

La convergenza della disciplina delle aziende verso il diritto delle società si manifesta, ulteriormente, imponendo loro di tenere gli stessi (o quasi) libri obbligatori previsti per le società (art. 2421 codice civile) e prescrivendo ad esse di osservare in materia quanto stabilito dagli artt. 2214 e seguenti del codice civile (art. 50 D.P.R. n. 902 del 1986).

Anche il controllo cosiddetto “interno” delle aziende è attribuito ad un organo che può essere assimilato, ancorché venga mantenuta la tradizionale denominazione di collegio dei revisori dei conti, per la composizione (soprattutto dopo l'entrata in vigore dell'art. 12 bis del D.L. n. 8 del 1993 convertito dalla legge n. 68 del 1993) e ancor più per compiti e poteri, al collegio sindacale delle società.

La seconda fase del fenomeno espansivo di cui si è detto si realizza attraverso la legge n. 142 e con la successiva emanazione di norme attuative dei principi da essa espressi.

Vi sono, in primo luogo, “aggiustamenti” formali, ma non per questo trascurabili, rappresentando pur essi indici non equivoci del fenomeno suddetto.

Così la commissione amministratrice e il regolamento speciale assumono denominazioni, rispettivamente consiglio di amministrazione e statuto, che richiamano immediatamente e direttamente quelle, analoghe, utilizzate per le società.

Più significative sono, come ovvio, le innovazioni che hanno portato a riconoscere alle aziende speciali l'autonomia imprenditoriale e la personalità giuridica. Sotto il profilo della capacità si ha, così, la piena equiparazione tra aziende speciali e società.

I riflessi che ciò determina si avvertono subito sul regime dei beni che costituiscono il capitale di dotazione delle aziende e perciò sulla stessa titolarità del detto capitale. È noto che uno, se non il principale, degli effetti che di regola derivano dall'attribuzione della personalità giuridica è autonomia patrimoniale perfetta, vale a dire la capacità dell'ente di rispondere con il suo patrimonio delle obbligazioni contratte. Le aziende “non trasformate”, cioè prive di personalità giuridica, non erano dotate di autonomia patrimoniale perfetta.

Innanzitutto, per delle obbligazioni contratte dalle aziende era, come visto, tenuto a rispondere, sia pure in via sussidiaria, anche il comune. L'autonomia patrimoniale delle aziende prive di personalità giuridica era “imperfetta” anche perché esse avevano la disponibilità, ma non la titolarità dei beni ad esse assegnati dal comune.

La legge n. 142 ha modificato tale stato di cose.

La limitazione dell'intervento dell'ente locale alla sola “copertura” degli eventuali “costi sociali” porta, infatti, ad escludere, come in precedenza detto, che lo stesso ente locale sia, altresì, tenuto a coprire le perdite e quindi a considerare implicitamente abrogato il citato comma 6 dell'art. 2 del testo unico n. 2578.

L'attribuzione alle aziende speciali della personalità giuridica ha, inoltre, determinato, la possibilità, come anche si desume dall'art. 13 bis del D.L. n. 6 del 1991, convertito nella legge n. 80 del 1991, che il trasferimento dei beni mobili del comune all'azienda avvenga a titolo di proprietà. Dal momento in cui avverrà il trasferimento dei beni mobili ed immobili a titolo di proprietà può quindi dirsi che l'azienda acquisirà l'autonomia patrimoniale perfetta e sarà pertanto tenuta a rispondere delle obbligazioni contratte esclusivamente con il suo patrimonio, non diversamente da quanto dispone, per

le società per azioni, l'art. 2325 del codice civile e, per la società a responsabilità limitata, l'art. 2472 dello stesso codice.

Resta, però, da verificare se, per colmare la lacuna prodottasi nell'ordinamento delle aziende speciali a seguito dell'abrogazione (implicita) dell'art. 2, comma 6, testo unico n. 2578 sia effettivamente possibile applicare il diritto delle società e, in particolare, attesa la fattispecie in esame, le norme che disciplinano il regime delle perdite.

Proprio una delle più significative estensioni del diritto delle società all'ordinamento delle aziende speciali, e cioè l'obbligo di quest'ultime di adottare il bilancio di esercizio, porta a non escludere che anche alle aziende, come alle società, sia consentito, a termine dell'art. 2446 c.c., di riportare a nuovo la perdita.

La *ratio* di tale norma va individuata nella necessità di adeguare il capitale sociale al valore del patrimonio, diminuito per effetto del negativo andamento della gestione aziendale.

Attesa la indicata *ratio*, non sembra possa esservi motivo per non sottenderla anche al regime delle aziende speciali, considerata la funzione che ormai ha assunto il capitale di dotazione ad esse conferito.

7.2.3 La responsabilità patrimoniale esclusiva dell'azienda e l'art. 37 del D.lgs 25/02/1995 n. 77

La legge n. 142 ha assunto in via generale questo schema: per evitare la creazione di un organismo di tipo imprenditoriale destinato ad operare in condizioni non adatte e non appropriate (e dunque destinato all'insuccesso), ha previsto l'obbligo del pareggio del bilancio ma soprattutto l'obbligo, a carico dell'ente locale, di copertura dei "costi sociali" (art. 23), cioè di quelli dovuti a fattori esterni al mercato.

Pertanto, come segnalato, la previsione dei costi sociali in tanto non confligge con l'imprenditorialità dell'azienda in quanto detti costi siano determinati in via preventiva e non successiva.

Il sistema, come si vede, è ben diverso rispetto all'art. 2, comma 6, del testo unico n. 2578 del 1925: la previsione sui costi sociali non solo non è traducibile in un ripiano delle perdite ma deve essere letta come volta a confermare, nel contesto dato (di una attività costituente pubblico servizio), una condizione di imprenditorialità possibile.

Nei limiti di quanto fin qui ricordato, risulterebbe confermato che non vi è una responsabilità patrimoniale dell'ente di pertinenza.

Naturalmente, non si può giungere fino al punto di individuare un divieto assoluto per l'ente locale di assumersi le perdite.

Questa possibilità (che del resto corrisponde ad una situazione ricorrente anche nel diritto comune) rimane ma come eventualità speciale, da valutare di volta in volta esclusivamente in relazione a ragioni di interesse pubblico, senza condizioni derivanti sia dalle pur legittime pretese degli aventi diritto verso l'azienda.

Questi hanno sì dei diritti, ma, appunto, nei confronti dell'azienda e non dell'ente locale di pertinenza: ciò sanno (o possono) sapere prima di entrare in rapporto con l'azienda, e dunque di niente potranno lamentarsi nei confronti del potere pubblico.

Pertanto, e ad ulteriore precisazione, bisogna dire che se non vi è un divieto (in assoluto) di ripiano delle perdite di gestione si dovrebbe però desumere un divieto

di previsioni (statutarie o altro) le quali configurino una sostanziale automaticità dei ripiani.

Disposizioni del genere dovrebbero essere ritenute illegittime per violazione dell'art. 23 della legge n. 142.

Questo il modello desumibile da tale legge. Ma non vi è solo la legge 142. Vi è anche la normativa sulla finanza e contabilità degli enti locali, che potrebbe essere intesa in senso in qualche misura contrastante con l'esclusività della responsabilità patrimoniale in capo all'azienda.

L'art. 37 del D.lgs. 25 febbraio 1995, n.77, afferma che gli enti locali "riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da" (fra l'altro) copertura di disavanzi di consorzi, aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio di bilancio di cui all'art. 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142, ed il disavanzo derivi da fatti di gestione".

La norma potrebbe essere interpretata — almeno ad una prima lettura — come presupponente un'automatica estensione della responsabilità patrimoniale dell'azienda dell'ente di pertinenza.

Però, a ben vedere, è il testo stesso della disposizione a resistere ad un'idea del genere. La norma si limita a rinviare all'esistenza di altre eventuali disposizioni e si preoccupa di disciplinare tali ipotesi ove ricorrano. Dunque non può essere considerata come la fonte degli obblighi di ripiano; è solo una norma che presuppone che tali obblighi possano esserci. Anzi, da questo punto di vista, proprio il rinvio ad un presupposto individuato in termini di eventualità smentisce l'esistenza di un generale principio concernente l'estensione della responsabilità.

Si può invece dire che questa norma presuppone la legittimità di una disciplina aziendale che preventivamente contempli l'ipotesi che l'ente locale possa intervenire a ripiano. Ma norme di questo tipo possono risultare legittime ad una condizione: non dovranno contenere discipline tali da creare aspettative su una sostanziale automatica decisione di ripiano ma, al contrario, dovranno essere volte a sottolineare e garantire la straordinarietà di una decisione del genere, mediante precisazione di particolari procedure, di interventi e relazioni di esperti esterni e di conclusive valutazioni dell'ente sulla convenienza dell'operazione e di quanto altro al riguardo possa essere utile.

8 Rapporti tra enti locali e regioni nella legislazione statale e regionale

8.1 Il quadro costituzionale

La Costituzione dichiara all'art. 5 che la "Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali" adeguando "i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"; precisando poi, all'art. 114, che "la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni"; aggiungendo infine, all'art. 115, che "le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione".

La distinzione fra le regioni ed i minori enti territoriali non costituzionalmente garantiti nella loro struttura e nella loro attribuzione, bensì soltanto costituzionalmente postulati nella loro esistenza, risulta non già qualitativa, bensì quantitativa, e si concreta, oltre che nella minore autotutela dell'autogoverno di questi ultimi, in molteplici diversità di diritto positivo, concernenti la più estesa e, rispettivamente, la più ridotta entità delle pubbliche funzioni loro attribuite. Giacché, essenzialmente: mentre le funzioni conferite alle regioni sogliono essere non solo materialmente esecutive, ma anche e particolarmente legislative formali (autonomia), le funzioni, invece, conferite agli enti territoriali minori sono prevalentemente esecutive (autarchia), ed anche quando risultano eccezionalmente normative, sono allora di semplice natura regolamentare.

La VIII disp. fin. della Costituzione ha ritenuto l'assetto ed i compiti degli enti territoriali minori, province e comuni, bisognevole di revisione, ma ha accompagnato tale previsione con la disposizione per cui i compiti amministrativi, fino ad allora attribuiti dalle leggi alle province e comuni nelle materie che ai sensi dell'art. 117 Cost. sono di spettanza regionale, debbano essere, intanto, conservati a quegli enti.

L'art. 118, 1° comma, dispone, poi, che nelle stesse materie indicate nell'art. 117 le leggi statali possono attribuire alle province e ai comuni compiti amministrativi, sempre che siano di interesse esclusivamente locale.

La disposizione comporta, unitamente a quella del 3° comma del medesimo articolo, che le funzioni amministrative regionali debbono essere normalmente esercitate delegandole alle province, ai comuni e ad altri enti locali.

8.2 Le prime esperienze attuative fino alla legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali del 1990

È notorio quanto incerto e tormentato sia stato lo sviluppo dei rapporti regioni - enti locali e come questi rapporti stentino a trovare un assetto in qualche misura appagante per gli uni e gli altri soggetti di autonomia.

Ed è altrettanto noto come sia lo stesso disegno costituzionale di questi rapporti ad essere tutt'altro che univoco, attraversato com'è da un'incertezza fra ordinamento nazionale ed ordinamento regionale delle autonomie locali, fra la prospettiva di una regione posta accanto, ma al di fuori del rapporto Stato ed enti locali ed una regione posta fra Stato ed enti locali, all'interno invece di tale rapporto.

Sicché, non può stupire che il successivo sviluppo abbia fatto emergere questa stessa ambivalenza: per un verso, il doppio binario dei rapporti degli enti locali con lo Stato da una parte e con la regione dall'altra e, per contro, i tentativi, fin dai primordi attuativi delle regioni, di una razionalizzazione del modello che doveva far perno sulla

regione come momento di snodo fra Stato ed enti locali, come ente cioè il cui ruolo precipuo nei confronti degli enti locali si doveva caratterizzare in compiti di coordinamento.

La regione doveva inserirsi fra Stato ed enti locali e realizzare, da un lato, l'articolazione politico - funzionale dei poteri statali e, dall'altro, contribuire alla ricomposizione dei poteri locali - specie attraverso la delega di funzioni - limitando il proprio potere di amministrazione attiva ad un'azione di programmazione e di indirizzo.

Questa, che è anche l'impostazione propria degli statuti regionali, non manca di essere accolta nei primissimi anni Settanta anche in leggi nazionali. Esempio resta al riguardo la legge sulle comunità montane n. 1102 del 1971.

Ma, nella successiva esperienza regionale, ben difficilmente si può ravvisare una prevalente attuazione di quel ruolo della regione quale momento di snodo fra Stato ed enti locali.

D'altro canto è parso che il modo stesso di configurarsi ed organizzarsi delle regioni venisse talora a minare più che promuovere la crescita delle autonomie locali e che le autonomie locali dovessero garantirsi quasi più nei confronti della regione che dello Stato. Ciò ha contribuito quasi a favorire la ripresa e lo sviluppo dei rapporti fra Stato ed enti locali.

Tutta l'esperienza del sistema regionale di questi anni è parsa così sempre marcata da quel doppio binario istituzionale che si regge su due serie di rapporti diversamente modellati e contrapposti, comunque non coordinati: quelli Stato - regione - enti locali e quello Stato ed enti locali.

Appare utile, a questo punto, ricordare i fatti, prescindendo dalle regioni a statuto speciale.

La riforma regionale in realtà è stata una riforma monca e sfasata da quella delle autonomie locali, una riforma proprio per questo fuorviante nel dare l'impressione che la regione fosse divenuta pienamente e definitivamente titolare di un insieme di funzioni, quelle individuate soprattutto dagli undici decreti del 1972 e dal n. 616 del 1977, che in realtà non devono considerarsi, in larga misura, funzioni regionali.

Se, infatti, si fossero attuate contestualmente la riforma regionale e quella delle autonomie locali sicuramente una gran parte del contenuto del decreto n. 616 non si sarebbe tradotta in un'attribuzione di funzioni alle regioni, ma all'identificazione di funzioni direttamente riconosciute agli enti locali.

In realtà ciò non è avvenuto, nonostante la legge delega n. 382 del 1975 in qualche modo avesse indicato una strada diversa: si sarebbe dovuto, infatti, identificare per settori organici le funzioni locali dei comuni, delle province e delle comunità montane; e solo conseguentemente, in un certo senso, si sarebbe dovuto ricostruire il sistema organico delle funzioni regionali.

Nell'attuazione di questa legge, la Commissione Giannini, metodologicamente decise di prescindere da questo criterio, poiché, non essendo ancora stato riformato l'ordinamento degli enti locali, si ritenne impossibile immaginare di attribuire ad essi delle ulteriori consistenti funzioni, di fatto verosimilmente ingestibili.

In realtà il decreto n. 616 ha poi attribuito qualche funzione direttamente ad enti locali, soprattutto ai comuni, anche per non pregiudicare del tutto l'immagine del decreto legislativo, ma nella sostanza l'attuazione coerente della legge n. 382 del 1975 non si è avuta.

In realtà, si sono parcheggiate al livello regionale delle funzioni che si devono considerare proprie degli enti locali, in attesa di una riallocazione delle stesse agli enti locali più appropriati. Questa riallocazione non è avvenuta, almeno fino agli enunciati di principio della legge n. 142 del 1990.

8.3 La legge di riforma 8 giugno 1990 n. 142, l'art. 3. Identificazione delle funzioni locali e regole sull'organizzazione dell'esercizio delle funzioni locali

L'assetto delle funzioni locali, la distribuzione delle attribuzioni ad esse relative e gli adempimenti che i diversi soggetti coinvolti possono, debbono, non devono assumere in materia, s'impenna intorno al testo dell'art. 3 della legge n. 142 del 1990 di cui il comma 1 rappresenta quasi una riscrittura dell'art. 118 della Costituzione, della regola, cioè, che la stessa Carta dà sulle modalità d'esercizio delle funzioni amministrative della regione.

Nel testo costituzionale si diceva che la regione avrebbe normalmente esercitato le sue funzioni tramite la delega e/o l'avvalimento. Ora il compito di organizzare l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale è l'ipotesi centrale ed unica.

Al primo comma dell'art. 3 si salda poi il terzo, che a sua volta si collega alle numerose disposizioni della legge n. 142 del 1990 nelle quali alle regioni è affidato il compito di modulare l'assetto dell'amministrazione locale. Questa previsione è stata messa in collegamento con l'abbandono del principio di uniformità ed il riconoscimento delle differenziazioni come carattere proprio e peculiare della realtà comunale e provinciale italiana.

Quello che la norma dice è che l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale deve avvenire attraverso comune e provincia: di quest'esercizio, alla regione spetta l'organizzazione.

Il secondo comma dell'art. 3 detta poi le regole dell'esercizio di questo potere; in primo luogo si tratta di rispettare l'identificazione delle materie, degli interessi che la legge stessa propone; si richiama, poi, la necessità di conformarsi ai principi generali stabiliti dalla legge stessa.

Le funzioni amministrative del sistema locale non sono state, quindi, affidate alla completa disponibilità della regione; ad essa è affidata solo "l'organizzazione dell'esercizio".

Infatti l'art. 5, comma 2, ricorda che "i comuni e le province sono titolari di funzioni proprie. Esercitano altresì secondo le leggi statali o regionali funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalle regioni".

Ciò che va sottolineato è che mentre nel disegno costituzionale originario, ed in particolare negli artt. 117 e 118, la distribuzione delle attribuzioni tra gli enti territoriali seguiva un criterio per materie, per effetto di ciò che si è verificato nella vita politica, economica e sociale, prima che nelle enunciazioni normative, le materie sono diventate di tutti e sulle singole materie sono state individuate funzioni diverse, intestate a soggetti diversi.

Così possiamo dire che esistono funzioni di indirizzo, di finanziamento e di controllo, che spettano allo Stato; esistono funzioni di organizzazione ed articolazione territoriale, che spettano alla regione, esistono funzioni di esercizio, gestione e concreta realizzazione di risultati pratici corrispondenti al soddisfacimento di diritti ed interessi individuali e collettivi, che spettano a comuni e provincia.

Questo sembra essere il modello della legge n. 142 del 1990.

Occorre ora ricercare le regole che disegnino la posizione reciproca di regioni da un lato, comuni e province dall'altro.

Occorre innanzitutto partire dal fatto che tanto le une quanto gli altri godono di autonomia costituzionale garantita o postulata, pur se in maniera e misura diversa.

Occorre poi stabilire cosa sia quell'“Organizzazione dell'esercizio delle funzioni” che è rimessa alla determinazione del legislatore regionale e cosa invece sia la “determinazione di funzioni” operata dalla legge n. 142 in attuazione dell'art. 128 Cost.

In ciò è di ausilio la giurisprudenza costituzionale:

- a) Corte Cost. 5 maggio 1988, n. 518

È da considerare una forma di organizzazione dell'esercizio delle funzioni e comunque costituisce esercizio del potere normativo regionale che non lede le autonomie locali, lo spostamento della competenza in tema di espropriazione dal comune ad un consorzio del quale il primo faccia parte.

- b) Corte Cost. 27 aprile 1988, n. 499

Non comporta diminuzione delle attribuzioni locali, ma costituisce disciplina del modo di esercizio delle stesse la disposizione che impone ai comuni l'adozione di una variante urbanistica quando gli stessi vengono a conoscenza di giacimenti di cave e torbiere.

- c) Corte Cost. 11 febbraio 1991, n. 173

Costituisce una vera sottrazione di funzioni agli enti locali una disciplina urbanistica che sottragga ai comuni un potere loro precedentemente intestato ovvero (Corte cost. 4 aprile 1990 n. 157) una disciplina procedimentale che, seppure in presenza di particolari condizioni, trasferisce il potere di provvedere dal comune alla regione, come era stato stabilito nel tentativo di accelerare l'approntamento delle opere pubbliche in occasione dei campionati mondiali di calcio.

- d) Corte Cost. 19 ottobre 1992, n. 393.

La legge statale ben può introdurre una nuova figura di piano urbanistico senza violare le attribuzioni regionali in materia ed il loro collegamento con quelle degli enti locali, ma non può imporre alle regioni criteri per determinare la priorità tra i comuni ai quali assegnare finanziamenti per l'edilizia residenziale in maniera che contrasti con il principio di uguaglianza.

Pur nella diversità dei problemi e dei casi di volta in volta affrontati e risolti questa giurisprudenza si lascia ricondurre ad una linea costante: la posizione reciproca di regioni, province e comuni si ricostruisce alla stregua di ruoli diversi nell'esercizio delle funzioni loro spettanti nelle materie dell'amministrazione locale.

La legge n. 142, in definitiva, ed in questo senso sembra potersi leggere anche la sentenza della Corte costituzionale n. 343 del 15 luglio 1991, non ha direttamente attribuito funzioni agli enti del sistema amministrativo locale, e neppure ha operato alcun trasferimento di funzioni da altri soggetti che al momento della sua entrata in vigore ne fossero titolari, ma si è invece limitata a compiere un'operazione preliminare, delimitando,

cioè, degli ambiti di materie nei quali altre e diverse fonti (statali e regionali, in base al riparto di competenza) definiranno in concreto le funzioni.

Il sistema, poi, è previsto come essenzialmente caratterizzato dalla programmazione, intesa come fissazione di obbiettivi concordati democraticamente e realizzata con gli strumenti a disposizione dei diversi enti territoriali (legge regionale, regolamenti, accordi di programma, atti amministrativi).

8.4 La legislazione regionale di attuazione della legge n. 142/1990 in materia di rapporti regione - enti locali

La legislazione esaminata, senza pretesa di completezza, copre l'arco temporale 1990-1997.

Sono state selezionate le leggi regionali che attuano principi o disposizioni fondamentali della legge di riforma incidenti direttamente sui rapporti regione - enti locali (funzioni, forme di collaborazione, procedure di programmazione).

Riassuntivamente può affermarsi, tranne qualche eccezione:

- a) un modesto impegno attuativo;
- b) i tratti di continuità con il passato possono essere considerati senz'altro prevalenti rispetto ad una trasformazione nel senso di realizzare quell'efficiente sistema locale, di tipo collaborativo - cooperativo, pur delineato dalla riforma nelle sue linee di principio;
- c) soltanto alcune leggi rappresentano interventi rilevanti; non si è avuto, quindi, alcun generale processo di riassetto delle funzioni amministrative locali;
- d) non sono emerse evidenti tendenze all'accentramento regionale, come da qualche parte si era temuto.

Si riportano, di seguito, alcune leggi regionali, ritenute di particolare rilevanza:

l.r. Marche 5 agosto 1992, n. 34 - tale legge instaura un sistema integrato di pianificazione territoriale attraverso un piano paesistico ambientale regionale, un piano di inquadramento regionale e piani provinciali di coordinamento dei piani regolatori generali dei comuni, attribuisce alle province funzioni amministrative in materia di urbanistica ed ai comuni quelle di approvazione degli strumenti urbanistici attuativi.

Delega numerose funzioni regionali, prevede conferenze di comitati di diverso livello.

Sul medesimo piano, in termini di impegno attuativo, nella materia dell'assistenza sociale, si ricorda la l.r. Toscana 2 settembre 1992, n. 42. È interessante notare che le procedure previste da questa legge tendono ad articolare dal basso le attività amministrative: sono i comuni che redigono consuntivi, programmi e proposte che sono raccolti in sede provinciale mediante conferenze programmatiche. Il tutto viene poi raccolto ed elaborato dalla regione ai fini consuntivi generali e di predisposizione del PRAS (piano regionale di assistenza sociale).

Sullo stesso piano la l.r. Toscana 12 gennaio 1994, n. 3, che disciplina l'esercizio dell'attività venatoria e detta norme sulla tutela ambientale e la protezione della fauna selvatica.

Sulla stessa linea sono ancora:

l.r. Emilia Romagna 22 novembre 1993, n. 11 (fauna, ittica e pesca); l.r. Umbria 17 aprile 1991, n. 6 (urbanistica e beni ambientali); l.r. Liguria 21 agosto 1991, n. 20 (bellezze

naturali); l.r. Lombardia 1 luglio 1993, n. 21 (smaltimento rifiuti); l.r. Piemonte 17 novembre 1993, n. 48 (acque di scarico).

Tra le leggi osservate, una certa cura hanno ricevuto alcuni strumenti di raccordo e coordinamento tra livelli istituzionali attraverso comitati di coordinamento, conferenze programmatiche, conferenze di servizi.

In materia di procedure di programmazione sono state individuate cinque leggi di attuazione:

- 1- l.r. Toscana 9 giugno 1992, n. 26;
- 2- l.r. Marche 5 settembre 1992, n. 46;
- 3- l.r. Basilicata 31 agosto 1993, n. 47;
- 4- l.r. Lombardia 5 aprile 1994, n. 18;
- 5- l.r. Lombardia 14 dicembre 1991, n. 33.

Fra queste ultime cinque leggi la più innovativa è sicuramente la l.r. Marche n. 46 del 1992.

Essa oltre a disciplinare le procedure e le forme di partecipazione per la formazione degli atti di programmazione, definisce “i modi e le forme del concorso regionale al finanziamento degli enti locali.” istituisce la “conferenza regionale delle autonomie” per assicurare il concorso e la collaborazione degli enti locali e della regione alla formazione e attuazione degli strumenti di programmazione.

Di maggior spessore, quanto meno per le enunciazioni, possono poi considerarsi le seguenti quattro leggi regionali, in quanto affrontano un generale processo di riassetto delle funzioni amministrative locali:

- l.r. Toscana 19 luglio 1995, n. 77;
- l.r. Basilicata 28 marzo 1996, n. 7;
- l.r. Lazio 5 marzo 1997, n. 4;
- l.r. Veneto 3 giugno 1997, n. 20.

Esse si proclamano ispirate, oltre che alla legge di riforma n. 142 del 1990, alla Carta europea dell'autonomia locale, con particolare riguardo al principio di sussidiarietà.

Enunciano, con forza, che la regione esercita essenzialmente funzioni di programmazione, di vigilanza, di indirizzo e di coordinamento e le altre sole funzioni amministrative corrispondenti e specifici interessi di carattere unitario tassativamente individuate dalla legge.

Costituiscono, con varia denominazione, una conferenza permanente regione - autonomie locali quale strumento di razionalizzazione e coordinamento del rapporto di collaborazione con i comuni, le province e gli altri enti locali.

La citata l.r. Lazio n. 4 del 1997, procedendo oltre le enunciazioni e i meri impegni programmatici di riallocazione di funzioni, disciplina il trasferimento di risorse finanziarie, patrimoniali e professionali; provvede al trasferimento, delega e sub-delega di numerosissime funzioni amministrative alle province, ai comuni e alle comunità montane; istituisce la conferenza metropolitana al fine di dare attuazione alle disposizioni del Capo VI della legge n. 142 del 1990.

8.5 La legge delega 15 marzo 1997, n. 59 e la legge 15 maggio 1997, n. 127

La legge 59 del 1997 è una legge delega. Per poterne apprezzare e valutare interamente la portata bisogna integrarne l'esame con i decreti legislativi emanati dal Governo. I termini fissati dalla legge n. 59, nel frattempo posposti dalla legge

127 del 1997, oscillano fra il 31 marzo ed il 31 luglio del 1998. Tuttavia già in base all'esame della legge delega, soprattutto se congiunto all'esame della "Bassanini bis", che le è complementare in molte parti, si può delineare il disegno generale della riforma e, conseguentemente, la nuova strutturazione della pubblica amministrazione fra Stato ed altri enti, in attesa delle riforme costituzionali.

La legge 59 del 1997 è stata presentata come quella che avrebbe realizzato il c.d. "federalismo amministrativo", inteso questo come la massima concessione di autonomia da parte dello Stato in favore di regioni, province e comuni, che sia attuabile con legge ordinaria, senza modifiche alla Costituzione. Essa sostanzialmente attua, in favore delle regioni e degli enti locali un decentramento amministrativo autarchico, con trasferimento e delega di poteri statali nel solco indicato dagli articoli 5, 118 e 128 della Costituzione, che vengono infatti citati nell'art. 1 della stessa legge n. 59. Non dunque una riforma dello Stato in senso federale, ma un'attuazione del dettato costituzionale quanto più possibile ampia, sorretta da un'interpretazione estensiva delle norme costituzionali in materia di autonomie locali.

Con la legge n. 59, la regola per la quale agli enti minori spettavano le competenze loro riservate dalla legge, è capovolta. Il principio è semplice: adesso è allo Stato che spettano soltanto le materie che la legge gli riserva, tutte le altre spettano alle regioni ed agli enti locali.

L'articolo 1 della legge 59 del 1997, infatti, stabilisce che con i decreti legislativi che il Governo è delegato ad emanare, devono essere trasferite alle regioni ed agli enti locali:

- a) tutte le funzioni amministrative relative alla cura degli interessi ed alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità;
- b) tutte le funzioni amministrative localizzabili nei rispettivi territori, anche se esse vengono attualmente esercitate da organi o amministrazioni centrali o periferiche dello Stato.

Per converso restano allo Stato le funzioni relative alla cura degli interessi nazionali e quelle non localizzabili in aree definite del territorio nazionale. Materie tassativamente elencate nel testo della legge.

Le "camere di compensazione" dei diversi interessi in gioco e, potenzialmente, in conflitto, sono la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali.

Il principio guida nella ripartizione delle diverse materie è il c.d. principio di sussidiarietà. Esso è un principio di ripartizione delle competenze fra enti originari ed enti associati di rango superiore, di derivazione comunitaria, in base al quale l'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere sulle autorità maggiormente vicine ai cittadini, mentre l'autorità sovrastante, potrà intervenire soltanto e nella misura in cui gli obiettivi prefissati non possono essere perseguiti in modo soddisfacente dalle prime.

L'art. 4, comma 3, della legge 59 del 1997 ne fornisce una definizione: nei confronti delle regioni e degli enti locali lo Stato, come l'Unione europea nei confronti degli stati membri, deve trattenere a sé soltanto quelle funzioni che, per loro natura, non possono essere attribuite agli enti minori in quanto incompatibili con le dimensioni degli stessi.

Per il principio di sussidiarietà, la generalità delle competenze e delle funzioni amministrative dev'essere attribuita, in ordine gerarchico inverso, innanzitutto ai comuni, quindi alle province e alle comunità montane, poi alle regioni ed infine allo Stato, il quale da ultimo, a sua volta, cede all'Unione europea in sede di legislazione comunitaria le sole funzioni che non possono che essere svolte in ambito continentale.

L'art. 4, comma 1 della legge 59 del 1997, prevede, poi, che oltre alle funzioni trasferite dallo Stato, verranno altresì conferite a comuni e province ulteriori funzioni da parte delle regioni. Prescrive, infatti, la predetta norma che le regioni dovranno trasferire agli enti locali sub-regionali tutte le funzioni amministrative nell'ambito delle materie legislative elencate dall'articolo 117 della Costituzione, le quali non richiedono un unitario esercizio a livello regionale. Dunque, non solo lo Stato centrale, ma anche le amministrazioni regionali subiscono una riduzione delle proprie competenze direttamente esecutive a vantaggio delle funzioni di programmazione e coordinamento. Ciò che, peraltro, è perfettamente in linea con l'originario dettato costituzionale (art. 118), nei fatti però disatteso.

Già con la legge 142 del 1990, il legislatore affidava alle regioni il compito di organizzare l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso comuni e province (art. 3). A questo fine le regioni avrebbero dovuto individuare gli interessi da ritenersi prevalentemente comunali e provinciali, in rapporto alle caratteristiche di popolazione e territorio, nell'ambito delle materie elencate dall'articolo 117 della Costituzione.

Quindi sulla base di tale preventiva individuazione si sarebbero dovute determinare le funzioni amministrative da delegare agli enti locali. La norma, però, come abbiamo visto, è rimasta in buona parte inattuata. Adesso, il legislatore della legge 59 del 1997 introduce un nuovo meccanismo che, ancora più incisivo del precedente, comporta per le regioni non soltanto la delega bensì anche il trasferimento delle funzioni di rilievo locale secondo i dettami del principio di sussidiarietà. E, a garanzia della sua applicazione effettiva, delinea un sistema automatico di attuazione dei conferimenti fra regioni ed enti locali.

Infatti l'art. 4, comma 5, prevede che ciascuna regione adotti una legge di puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali, anche ai sensi dell'art. 3 della legge n. 142 del 1990, entro il termine tassativo di sei mesi dall'emanazione dei decreti legislativi delegati. Decorso inutilmente tale termine, il Governo è delegato a provvedere con propri decreti legislativi, sentite le regioni inadempienti. Siffatti decreti governativi, peraltro, restano in vigore fino al momento in cui le regioni provvederanno ad emanare le apposite leggi regionali. Le leggi regionali individueranno ed elencheranno le funzioni che rimarranno di competenza delle amministrazioni regionali, come la legge n. 59 ha fatto per lo Stato.

Da quanto detto consegue che l'art. 3 della legge n. 142 del 1990, piuttosto che essere abrogato o sostituito, viene integrato e rafforzato dalla legge n. 59 del 1997, che affianca alla delega di funzioni amministrative anche il trasferimento delle stesse, ispirati l'una e l'altro al principio di sussidiarietà.

Al conferimento, poi, le regioni dovranno provvedere “sentite le rappresentanze degli enti locali” (art. 4, comma 1). L'art. 4, comma 3, della legge 59 del 1997 individua poi una serie di principi cui dovrà ispirarsi l'attività legislativa delegata. Fra questi, il

principio di “cooperazione fra Stato, regioni ed enti locali” comporta l'esigenza di un generale ridisegno dei rapporti fra lo Stato, le regioni e gli enti locali.

L'art. 3 lett. c della legge 59 del 1997 stabilisce che i decreti legislativi di conferimento delle funzioni alle regioni ed agli enti locali dovranno, fra l'altro, individuare le procedure e gli strumenti di raccordo, anche permanente, che consentano la collaborazione e l'azione coordinata tra enti locali, regioni e tra diversi livelli di governo e di amministrazione.

A questo fine, i decreti delegati potranno stabilire la modificazione o la nuova costituzione di forme di cooperazione fra Stato, regioni ed enti locali, e dovranno prevedere la presenza e l'intervento di rappresentanti statali, regionali e locali nelle diverse strutture deputate all'esercizio delle funzioni di raccordo, di indirizzo, coordinamento e controllo. La norma sembra fare riferimento alle Conferenze permanenti Stato-Regione e Stato-Città.

Anche altre disposizioni della legge 59 del 1997 fanno più diretto ed esplicito riferimento alle Conferenze permanenti sopra citate. In particolare l'art. 9 ha delegato il Governo ad emanare un decreto legislativo volto a definire ed ampliare le attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regione, “unificandole per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei Comuni, con la Conferenza Stato-Città e autonomie locali”.

La delega di cui all'art. 9 della legge 59 del 1997 è stata esercitata con l'adozione del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, intitolato “Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei Comuni con la Conferenza Stato-Città e autonomie locali”.

Con questo decreto il Governo ha provveduto al potenziamento della Conferenza Stato-Regioni, alla riorganizzazione e attribuzione di nuove competenze alla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali ed all'istituzione della Conferenza unificata fra le prime due come richiesto dalla legge delega.

Per la trattazione dei rapporti regione-enti locali appare di rilievo la decisiva riduzione dei controlli regionali di legittimità sull'attività degli enti locali che, come noto, sono affidati ai comitati regionali di controllo.

Già la legge 142 del 1990 e il D.Lgs. 40/1993 avevano abolito il controllo di merito secondo le indicazioni provenienti dalla Carta europea delle autonomie locali.

Ora, la legge n. 127 del 1997 riduce drasticamente il novero degli atti sottoponibili a controllo di legittimità. Si tratta dei commi 31-45 dell'art. 17.

8.6 Legislazione delegata rilevante in tema di trasferimento di funzioni

Del D.lgs. n. 281 del 28 agosto 1997, che ha riformato le “Conferenze”, si è già detto nel capitolo precedente.

Vediamo ora, di seguito, l'altra recente normativa delegata di ridistribuzione delle funzioni amministrative:

- a) *D.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 (Decreto Ronchi) integrato e modificato dal D.lgs. 8 novembre 1997 n. 389, in attuazione delle Direttive 91/156/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62 sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio.*

Vengono attribuite importanti competenze a regioni, province e comuni.

La regione ha funzioni di pianificazione, di regolamentazione e coordinamento, amministrative e di controllo.

La provincia ha funzioni di programmazione e organizzazione, amministrative e di controllo.

Il comune ha, fondamentalmente, competenza nella gestione, in regime di privativa, dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento. Sono previsti concerti, assensi e procedure di collaborazione fra i diversi livelli di governo.

- b) *D.lgs. 4 giugno 1997, n. 143 - Conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale in attuazione dell'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59.*

Le regioni ereditano tutte le funzioni svolte precedentemente dal Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, che viene soppresso. Le funzioni verranno esercitate direttamente o mediante delega od attribuzione, ai sensi dell'art. 4 della legge 59 del 1997, a favore delle province, dei comuni e delle comunità montane.

Viene, peraltro istituito il nuovo Ministero per le Politiche agricole, con le sole funzioni di coordinamento e di elaborazione delle linee nazionali di politica agricola agroindustriale e forestale e di rappresentanza degli interessi nazionali in sede comunitaria ed internazionale.

Sull'argomento è di particolare interesse l'intervento sostitutivo operato dal Governo con D.lgs 5 marzo 1998, n. 60, per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali.

Infatti, la mancata adozione nei successivi sei mesi, da parte di non poche regioni a statuto ordinario, delle leggi di "puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla regione stessa" nella predetta materia, ha reso necessaria l'adozione del decreto delegato previsto dall'ultimo comma dell'art. 4 della legge n. 59 del 1997.

- c) *D.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, di attuazione degli articoli 1 e 3 e dei commi 3 e 4 lettera a) e b) dell'art. 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59.*

Individua le funzioni ed i compiti che sono conferiti alle regioni ed agli enti locali in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi forma affidati e fissa, altresì, i criteri di organizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale.

La riforma risulta finalizzata a perseguire un duplice obiettivo: garantire ai cittadini il livello di servizi essenziali ad assicurare il diritto alla mobilità e nello stesso tempo determinare le regole fondamentali per una gestione dei servizi efficiente ed economica.

La regione, entro sei mesi dall'entrata in vigore del D.lgs. dovrà provvedere al conferimento agli enti locali di tutte le funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.

L'attuazione dei conferimenti e l'attribuzione delle relative risorse è effettuata, ai sensi dell'art. 7, comma 1, della legge 59 del 1997 con D.p.c.m.

- d) *D.lgs. 5 dicembre 1997, n. 430, di attuazione dell'art. 7 della legge 3 aprile 1997, n. 94, in materia, tra l'altro, di riordino delle competenze del CIPE.*

La norma conserva al CIPE le funzioni generali di indirizzo e di coordinamento in materia di programmazione e di politica economica nazionale e dispone il trasferimento alle amministrazioni competenti per materia dei compiti di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria tuttora esercitati dal CIPE.

Dispone, anche, per quello che qui interessa, che il procedimento di formazione delle proposte di delibera sia riordinato in modo da consentire la partecipazione della Conferenza Stato-Regioni e delle regioni interessate all'elaborazione delle proposte sin dalla fase iniziale.

e) D.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, in attuazione dell'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro.

La Corte di giustizia europea di Lussemburgo aveva di recente condannato l'Italia per l'inadempimento sul monopolio del collocamento.

Adesso il Monopolio viene abolito e tra meno di un anno chiunque potrà cercare gratuitamente un lavoro anche tramite un'agenzia privata di intermediazione.

Il D.lgs. n. 469 riunifica tutte le competenze pubbliche sul mercato del lavoro in capo a regioni ed enti locali. È il principio di sussidiarietà che viene riaffermato insieme a quello di unità delle responsabilità e dell'organizzazione.

Le competenze trasferite sono così articolate: alle regioni spettano, insieme alle funzioni legislative, compiti di indirizzo, programmazione e controllo; alle province, d'intesa con i comuni, sono affidati compiti di gestione. I comuni, in pratica, dovranno collaborare nell'ambito del sistema organizzativo realizzato dalle province, sostituendo alcuni servizi finora svolti negli uffici del collocamento.

f) D.lgs. 11 febbraio 1998, n. 32, di attuazione dell'art. 4 comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59, in materia di realizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti.

Il decreto mira a realizzare la rete distributiva dei carburanti in vista del contenimento dei prezzi e dell'efficienza della distribuzione. L'obiettivo finale è quello di avere meno impianti, in mano però a più soggetti.

Già il D.P.R. n. 616 del 1997 aveva trasferito alle regioni i compiti di programmazione in materia e ai comuni tutte le funzioni relative agli impianti che ricadono nel rispettivo territorio.

Le leggi regionali avevano poi disciplinato il settore in modo variegato, delegando anche determinate funzioni alle province. La giurisprudenza, anche costituzionale, ha chiarito che a regioni e province spetta solo la pianificazione, mentre la concessione non può che essere di competenza comunale.

Le disposizioni del decreto n. 32 si muovono ora secondo le seguenti linee:

- abbandono del regime concessorio;
- riduzione graduale del numero degli impianti;
- eliminazione delle posizioni dominanti che frenano la concorrenza;
- semplificazione delle procedure e maggior decentramento.

- g) *D.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, in attuazione dell'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59. Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche.*

È stata operata una scelta decisiva a favore dell'assimilazione del lavoro pubblico al lavoro privato, con la conseguente estensione al primo delle disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, proseguendo lungo la strada intrapresa con il D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.

In particolare:

- cade il tabù dell'organizzazione degli uffici, che ora avverrà sulla base di atti di diritto privato, anziché di atti amministrativi;
- anche i dirigenti generali sono assoggettati al nuovo regime;
- è resa più netta la linea di confine tra politica e amministrazione;
- è favorita la mobilità del personale tra amministrazioni diverse;
- dal prossimo fine giugno le nuove controversie promosse dai dipendenti pubblici verranno instaurate davanti al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro.

- h) *D.lgs. 31 marzo 1998, n. 144, in attuazione dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59. Riforma della disciplina relativa al settore del commercio.*

Viene ridefinita, riordinata e razionalizzata, individuando momenti decisionali unitari, la disciplina relativa alle attività economiche ed industriali.

In particolare le regioni sono chiamate a definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali vigilando anche affinché i comuni adeguino gli strumenti urbanistici generali e attuativi e i regolamenti di polizia locale.

Si procede verso la libera determinazione degli esercenti in materia di orario di apertura e chiusura degli esercizi commerciali.

- i) *Dai provvedimenti settoriali che sono stati ricordati si distingue nettamente per l'ampiezza dell'impianto e l'importanza del contenuto, il decreto legislativo sul "conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali", D.lgs. 31 marzo 1998, n.12.*

Esso, a un sistema di funzioni e di competenze accentrate, polarizzate nei ministeri, sostituisce ora un sistema decentrato, dove tali funzioni e competenze sono conferite alle regioni, alle province e ai comuni.

Il decreto legislativo, composto di 164 articoli, è stato sottoposto al vaglio della conferenza unificata Stato-Regioni-Città il 5 marzo c.a. e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 21 aprile successivo.

È stato giustamente osservato che questo decreto legislativo è speculare all'antica legge 20 marzo 1865, n. 2248, sulla "unificazione amministrativa" che con i suoi allegati stabiliva l'identità delle regole amministrative dentro una piramide di enti e organi fortemente accentrati.

A distanza di circa 150 anni si percorre la strada opposta.

Tornando al decreto: esso è suddiviso in titoli di grande ampiezza dove l'individuazione dei settori delle materie riprende il metodo dell'accorpamento già proprio della Commissione Giannini del D.P.R. n. 616 del 1977.

Si va così dallo “sviluppo economico e attività produttive” al “territorio ambiente e infrastrutture” ai “servizi alla persona e alla comunità” alla “polizia amministrativa regionale e locale” e al “regime autorizzatorio”.

Di rilievo l'art. 1, comma 4, che stabilisce che “in nessun caso le norme del decreto possono essere interpretate nel senso dell'attribuzione allo Stato o alle sue amministrazioni di funzioni e compiti trasferiti, delegati o comunque attribuiti” che dà la misura dell'intento di “non ritorno” del conferimento di funzioni e competenze.

Qualche osservatore ha denunciato che la posizione dei comuni e delle province non è stata sufficientemente valorizzata e che la maggior parte delle funzioni e competenze è conferita alle regioni che dovranno, poi, per così dire, ridistribuire alle province e ai comuni, divenendo così arbitre delle funzioni degli enti locali.

D'altra parte è pur vero che ciò dovrà avvenire in conformità ai principi di cui all'art. 4 comma 3, della legge 59 del 1997 e a quanto previsto dall'art. 3 della legge 142 del 1990.