

Nel contesto di una più ampia regolamentazione finalizzata allo

⁽¹³⁾ Secondo il giudizio severo che formula M.S. GIANNINI, *Legge 142/1990: una mezza riforma*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 2, 1992, 41 ss., qui 44.

⁽¹⁴⁾ Questi dati sono tratti da L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali. 1990-2000, Dieci anni di riforme. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, Maggioli, 2000, 34.

snellimento dell'azione e dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, la legge del 1997 abroga le norme del 1990 sui controlli preventivi di legittimità sugli atti locali; introduce la figura del direttore generale; riforma la disciplina del segretario generale.

La disciplina del 1999 ⁽¹⁵⁾, infine, provvede ad una revisione ampia della legge n. 142/1990 concentrandosi, in particolare, su tre punti: corregge il principio maggioritario introdotto dalla legge del 1993; riforma l'esecutivo locale, nel senso di rafforzarne il principio collegiale a scapito di quello monocratico; rivede i rapporti tra l'esecutivo stesso e il consiglio, consolidando i meccanismi di coordinamento tra l'uno e l'altro.

Una seconda importante caratteristica della vicenda normativa della l. n. 142/1990 è legata ai problemi del suo rapporto con altri due tipi di leggi. A quelle che riguardano direttamente gli enti locali e modificano la l. n. 142/1990, devono essere aggiunte, innanzitutto, le leggi generali che riguardano l'intero panorama delle amministrazioni pubbliche, ma producono i loro effetti anche sulle amministrazioni locali: in particolare, quelle sul procedimento, sui controlli, sul rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni. Queste leggi, in parte, si applicano direttamente agli enti locali e, sotto questo aspetto, ne integrano la disciplina generale. Per altra parte, pongono il problema del rapporto tra i principi generali sanciti per tutte le amministrazioni e la tutela del principio costituzionale di autonomia locale, risolvendolo in modo differenziato a seconda dei casi.

Quanto al procedimento amministrativo, per esempio, da un lato, la l. n. 142/1990 consente agli statuti locali di disciplinare una serie di istituti di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale e quindi di dare attuazione al principio stesso in termini più ampi ed originali di quanto sarà consentito alle altre amministrazioni pubbliche dalla l. n. 241/1990; dall'altro lato, la stessa legge del 1990 prevede il diritto dei cittadini, singoli e associati, di accedere agli atti amministrativi detenuti da comuni e province con limitazioni minori rispetto a quelle fissate dalla legge generale sul procedimento.

La disciplina del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, in materia di controlli interni, impone agli enti locali di adeguare le rispettive normative regolamentari alle disposizioni del decreto mede-

⁽¹⁵⁾ Sulla quale si vedano, tra gli altri, i commenti di G. VESPERINI e L. VANDELLI, in *G.d.a.*, 1999, 1129 ss.

simo «nel rispetto dei propri ordinamenti generali e delle norme concernenti l'ordinamento finanziario e contabile».

Per quanto riguarda, poi, la disciplina del personale locale, l'art. 1, decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 sancisce espressamente l'applicazione agli enti locali dei principi generali fissati per tutte le amministrazioni, e in particolare di quelli di privatizzazione del rapporto di impiego e di separazione tra politica e amministrazione, e quelli di autonomia locale. Ma, anche in questa materia, l'autonomia normativa ed organizzativa degli enti locali trova numerosi riconoscimenti (si vedano ad esempio le norme della l. n. 142/1990 sulla «disciplina dell'ordinamento degli uffici e del personale» e sul rapporto tra regolamenti locali e contratti collettivi nazionali).

Vi è poi un secondo blocco di leggi, approvate in quegli stessi anni, tramite le quali si introducono altre importanti norme di riforma dell'ordinamento locale, le quali, tuttavia, si collocano al di fuori dell'impianto della l. n. 142/1990: quelle in materia di finanza, funzioni, servizi pubblici locali e organismi di rappresentanza degli enti locali presso lo Stato o presso le regioni. Per la finanza, si possono ricordare le norme sul dissesto, sul patto di stabilità e quelle che impongono il rispetto dei principi di pareggio finanziario e di autonomia impositiva. Per le funzioni, il riferimento è ovviamente al corpo delle leggi 1997-1999 (le cd. leggi Bassanini) che trasferiscono a comuni e province un ampio numero di funzioni amministrative, anche in materia di competenza regionale. Quanto ai servizi pubblici locali, si devono tenere presenti i numerosi interventi del legislatore (a partire da quello disposto con l'art. 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498) che hanno regolato, in vario modo, l'apertura delle società a capitale pubblico locale a forme di partecipazione minoritaria. Per la rappresentanza al centro degli enti locali, dapprima, in analogia con quanto avvenuto nei rapporti tra lo Stato e le regioni, il d.P.C. 2 luglio 1996 ha istituito la conferenza Stato-città e autonomie locali, «con compiti di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali, e di studio, informazione e confronto sulle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie di Comuni e Province e su quelle delegate ai medesimi enti da leggi dello Stato». Poi, il successivo decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per un verso, ha dato veste legislativa alle norme del d.P.C. 2 luglio 1996, con riferimento alla composizione, al funzionamento e ai compiti della conferenza. Per un altro verso, ha istituito la conferenza unificata Stato regioni autonomie locali, con il compito di assumere deliberazioni,

promuovere e sancire intese ed accordi, esprimere pareri, designare rappresentanti in relazione alle materie ed ai compiti di interesse comune alle regioni, alle province, ai comuni e alle comunità montane.

Questo insieme di interventi, innanzitutto, evidenzia un profilo paradossale della vicenda della l. n. 142/1990: questa subisce, in media, quasi due modifiche per ciascuno degli anni nei quali resta in vigore, ma una serie di importanti discipline dei poteri locali, approvate in quegli stessi anni, sono comunque collocate al di fuori di essa: al corpo normativo generale, quindi, si affiancano una serie di corpi normativi separati. Questa caratteristica si attenua, ma non scompare, nel passaggio dalla legge del 1990 al testo unico del 2000. Per un verso, infatti, le dimensioni della normativa generale si triplicano, se non altro perché il testo unico amplia il proprio oggetto e comprende anche una serie di materie non previste dalla legge del 1990, quali quelle riguardanti lo stato giuridico degli amministratori; l'ordinamento finanziario e contabile (che da sole coprono circa il 60% delle norme aggiunte dal testo unico alla legge del 1990); i controlli; l'amministrazione. Per altro verso, però, rimangono fuori dal testo unico le norme sulle funzioni e quelle sulle conferenze miste, sicché anche questo si presenta come una normativa non esaustiva della disciplina locale.

Inoltre, questi stessi interventi testimoniano della ampiezza e della profondità delle riforme dei poteri locali disposte lungo l'intero arco degli anni Novanta del secolo scorso. La legge del 1990 rappresenta un punto di riferimento per le normative successive, ma poi queste, nella disciplina di altrettante componenti specifiche dell'ordinamento locale, sviluppano un quadro molto più articolato di quello proposto dalla legge generale. Sotto il primo aspetto, il principio di autonomia e quello di centralità delle regioni nel sistema locale, già sanciti dalla l. n. 142/1990, trovano sviluppo nelle leggi successive. Peraltro, la rilevanza della legge del 1990 quale punto di riferimento della disciplina successiva è confermata da un dato statistico: le sue disposizioni, infatti, sono richiamate oltre trecentotrenta volte dal complesso delle fonti primarie adottate nel decennio della sua vigenza.

Sotto il secondo aspetto, si può sostenere la tesi che le leggi di riforma successive a quella del 1990 hanno modificato e corretto la configurazione dei poteri locali nell'ordinamento generale e, in particolare, hanno assegnato loro tre nuove funzioni: lo sviluppo dei poteri locali costituisce uno dei correttivi al rafforzamento del potere centrale, seguito alla riforma maggioritaria del sistema elettorale per il parlamento; l'attribuzione di maggiori compiti alla periferia serve a

rafforzare il centro, perché alleggerisce le strutture centrali e consente loro un esercizio efficiente dei compiti residui; il potenziamento delle autonomie territoriali compensa quello dei poteri sovranazionali, avvenuto nello stesso lasso di tempo.

4. Per concludere questa prima parte del lavoro, deve dedicarsi qualche cenno ai principali problemi che ha posto l'applicazione della l. n. 142/1990. A questo scopo, ci si deve muovere su due piani distinti. Il primo è quello, più specifico, di una panoramica sulla giurisprudenza costituzionale e amministrativa: l'esame dei problemi sottoposti al giudice fornisce un indizio importante dei principali snodi applicativi; quello degli indirizzi assunti dal giudice stesso concorre alla conoscenza della conformazione in via di fatto delle norme del 1990. Il secondo piano è quello più generale, dell'impatto complessivo della legge del 1990 sull'ordinamento locale e sui rapporti tra i poteri locali, da un lato, lo Stato e le regioni, dall'altro lato: a questo proposito, ci si limita ad alcune considerazioni di massima, rinviando per gli approfondimenti alla ampia letteratura formatasi in materia.

Sotto il primo aspetto, si può osservare che, proprio a partire dal 1990, si registra una forte crescita del peso delle questioni locali nella giurisprudenza costituzionale (questa conosce, poi, una accelerazione ulteriore dopo la riforma costituzionale del 2001 ⁽¹⁶⁾).

Da un lato, infatti, per le normative che riguardano il complesso delle amministrazioni pubbliche si pone al giudice costituzionale il problema di stabilire se, e nel caso in quale misura, le relative disposizioni vincolino anche i soggetti ad autonomia costituzionalmente garantita, quali le regioni e gli enti locali: tra i casi più importanti al riguardo, si possono menzionare quelli risolti con le sentenze n. 29/1995, circa i poteri di controllo di gestione attribuiti dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20, alla Corte dei conti, e n. 292/1995, circa la contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego.

Dall'altro lato, e soprattutto, il contenzioso costituzionale investe, non solo la l. n. 142/1990, ma le più importanti norme di riforma degli ordinamenti locali e regionali degli anni Novanta, in particolare, la l. n. 81/1993 e il pacchetto delle cd. leggi Bassanini. Un gruppo di pronunce a sé, poi, riguarda l'applicazione della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2, che estende a tutte le regioni a statuto speciale la

⁽¹⁶⁾ Per una indagine su questi aspetti, si rinvia a G. VESPERINI, *Le autonomie locali nello Stato regionale*, in *Reg.*, 2007, 663 ss.

competenza primaria sull'ordinamento locale, già riconosciuta in passato alla sola Sicilia ⁽¹⁷⁾.

Il problema più importante che queste normative pongono al giudice costituzionale riguarda la posizione riservata alle regioni nel regime delle funzioni locali e, più in generale, nel sistema complessivo delle autonomie locali. Gli indirizzi della Corte costituzionale sul punto si possono così riassumere. Innanzitutto, il riconoscimento dell'autonomia locale, disposto dalla legge del 1990, favorisce il processo di trasferimento di competenze dallo Stato agli enti locali, se non altro perché il testo (allora) vigente dell'articolo 118 Cost. legittimava lo Stato a definire l'interesse locale e la sua misura (nn. 343/1991 e 476/1991): ne conseguì il rigetto di numerosi ricorsi delle regioni contro leggi statali che attribuiscono compiti agli enti locali nelle materie di competenza regionale.

Al tempo stesso, sulla base dell'articolo 3 della legge del 1990, la Corte riconosce alle regioni poteri di coordinamento del sistema delle autonomie locali nelle materie riservate alla loro competenza legislativa, ma ne definisce le condizioni di esercizio e i limiti.

Le regioni devono rispettare l'autonomia comunale e provinciale e, quindi, tra l'altro, non possono disporre circa il contenuto e l'estensione delle funzioni locali, né svolgere compiti tutori nei riguardi di comuni e province (sentenza n. 33/95). Il rispetto dell'autonomia locale, però, «non implica una riserva intangibile di funzioni e non esclude che il legislatore regionale possa, nell'esercizio della sua competenza, individuare le dimensioni della stessa autonomia, valutando la maggiore efficienza della gestione a livello sovracomunale degli interessi coinvolti» (sentenza n. 378/2000). La Corte costituzionale, poi, estende al rapporto tra le regioni e gli enti locali il principio della leale cooperazione, già da qualche anno elevato dalla Corte medesima a principio informatore dei rapporti tra lo Stato e le regioni, e le sue principali applicazioni: per esempio, nell'esercizio dei propri poteri di coordinamento, la regione deve comunque acquisire l'intesa delle autonomie locali; l'ingerenza della regione sulle funzioni amministrative dei comuni deve essere compensata da meccanismi che consen-

⁽¹⁷⁾ Si veda in materia, tra gli altri, A. FERRARA, *I poteri ordinamentali sugli enti locali tra passato e futuro della specialità regionale*, in *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, a cura di A. Ferrara e G.M. Salerno, Milano, Giuffrè, 2003, 243 ss.

tano ai comuni incisi nella rispettiva autonomia di partecipare all'esercizio di quelle stesse funzioni (sentenze nn. 378/2000; 286/97) ⁽¹⁸⁾.

Dal canto suo, il giudice amministrativo si concentra essenzialmente sui problemi applicativi posti dalle principali norme della l. n. 142/1990, quelle riguardanti, rispettivamente, il rapporto tra uffici politici e uffici amministrativi e quello tra consiglio ed esecutivo; i vincoli sostanziali e procedurali per il ricorso alle diverse forme di gestione dei servizi pubblici; le condizioni per l'esercizio del diritto di accesso agli atti delle amministrazioni locali e, in particolare, per quello riconosciuto ai consiglieri comunali e provinciali.

Se, quindi, il giudice costituzionale è il giudice dei conflitti tra i diversi livelli di governo, e in particolare di quelli tra i due principali regolatori (Stato e regioni) dell'ordinamento locale, il giudice amministrativo si preoccupa dei problemi interni all'ordinamento locale e dei rapporti tra i diversi soggetti che ne sono parte. Sia l'uno che l'altro, tuttavia, agiscono in funzione di puntualizzazione e razionalizzazione delle scelte compiute dal Parlamento, senza alterarne i contenuti di fondo. Il peso esercitato in questo periodo dalla giurisprudenza, pertanto, è di importanza sicuramente inferiore a quello che eserciterà la stessa Corte costituzionale nella interpretazione e nella applicazione della riforma del titolo V della Costituzione, tanto che si parlerà di una vera e propria riscrittura giurisprudenziale di quella riforma.

Quando, poi, si passa a valutare nel complesso l'impatto della legge del 1990 sull'ordinamento dei poteri locali e sui rapporti tra questi e gli altri livelli di governo, il quadro che si presenta, al momento dell'abrogazione della legge, può essere riassunto nei seguenti termini. L'ordinamento dei poteri locali è stato profondamente innovato dalla stessa legge del 1990 e da quelle successive che ne hanno corretto i contenuti o, comunque, hanno disciplinato altre componenti di quel medesimo ordinamento. Ma il nuovo assetto è tutto altro che compiuto: alcune normative di principio devono essere

⁽¹⁸⁾ Si aggiungono, poi, una serie di altri problemi, di minore impatto generale sul sistema medesimo, quali, ad esempio, quelli riguardanti le modalità di esercizio dell'autonomia locale in materia tributaria e la ripartizione di compiti tra consiglio e giunta in materia (n. 11/1997); le conseguenze applicative dell'articolo 1 della legge n. 142/1990, sul divieto di deroghe tacite ai principi fissati dalla legge stessa (n. 11/1997); la disciplina dei controlli sugli enti locali nelle regioni a statuto speciale (tra le altre le sentenze nn. 360/93 e 372/96); la disciplina delle regioni a statuto speciale circa le cause di ineleggibilità e di incompatibilità degli amministratori comunali (sentenze nn. 162/95 e 133/97), ecc.

integrate; di altre è in corso di svolgimento il processo di attuazione; il Parlamento sta discutendo, e dopo pochi mesi approverà, un progetto di riforma costituzionale del titolo V della Costituzione.

Alcuni aspetti, tuttavia, possono essere colti con nettezza. Innanzitutto, fallisce, per larga parte, il progetto della legge del 1990 di modificare la fisionomia dei poteri locali: non ricevono attuazione, infatti, né le norme sulle città metropolitane né quelle sull'accorpamento dei comuni minori. All'opposto, c'è una sostanziale stabilità del peso relativo delle diverse componenti del sistema delle autonomie regionali e locali, mentre si consolida una tendenza al rafforzamento delle province, le cui origini, però, risalgono al decennio precedente. Quanto all'organizzazione del governo locale, poi, da un lato, si pone il problema dell'adeguamento dei consigli al nuovo ruolo che la legge riserva loro; dall'altro lato, la stabilità del governo locale trova un grado soddisfacente di realizzazione più nei comuni medio-grandi, meno negli altri. Le norme sulla elezione del sindaco determinano una tendenziale bipolarizzazione della competizione politica, ma quelle sull'elezione dei consigli favoriscono, specie nei grandi centri, una frammentazione della rappresentanza politica in dimensioni addirittura superiori al passato. Le stesse norme sull'elezione diretta rafforzano i sindaci (e i presidenti delle province), meno, però, per i poteri decisionali che vengono loro attribuiti, più, invece, per il maggior peso politico che essi assumono anche sul piano nazionale.

Non meno articolato è il giudizio da dare con riferimento alle modificazioni introdotte nei rapporti tra il sistema delle autonomie locali, da un lato, le regioni e lo Stato, dall'altro lato. Gli enti locali dispongono di margini più ampi di manovra per quanto riguarda il reperimento delle risorse (ma questo consegue a provvedimenti normativi diversi dalla legge del 1990); mentre dell'autonomia statutaria solo di rado essi fanno un uso realmente innovativo, prevalendo, invece, i casi nei quali lo statuto contiene dichiarazioni di principio di scarsa efficacia pratica o quelli nei quali i comuni si copiano l'uno con l'altro, frustrando, in questo modo, le opportunità che lo statuto offre loro di differenziarsi. Si registrano lentezza nell'adozione e inadeguatezza nei contenuti delle leggi regionali di organizzazione delle funzioni locali, sicché anche il progetto di accordare centralità alle regioni nel sistema delle autonomie locali incontra difficoltà e resistenze. Infine, cambiano i modi della signoria dello Stato sugli enti locali (e nello stesso senso anche delle regioni): recedono, infatti, i poteri fondati su un principio gerarchico di diretta ingerenza del primo

sull'attività e l'organizzazione dei secondi; retrocedono, al tempo stesso, i poteri di supremazia diretti alla cura di interessi propri dello Stato, mentre si espandono quelli diretti al conseguimento di obiettivi di sistema (per esempio, quelli del contenimento della spesa e del rispetto dei vincoli comunitari).

5. «L'art. 1 della legge [142/1990] attribuisce alla nuova disciplina la natura di normativa di principi ovvero di «legge generale dello Stato», in conformità a quanto prescritto dall'art. 128 della Costituzione. La scelta costituzionale di una legge di principi concretizza la volontà di indirizzare il potere di regolamentazione generale ed uniforme del Parlamento a quegli aspetti funzionali che non potrebbero essere altrimenti regolamentati e, nel contempo, di riconoscere una vasta area di iniziativa degli stessi enti locali che, da destinatari passivi di una disciplina a loro estranea, divengono essi stessi protagonisti ed artefici del proprio ordinamento». Questo brano, tratto dalla circolare del ministero dell'interno del 7 giugno 1990, sintetizza in modo efficace uno dei più importanti obiettivi perseguiti dalla legge medesima, quello di dare attuazione al dettato dell'art. 128 Cost. Riscontri espliciti di questo intendimento, peraltro, si trovano nel testo stesso della legge. Questa, infatti, si apre con la parafrasi dell'articolo 128 («La presente legge detta i principi dell'ordinamento dei comuni e delle province e ne determina le funzioni», art. 1, comma 1), completata poi dal richiamo al principio di autonomia (art. 2). Ulteriori riferimenti espressi al testo costituzionale si trovano anche nell'art. 3, a proposito dei rapporti tra le regioni e gli enti locali, nell'art. 11, sulle modifiche territoriali, nell'art. 16, sulla revisione delle circoscrizioni provinciali.

Nella letteratura si è dato per pacifico il rapporto diretto ed immediato tra la legge e la Costituzione, le differenze registrandosi semmai sulla qualificazione di tale rapporto: c'è chi, ad esempio, ha sostenuto che la legge del 1990 appartenesse al novero delle leggi «rinforzate», anche in ragione della norma sulla deroga espressa dell'articolo 1; chi, invece, ne ha qualificato le norme come interposte⁽¹⁹⁾; chi, infine, ha ritenuto che la legge esplicitasse precetti già impliciti nella Costituzione, specie nella parte nella quale riconosce autonomia statutaria e regolamentare.

È stata meno approfondita, invece, la comparazione tra il modello

(19) Si v. L. VANDELLI, *Ordinamento*, cit., commento all'articolo 1.

costituzionale del rapporto tra la legge generale e la garanzia dell'autonomia locale e quello prefigurato dalla normativa del 1990. L'ipotesi che si sostiene di seguito è che la legge abbia arricchito e, per alcune parti, corretto il paradigma costituzionale, sviluppando lungo direzioni imprevedute, e per alcuni versi imprevedibili, il disegno del 1948.

I termini essenziali della scelta dal costituente possono essere così riassunti. L'autonomia degli enti locali è fondata direttamente nella Costituzione, ma la sua concreta conformazione è rimessa al legislatore (statale e regionale), che dispone, al riguardo, di ampi margini di discrezionalità. Per un verso, quindi, la Costituzione del 1948 abbandona l'idea del regime liberale (e ancor più di quello fascista) della derivazione dei comuni e delle province dallo Stato. Per altro verso, però, conserva in capo allo Stato (e solo marginalmente attribuisce *ex novo* in capo alle regioni) poteri in grado di condizionare l'effettività e l'ampiezza della posizione riconosciuta a comuni e province. Questo significa che il potere locale è debole, perché la Costituzione ne garantisce direttamente l'autonomia, non i modi concreti del suo esplicarsi, attraverso funzioni predeterminate, lasciandolo in attesa di leggi (formalmente della Repubblica, ma sostanzialmente) statali che attribuiscono funzioni e ne dettino la disciplina di base. Ne risulta condizionata, di conseguenza, anche la potestà dell'ente locale di individuare autonomamente gli interessi della rispettiva collettività di riferimento.

Sono molto più limitati, invece, i margini di discrezionalità dello Stato circa le modalità della regolamentazione, dal momento che la Costituzione vincola il legislatore a disporre con leggi generali e di principio. La decisione con legge comporta che, nel rapporto tra le diverse comunità, siano privilegiate le relazioni tra gli organi direttamente rappresentativi delle comunità, mentre è da considerare eccezionale l'intervento degli apparati amministrativi. Il carattere di principio significa che la legge si deve limitare a precisare le finalità generali degli enti in parola, in relazione agli interessi pubblici affidati alla loro cura, senza poter stabilire invece i fini specifici da perseguire nelle stesse materie, come, invece, fanno le leggi cornice per le materie regionali. La generalità, infine, impegna il legislatore, per un verso, a non dettare una regolamentazione di dettaglio e, quindi, a lasciare spazio per l'autodeterminazione degli enti locali; per un altro verso, secondo l'interpretazione prevalente della volontà del Costituente, «ad

una disciplina uniforme per tutte le Province e ad una disciplina uniforme per tutti i Comuni» (20).

La disciplina costituzionale del 1948, quindi, contiene al suo interno due diverse e contraddittorie concezioni dell'autonomia locale.

Nella parte riguardante la tecnica di regolamentazione, essa ha una impronta garantista, in quanto si preoccupa di riservare all'ente locale una propria sfera di autodeterminazione, impermeabile alle ingerenze degli altri livelli di governo. La premessa è in ciò, che la tutela del principio di autonomia richieda di difendere gli enti locali dallo Stato e dalle regioni, enti esponenziali di ordinamenti diversi e, quindi, portatori di interessi differenziati e potenzialmente confliggenti con quelli dei primi. D'altro canto, però, specie nella parte riguardante l'attribuzione delle funzioni, la disciplina costituzionale attribuisce allo Stato (e in parte minore alle regioni) ampi poteri di determinazione dell'assetto del potere locale, in base alla opposta premessa che sia possibile e opportuno associare l'uno e le altre alla realizzazione del principio costituzionale di autonomia e che, conseguentemente, la loro posizione possa essere costruita nei termini di un tendenziale e costante supporto rispetto ai livelli espressivi di realtà più direttamente legate alle possibilità di sviluppo della partecipazione e della democrazia sostanziale.

Ora, in conformità al modello costituzionale, la l. n. 142/1990 fissa le condizioni di autonomia degli enti locali e riconosce a comuni e province la qualità di enti rappresentativi delle rispettive comunità, incaricati di curarne gli interessi e di promuoverne lo sviluppo. Essa è legge generale, non già perché abbracci l'intera materia locale, ma perché, oltre a definire l'organizzazione di vertice politico-amministrativa, riorganizza l'assetto complessivo delle fonti dell'ordinamento locale, secondo un disegno alquanto articolato.

Innanzitutto, infatti, la l. n. 142/1990 regola una duplice potestà normativa degli enti locali, quella statutaria e quella regolamentare e demanda ad esse un ampio numero di materie, per l'innanzi disciplinate dalla legge: l'organizzazione amministrativa, il personale, la finanza e, sia pure in misura di gran lunga minore, l'organizzazione di governo. Anche in materia di funzioni, peraltro, si attenua il monopolio della legge, distinguendosi tra il momento della allocazione e della disciplina dei contenuti essenziali, ad essa riservato, e quello dell'eser-

(20) V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, Colombo, 1948, 407 ss.

cizio, riservato, invece, ai regolamenti locali. Pertanto, il riconoscimento di poteri statutari e regolamentari, oltre ad essere espressione del principio di autonomia costituzionalmente riservata agli enti locali, ha un effetto immediato di delegificazione: si definisce, cioè, un ambito di normazione, riservato agli enti locali, rispetto al quale la legge generale dello Stato ha una funzione duplice, di legittimazione e di autolimita.

In secondo luogo, la legge del 1990 vincola l'esercizio di alcune potestà locali al rispetto delle norme comunitarie (soprattutto, in materia di contratti, servizi pubblici, contabilità) e di quelle regionali (quelle sulla organizzazione sovracomunale e sulle funzioni).

Infine, la legge struttura l'esercizio dell'autonomia locale in determinate materie: ora impone che alcune decisioni siano negoziate con gli interessati (per esempio, contrattazione collettiva in materia di stato giuridico dei dipendenti), ora, invece, ne riserva altre ad appositi organismi dipendenti dagli enti locali, ma da questi comunque distinti (per esempio, sono gli statuti delle aziende speciali a disciplinarne l'organizzazione).

In definitiva, quindi, la l. n. 142/1990 sancisce l'erosione del monopolio statale sulla materia locale, riconoscendo, sia pure con riferimento ad oggetti tassativamente definiti, la legittimazione di fonti sovranazionali, sub statali e locali ad intervenire nella materia stessa.

Pertanto, anche quando provvede direttamente a disciplinare la materia locale, la l. n. 142/1990 si discosta, almeno in parte, dal modello costituzionale ⁽²¹⁾. Infatti, la regola costituzionale circa il carattere di principio che devono avere le disposizioni della legge generale trova riscontro nella legge del 1990 (ed ancor di più nelle leggi successive) solo con riferimento ad una area limitata delle relazioni tra il centro e la periferia. In altri casi, invece, gli enti locali dispongono solo di spazi residuali di autonomia in contesti ampiamente regolati dalle fonti superiori. Di conseguenza, in luogo di quel modello unitario di regolamentazione dei rapporti tra le fonti statali e quelle locali, al quale sembra essersi riferito l'art. 128 Cost., la legge del 1990 introduce una pluralità di diversi tipi di regole e una loro varia combinazione a seconda delle materie da disciplinare. Per fare qualche esempio, la disciplina della forma di governo è rimessa essenzialmente alla legge dello Stato; le regioni a statuto ordinario ne sono escluse, mentre le

⁽²¹⁾ Si vedano al riguardo anche le considerazioni di U. POTOTSCHNIG, *Nuovo ordinamento delle autonomie locali e centralità del comune*, in *Reg.*, 1991, 331.

regioni a statuto speciale, in seguito alla legge costituzionale del 1993, dispongono di ampi margini di autonomia in materia; gli enti locali possono intervenire, invece, solo per profili secondari. Nella disciplina delle funzioni, la legge statale divide il proprio dominio con le leggi regionali; lo spazio riservato alle fonti locali (quello riguardante le modalità di esercizio), invece, di norma, dipende dalle scelte discrezionali compiute di volta in volta dal legislatore nella regolamentazione delle singole funzioni. Infine, l'organizzazione degli uffici e la disciplina del procedimento sono regolati dalla legge dello Stato con norme di principio; è attribuito all'ente locale un ampio margine di autonomia, anche se questo nella prassi risulta molto meno pronunciato di quanto annunciato dal legislatore.

6. Si può passare ora all'ultima parte della indagine, quella riguardante la collocazione della legge del 1990 tra le leggi generali in materia di enti locali adottate nel corso della storia unitaria. Per rendere significativa la comparazione è opportuno selezionare, tra i tanti testi normativi di questo tipo ⁽²²⁾, che si sono succeduti prima della legge del 1990 e quindi nel periodo compreso tra il 1865 e il 1934, i tre più importanti: la legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato A ⁽²³⁾, con

⁽²²⁾ Non sono presi in considerazione perché hanno un carattere fondamentale compilativo i tre testi unici adottati in rapida sequenza, in sostituzione di quello della normativa del 1889, n. 5921 e cioè i rr.dd. 4 maggio 1898, n. 164; 21 maggio 1908, n. 269; 4 febbraio 1915, n. 148. Il testo di questi regi decreti e quello dei relativi regolamenti di esecuzione si possono trovare ora raccolti al seguente indirizzo on line <http://www.personalweb.unito.it/roberto.cavalloperin/diramm/materiali.html>

⁽²³⁾ Sulla legge del 1865, le sue origini, i problemi da essa posti, rimane fondamentale M.S. GIANNINI, *I Comuni*, in *I Comuni*, a cura di M.S. Giannini, *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Vicenza, Neri Pozza, 1967, 9. Si vedano poi, gli scritti direttamente rilevanti per la materia esaminata in queste pagine pubblicati nel volume *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, a cura di F. Benvenuti e G. Miglio, Vicenza, Neri Pozza, 1969 e in particolare quelli di G. MIGLIO, *Le contraddizioni dello Stato unitario*, 25 ss.; ID. *Rappresentanza ed Amministrazione nelle leggi del 1865*, 45 ss.; F. BENVENUTI, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, 65 ss.; R. RUFFILLI, *Governo, Parlamento e correnti politiche nella genesi della legge 20 marzo 1865*, 221 ss. Importanti poi anche E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, Laterza, 1967, e in particolare i due saggi *Politica e amministrazione nello Stato unitario e Accentramento e autonomie nella storia dell'Italia unita*, rispettivamente 71 ss. e 149 ss. Per l'analisi delle vicende della legge comunale e provinciale nel periodo che va dal 1865 alla fine del fascismo e delle modifiche di volta in volta apportate si può rinviare a M. NIGRO, *Il governo locale. Appunti dalle lezioni a.a. 1978/1979. 1.puntata. Storia e*

la quale si estende a tutto il Regno la legge Rattazzi del 1859; il r.d. 10 febbraio 1889, n. 5921, nel quale confluisce la legge 30 dicembre 1888, n. 5865, e con la quale si ha una «certa riforma della legge del 1865» (24), prevedendosi, tra l'altro, l'ampliamento del suffragio, l'elettività del presidente della deputazione provinciale e dei sindaci dei comuni più grandi, una nuova disciplina dei consorzi e dell'organizzazione della provincia; il r.d. 3 marzo 1934, n. 383, nella quale si codifica la «costituzione» fascista degli enti locali (25). Meno rilevante, da questo punto di vista, è il testo unico degli enti locali del 2000, perché in esso è confluita, per larghissima parte, la l. n. 142/1990 e, quindi, compararlo con questa ultima avrebbe ben poco senso.

Si danno per note, e quindi si tengono sullo sfondo, le scelte di merito rispettivamente compiute dalle diverse normative considerate e ci si concentra, invece, sulle caratteristiche e la posizione assunta da esse nel quadro complessivo della regolamentazione degli enti locali. Tra la legge del 1990 e quelle che l'hanno preceduta si possono cogliere tre aspetti comuni e quattro importanti differenze.

Un primo tratto comune sta in ciò, nella combinazione tra la tendenziale instabilità, nel corso del tempo, dei singoli testi normativi e la continuità di lungo periodo delle scelte di fondo delle quali essi sono, rispettivamente, espressione. Sotto il primo aspetto, se si fa eccezione della legge del 1934, restata in vigore per oltre cinquanta anni, tutte le altre normative generali prese in considerazione hanno una vita compresa tra i dieci e i venti anni, nel corso della quale, peraltro, sono soggette a numerose modifiche, talvolta di importanza

problemi, copia dattiloscritta (il testo sarà poi pubblicato con il titolo *Il governo locale. Storia e problemi*, Roma, Bulzoni, 1980, ma qui si farà riferimento al testo dattiloscritto delle dispense). Più in generale, poi, per una ricostruzione puntuale del dibattito dell'epoca, dei contenuti dei progetti di legge presentati dal governo, e degli esiti della discussione su di essi, si rinvia alle opere di A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Vicenza, Neri Pozza, 1962; C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica. Da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, Giuffrè, 1964; A. BERSELLI, *Il governo della Destra. Italia legale e Italia reale dopo l'Unità*, Bologna, il Mulino, 1997. Si tenga, inoltre, conto di R. ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, in *Storia dello Stato italiano dall'unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma, Donzelli, 1995, 131; E. CHELI, *Sullo sviluppo delle autonomie in Italia: dal modello alla prassi*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, I, Milano, Giuffrè 1996, 535; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996; P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. 1848-1995*, Roma, Nis, 1997.

(24) Secondo l'espressione utilizzata da M. NIGRO, *Il governo locale*, cit., 20.

(25) Anche questa espressione è di M. NIGRO, *op. ult. cit.*, 22.

non secondaria. Sotto il secondo profilo, già si è ricordato che le leggi che si succedono tra il 1865 e il 1934 partecipano del medesimo impianto di fondo come anche, d'altra parte, c'è continuità tra la legge del 1990 e il testo unico del 2000.

Questa caratteristica può essere apprezzata ulteriormente se si tiene presente che le leggi generali si mostrano resistenti anche al cambiamento costituzionale. Occorrono più di cinquanta anni dalla approvazione della Costituzione repubblicana perché venga approvata una legge che si richiami ai suoi principi e si proponga di dare ad essa attuazione; ancora oggi, dopo quasi dieci anni dalla riforma costituzionale del 2001, non si è ancora posto mano alla nuova disciplina generale degli enti locali e non ha avuto seguito la delega al governo, disposta dalla legge 5 giugno 2003, n. 131, perché provvedesse alla revisione delle disposizioni in materia di enti locali, per adeguarle alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3

Un secondo tratto comune si lega strettamente a quanto si è appena osservato. Le quattro principali leggi generali che si sono succedute nel corso della storia unitaria hanno un carattere sostanzialmente costituzionale per l'ordinamento locale e, al tempo stesso, sanzionano altrettanti momenti di svolta dell'ordinamento locale nel contesto di mutamenti subiti dall'intero ordinamento generale. Sotto il primo aspetto, come si è appena osservato, si sovrappongono alle norme della Costituzione formale. Sotto il secondo aspetto, le leggi del 1865, del 1888 e del 1934 testimoniano in modo esemplare altrettanti momenti fondamentali di svolta della storia costituzionale italiana: l'unificazione, l'età giolittiana, il fascismo. La legge del 1990 (e ancor più quella del 1993 sull'elezione diretta del sindaco), a sua volta, introduce una serie di modifiche nell'organizzazione del governo locale, anticipando le importanti riforme elettorali che toccheranno negli anni successivi lo Stato e le regioni, e, in questo modo, ponendo le basi, sul piano istituzionale, del cd. passaggio dalla prima alla seconda repubblica.

In terzo luogo, di norma, le leggi generali riguardano, soprattutto, gli aspetti ordinamentali e quelli dell'organizzazione di vertice dell'ente locale (mantenendo, così, la connotazione di «leggi di struttura» della quale parlava Giannini), mentre intervengono solo per sommi capi, e comunque in modo parziale, nelle regolamentazioni della finanza, dei servizi pubblici e delle funzioni locali, di norma sviluppate da corpi normativi separati.

Sono di quattro tipi le più importanti differenze tra le normative

generali del periodo liberale e fascista, da un lato, e quella del 1990, dall'altro lato. Queste, però, riguardano meno le leggi generali in sé considerate, più, invece, il loro rapporto con la disciplina complessiva dei poteri locali ad esse contemporanea. Sotto il primo aspetto, la differenza più importante riguarda il processo di adozione: le normative generali del periodo liberale e di quello fascista erano state opera del governo; quella del 1990, invece, è adottata dal Parlamento, a seguito di una lunga elaborazione.

Più lungo è il discorso da fare circa il secondo aspetto. Come altrove si è argomentato in modo più diffuso ⁽²⁶⁾, già nel mezzo secolo successivo alla adozione della legge del 1865, tutti i principali elementi costitutivi della sua disciplina mutano in modo molto significativo, senza però che l'impianto della legge generale subisca modifiche di importanza corrispondente: il regime degli enti locali cambia, quindi, senza toccare, se non per tratti secondari, la legge generale e il suo impianto. La normativa generale rappresenta, sì, come si è osservato sopra, il testo costituzionale degli enti locali, ma il governo dal centro si avvale di una pluralità di altri meccanismi, di tipo legislativo, amministrativo, finanziario, ecc.: leggi di settore per la regolamentazione di specifiche funzioni, al cui esercizio partecipano comuni e province; leggi che disciplinano organicamente singole componenti dell'ordinamento locale, in specie finanza e servizi pubblici (si pensi, ad esempio, durante il periodo fascista, alle normative del 1925 sui servizi locali e del 1931 sulla finanza locale); norme che assoggettano a limiti di vario genere l'autonomia di spesa dell'ente locale; leggi speciali per il Mezzogiorno, con le quali si spezza il principio dell'uniformità normativa che pure continua a rappresentare il pilastro della normativa generale a partire dal 1865 ecc.

Alla settorializzazione e alla frammentazione delle discipline si accompagnano, tuttavia, una serie di importanti correttivi a tutela dell'unità del sistema. Questi operano sul piano legislativo, su quello amministrativo, su quello politico e la loro configurazione mantiene alcuni tratti costanti nell'arco dei circa centro trenta anni che vanno dalla unificazione ai primi anni Novanta del secolo scorso. Sul piano legislativo, il principale correttivo della frammentazione normativa è rappresentato dalla stessa legge comunale e provinciale e dal principio di uniformità di tutti gli enti locali di uno stesso tipo, che ne costituisce

(26) G. VESPERINI, *I poteri locali*, volume primo, Roma, Donzelli, 1999.

uno dei pilastri ⁽²⁷⁾. Sotto il profilo amministrativo, operano in funzione unificante, innanzitutto, le numerose tecniche di coordinamento tra gli uffici centrali e quelli locali regolate dalle discipline di settore. Importanti effetti unificanti dei poteri locali tra loro e rispetto alle altre amministrazioni pubbliche, poi, conseguono ai regimi del pubblico impiego, della finanza, della contabilità e ai poteri di guida che questi affidano agli apparati ministeriali statali. Ancora, attraverso una interpretazione estensiva dei poteri loro accordati dalla legge, le prefetture esercitano compiti di arbitraggio, mediazione, impulso che investono sotto più profili i governi locali e assicurano, anche per questa via, un temperamento della frammentazione normativa ⁽²⁸⁾. Sotto il profilo politico, infine, deve tenersi presente che, in tutto il periodo considerato, l'impronta dichiaratamente centralista del sistema coesiste con una pluralità di meccanismi di negoziazione tra il centro e la periferia ⁽²⁹⁾. Mutano i soggetti che ne sono parte, ma l'assetto di fondo nel quale essi operano rimane sostanzialmente invariato: nei primi anni dell'ordinamento unitario, una funzione di questo tipo è assolta dai deputati che, eletti con il supporto determinante dei prefetti, accordano la fiducia al governo in cambio di provvedimenti favorevoli alle rispettive comunità di appartenenza; a partire dal periodo giolittiano, con la parentesi fascista, e ancora di più nell'ordinamento repubblicano, compiti di rappresentanza al centro delle istanze delle periferie e di intermediazione tra l'uno e le altre sono assolti sia dai partiti politici che dalle associazioni degli enti locali.

C'è poi una ulteriore importante caratteristica nello sviluppo dell'ordinamento locale nel periodo compreso tra il 1865 e il 1990: l'impianto della legge generale non subisce modifiche rilevanti, ma tutti i principali elementi costitutivi dell'ordinamento locale mutano in modo significativo, per effetto di una molteplicità di misure. Tuttavia, se si eccettuano, da un lato, l'accelerazione seguita alla introduzione delle regioni a statuto ordinario (che riguarda, però, solo indirettamente gli enti locali) e, dall'altro, le riforme delle regole di investitura

⁽²⁷⁾ Come scrive M. NIGRO, *Il governo locale*, cit., 12: «Di ciascun ente locale, quanto alla struttura e le funzioni, è previsto un solo tipo, nonostante le diversità di popolazione, di economia, di posizione, etc. fra le comunità territoriali. Non costituiscono vera eccezione a questa regola né la variabilità del numero dei consiglieri e degli assessori assegnati a ciascun comune, né altre minori differenze».

⁽²⁸⁾ Si veda in materia N. RANDERAAD, *Authority in search of liberty. The Prefects in Liberal Italy*, Amsterdam, Thesis Publishers, 1993.

⁽²⁹⁾ S. TARROW, *Tra centro e periferia*, cit.

del governo locale che segnano i più importanti passaggi costituzionali dello Stato italiano (il periodo giolittiano, quello fascista, e quello repubblicano), il mutamento avviene per aggiustamenti successivi, senza svolte. Esso non segue un disegno generale, ma è l'effetto di una pluralità di interventi settoriali, non coordinati tra loro e che perseguono fini diversi, se non addirittura contrastanti. Si prenda ad esempio la vicenda dello sviluppo dell'ordinamento locale nel primo quarantennio dell'età repubblicana, quello che va dalla approvazione della Costituzione all'adozione della legge n. 142/1990: al modello monista, ereditato dal periodo precedente, si sostituisce un non modello, nel quale dominano, per un verso, la continuità con il passato, e per un altro verso la frammentazione e la varietà. Il peso esercitato dalla Costituzione è inferiore alle aspettative e i mutamenti che ad essa si collegano nei rapporti tra poteri locali e altri livelli di governo sono indiretti e parziali. Indiretti, perché essi derivano meno dalle norme riguardanti in modo specifico il potere locale, più invece dalla applicazione del principio democratico nelle sue diverse manifestazioni e dalla istituzione delle regioni. Parziali, se non altro perché non trova attuazione la disposizione dell'art. 128 Cost. che prescrive una conformazione delle condizioni dell'autonomia locale tramite legge generale e continua a rimanere in vigore la legge del 1934. Il passaggio da una fase ad un'altra, invece, è segnato sempre da numerosi elementi di continuità; le modificazioni sono l'effetto di una pluralità di interventi di settore, i quali, a loro volta, rispondono ad una pluralità di diverse determinanti (condizioni della finanza pubblica, conformazione del sistema politico, sviluppo dell'amministrazione pubblica, ecc.) e alla conformazione dei quali concorrono, sia pure con pesi diversi, tutti i soggetti che sono parte di questi rapporti, e in particolare lo Stato, le regioni e gli enti locali stessi.

Ora, se si guarda alla l. n. 142/1990 e alle vicende del decennio successivo si possono notare importanti elementi di discontinuità con riferimento a ciascuna delle caratteristiche appena illustrate. Il primo investe la concezione stessa della legge generale. Nel sistema precedente, questa è in funzione del governo degli enti locali dal centro ed è imperniata sul principio di base della uniformità dei modelli. All'opposto, come si è osservato, la legge del 1990 svolge il programma costituzionale dell'autonomia, fondando un (certo grado di) differenziazione tra i singoli enti locali di uno stesso tipo, anche in ragione della diversa collocazione regionale. Quindi, nel sistema della normativa del 1990, la legge generale serve non solo a regolamentare diret-

tamente l'ordinamento locale, ma anche a garantire l'autonomia locale e disciplinare le fonti dell'ordinamento locale, diverse da quelle statali. In questo modo, si pone, tra l'altro, il problema, ignoto o comunque di marginale importanza nel passato, dei meccanismi di composizione degli eventuali conflitti tra le fonti medesime e trova spiegazione quella crescita del contenzioso costituzionale, della quale, pure, si è fatto cenno in precedenza.

Come è noto, il principio dell'autonomia è sviluppato solo parzialmente dalla l. n. 142/1990, tanto da fondare il giudizio severo di quanti hanno imputato alla legge medesima di non riuscire a discostarsi in modo significativo dalla impronta uniforme, ereditata dalla legislazione liberale e fascista. Ma il varco aperto dalla legge del 1990 viene approfondito negli anni successivi. Prima, le cd. leggi Bassanini attribuiscono alle regioni poteri ampi di allocazione delle funzioni amministrative in capo agli enti locali, ponendo, così, le basi per lo sviluppo del principio di differenziazione nel regime locale. Poi, la riforma costituzionale del 2001 travolge la stessa nozione unitaria di ordinamento locale⁽³⁰⁾, perlomeno nella accezione proposta dall'articolo 128 (abrogato) della Costituzione del 1948, quella cioè di un complesso di principi, fissati con legge generale dello Stato, preordinati a definire il quadro entro il quale si deve svolgere l'autonomia locale, garantita dallo stesso art. 128 e dall'art. 5 Cost. In base al nuovo testo costituzionale, invece, l'area della uniformità nazionale copre solo uno spazio residuale, della quale fanno parte le tre materie (legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province, città metropolitane) indicate dall'art. 117, c. 2, lett. p), Cost. e la disciplina delle funzioni amministrative da assegnare agli enti locali nelle materie di competenza dello Stato, in conformità ai principi sanciti dall'art. 118 Cost.⁽³¹⁾. Per le parti restanti della disciplina, si aprono spazi per la differenziazione regionale (per esempio, per la disciplina delle funzioni nelle materie di competenza delle regioni medesime e per quella dell'organizzazione esterna degli enti locali) e

⁽³⁰⁾ F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Reg.*, 2002, 409.

⁽³¹⁾ Nella sostanza si conforma a questo modello il disegno di legge, approvato dal consiglio dei ministri il 19 novembre 2009, e recante «disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento e carta delle autonomie locali».

locale (per esempio, per quanto riguarda l'organizzazione interna degli enti medesimi).

Un secondo importante fattore di discontinuità rispetto al passato è rappresentato dalla natura dei meccanismi di composizione tra il centro e la periferia. La crisi dei partiti politici, da un lato, il fallimento dei progetti di riforma costituzionale per l'istituzione di una Camera direttamente rappresentativa delle autonomie regionali e locali, dall'altro, favoriscono la formazione e lo sviluppo di un sistema di conferenze miste, Stato, regioni, autonomie locali, poi replicate a livello regionale. Queste, in parte, provvedono alla razionalizzazione e al riordino dei molteplici organismi misti previsti dalle leggi settoriali; per altra, e più importante, parte configurano una sorta di «terza Camera»⁽³²⁾, alla quale è attribuita, tra l'altro, la possibilità di partecipare al procedimento di adozione di alcune tra le principali leggi dello Stato.

Un terzo elemento di discontinuità riguarda, più in generale, il ritmo del mutamento dell'ordinamento locale. Ad un cambiamento per stratificazioni successive, tipico del periodo precedente, se ne sostituisce uno per accelerazioni successive, attraverso le quali, come si è argomentato sopra, ad un tempo, si sviluppano le linee direttive della legge n. 142/1990 e si definiscono le linee portanti di una nuova collocazione dei poteri locali nell'ordinamento complessivo dei poteri pubblici.

⁽³²⁾ Per una serie di dati statistici sull'attività delle conferenze si rinvia al capitolo su *Le regioni e gli enti locali*, a cura di G. Vesperini, in *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di L. Torchia, il Mulino, Bologna, 2009, 211 ss., in particolare 241 ss.