

Relatore: Il Presidente Amministrativisti italiani – Prof. Avv. Giuseppe Abbamonte

È noto che l'art.14, co. 28 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito dalla legge 3017/2010 n. 122, come modificato dall'art.19 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito dalla legge 7 agosto 2012 n.135, stabilisce che i comuni con popolazione fino a 5000 abitanti e 3000 se già compresi in comunità montane, debbono esercitare in forma associata le funzioni fondamentali elencate nel precedente comma 27 escluse quelle comprese nella lettera c) e ciò contro la natura volontaria delle unioni dei comuni contermini prevista dall'art. 32 Tuel.

Sono intervenuti anche i decreti applicativi ed i pur prevedibili ricorsi delle Regioni sono stati respinti dalla Corte Costituzionale con sentenza 22/2014, riproducendo la tradizionale divaricazione tra istituzioni locali e controllo accentrato di costituzionalità dove ognuno ha le sue ragioni, in un sistema di costituzione lunga, improvvidamente modificato con la L. Cost. 3/2001 e che dovrebbe essere rivisto prima di incidere sulle autonomie degli enti locali che, sostanzialmente, nel 2001 hanno visto crescere la loro sfera di potestà, sia per gli enti dotati di potestà legislativa (art. 117 Cost.) che amministrativa (art. 118 Cost.).

A me sembra che allo stato delle cose non possa intervenire nell'amministrazione locale da parte dello stato se non nei limiti della potestà statale ex art. 117 Cost. che elenca le competenze legislative dello stato e meglio ancora le delimita individuando con riferimento a quanto non attribuito allo stato le competenze legislative regionali, sicché l'area della potestà legislativa statale va delimitata considerando quanto non attribuito allo Stato nell'art.117 con l'ausilio del criterio dimensionale, in qualche modo adottato nell'art. 118 Cost. nel senso che allorquando le stesse materie rientrano comunque nella sfera di potestà di più enti si ha riguardo alle concrete dimensioni degli interessi da disciplinare, sicché la competenza sarà dell'ente dalle corrispondenti dimensioni.

Criterio che certamente incontra difficoltà di applicazione che però possono avviarsi a soluzione ricordando che il problema della regolamentazione giuridica degli interessi sorge concretamente in presenza di ipotesi o realtà di conflitto che, debitamente considerate, illuminano circa le dimensioni degli interessi da gestire e, quindi, sulla individuazione dell'ente competente a legiferare o amministrare, mentre le regole sulla competenza dei giudici indicheranno gli organi idonei a comporre definitivamente le conseguenti controversie: comporre secondo giustizia data la non perspicuità dell'ordinamento delle competenze.

Relatore: Il Presidente Amministrativisti italiani – Prof. Avv. Giuseppe Abbamonte

C'è, però, da domandarsi se avendo presenti le poche osservazioni che precedono sia produttivo porre il problema dell'esercizio associato delle funzioni comunali prima di aver provveduto a razionalizzare l'ordinamento delle competenze legislative e amministrative rispettivamente statali e regionali, non certo ben definito dalla L. Cost. 3/2001 ed ogni anno oggetto delle leggi finanziarie, ora detta di stabilità, che pur nella naturale mutevolezza delle norme finanziarie potrebbe essere sottratta a congiunture minori con attente e seppur elastiche esplicitazioni di principi in qualche modo ispirabili alla proporzionalità e vincolanti allo stato delle cose nei settori in cui si interviene e così via.

Ma dal susseguirsi delle norme, a proposito delle unioni, specialmente a partire dal 2010 si ha l'impressione che il problema sia stato percepito come a se stante, forse illudendosi che si tratti di interessi minori venendo in rilievo i comuni da 3000 a 5000 abitanti che, tuttavia, sono circa i 7/8 dei comuni italiani ed aggregano oltre la metà del territorio italiano, sicché si deve procedere nell'indagine, oltretutto domandandosi se non ci si debba interrogare sulle condizioni socio-economiche che hanno determinato e conservato le rispettive aggregazioni che ora verrebbero notevolmente dimensionate.

In realtà, il rapporto tra amministrazione centrale e locale è sempre difficile, non solo da regolare, ma, già, da discernere, interferendo in vario senso le vicende politiche, a cominciare da quelle elettorali ed economiche, come evidenziano le altalene tributarie e finanziarie, dove anche il nominalismo trova non poche collocazioni.

A me sembra che, a parte le questioni di costituzionalità per le quali si trovano pur sempre punti di attacco nel nostro sistema di costituzione c.d. lunga ed ancor più aperto ad attacchi dopo le non felici riforme susseguitesesi negli ultimi decenni, ci sia da semplificare istanze ed interrogativi dichiarando ad esempio da parte dello Stato quanta economia di spesa pubblica deve essere realizzata se si vuole conservare il sistema e, fissato detto obiettivo, di cui si sia dimostrata la non negoziabilità, quali potrebbero essere le strade per centrare l'obiettivo, non rinunciabile, della civile convivenza, secondo il sistema che storicamente mostri possibilità di continuazione.

I non superabili tetti di spesa, in questa prospettiva, vanno discussi e verificati ma non possono essere sic et simpliciter delegati perché strumento di equilibri da perseguire per la comune sopravvivenza.

Relatore: Il Presidente Amministrativisti italiani – Prof. Avv. Giuseppe Abbamonte

D'altronde alle istituzioni locali non può essere negata l'autonomia decisionale alle rispettive dimensioni senza svuotarle di pratico significato. Prima o poi si dovrà attraverso opportune riforme costituzionali risolvere il problema del finanziamento dell'amministrazione locale certamente non facile date le diversità che caratterizzano le varie zone del nostro Paese unificato attraverso vicende ancora ed a ragione discusse, ma che potrebbero ricevere un avvio di soluzione dalla dimensione europea specie se accortamente allargata verso il colloquio con i paesi mediterranei.

Allo stato delle cose punto di partenza è la diffusione sul territorio dei comuni che aggregano popolazioni da 3000 a 5000 abitanti conservando dimensioni territoriali e demografiche che hanno motivazioni storiche ed economiche difficilmente scindibili dai modi e dai contenuti che ne hanno individuato e caratterizzato l'azione in lungo volgere di tempi. Sicché, l'imposizione di gestioni comuni di funzioni fondamentali, sia pure in base ad una convenzione, è un evento certamente traumatico che, a mio avviso, dovrebbe avere delle alternative magari lasciando ai Comuni di determinare attraverso altre forme di semplificazione il modo di realizzare l'obiettivo dell'economia di spesa, anche tenendo presente l'elasticità già lasciata alla funzione organizzativa dei comuni ed alla conseguente azione nel t.u. 267/2000 e s.m.i.

Attualmente non era facilmente evitabile che le cose andassero sfavorevolmente in sede giudiziaria romana, in tempi di profonda crisi socio-economica che, per quanto sforzi si facciano poco si riesce a fronteggiare e dove le economie di spesa o altre disponibilità, se si realizzassero, troverebbero immediato impiego in congiunture di ogni tipo, dalla disoccupazione alle non liete vicende bancarie, come del resto già avvenuto.

Non di rado ci si lamenta del deficit di politica ed io, io aggiungo a cominciare dalla politica costituzionale, che oggi sembra risvegliarsi attraverso l'attivismo del Governo in carica, proiettato verso le riforme per migliorare i rapporti tra popolo ed istituzioni, facendo specialmente leva sull'economia della spesa e rispettando i limiti dei mezzi finanziari da conservare al popolo.

Emergono così due elementi, sostanzialmente sinergici, nel senso di rivendicare alle istituzioni adeguata funzionalità ed economicità nei confronti di coloro che le impersonano, nel rispetto dei soggetti rappresentati, con un dichiarato revirement contro i privilegi di ceti perfino inconsapevoli del peso che hanno rappresentato e rappresentano per la produttività delle iniziative di base delle quali vivono le comunità e le stesse istituzioni.

Relatore: Il Presidente Amministrativisti italiani – Prof. Avv. Giuseppe Abbamonte

Ebbene c'è da domandarsi se l'invito alla revisione dello stato attuale rivolto dal legislatore alle amministrazioni locali non possa trasformarsi in una occasione di intesa che parta da una migliore, reciproca presa di conoscenza con comunicazione delle rispettive esperienze.

E per primo passo, da dove iniziare? domanda non facile ma che va posta ed, ove occorra, riproposta, direi interrogandosi sul chi siamo e che cosa possiamo fare, quasi una preliminare indagine sulla propria identità e capacità.

Per le istituzioni la risposta al chi siamo ed al come agire va ricercata nei rispettivi ordinamenti giuridici e nel personale che li esprime, come formatosi, stratificato e sovrapposto nel corso delle rispettive vicende mentre per i popoli e per le aggregazioni comunitarie locali è la storia politica ed economica a dover dare la risposta.

Ed è altrettanto noto che istituzioni e comunità si condizionano vicendevolmente nei rispettivi svolgimenti e spetta alla politica raccordarne gli andamenti in modo da realizzare l'ordine e il benessere cui le istituzioni sono preordinate per la conservazione e lo sviluppo delle comunità.

Ebbene, interrogando i nostri ordinamenti specialmente dopo la riforma costituzionale del 2001 e la riforma degli enti locali del 2000, le risposte sono tutt'altro che soddisfacenti perché l'unico ente a finalità generali di benessere e progresso senza determinazione di particolari settori di azione, risulta essere il Comune (art. 3 TU 18/6/2000 n. 267) mentre Stato e regioni possono legiferare e amministrare nelle materie di rispettiva competenza neppure nominate per le Regioni, secondo l'art. 117 t.m. Cost. mentre le province sembrano essere in situazione di pendenza e, comunque, già secondo lo stesso TU 267/2000 vedono la loro competenza limitata a particolari materie.

Ma se ci si riferisce all'ordinamento finanziario il coordinamento e, cioè, indirizzo e limiti, spetta allo Stato (art. 119 Cost.) che annualmente stabilisce le relative linee guida con prelievi e assegnazione di mezzi.

Che in tal modo si sia assicurata coerenza di dettato normativa e di azione concreta non direi; non soltanto; infatti, è altrettanto evidente che lo stato cui spetta di determinare attraverso le assemblee politiche e l'azione di governo, la politica del Paese, eserciterà come esercita i poteri di cui dispone per fronteggiare le esigenze che la vita della comunità nazionale esprime, graduando la sua azione secondo il mandato politico bene o male espresso dall'elettorato, che manifesta interessi ma richiede interpretazione quanto alle soluzioni.

Relatore: Il Presidente Amministrativisti italiani – Prof. Avv. Giuseppe Abbamonte

Ed allora come procedere nel tentativo di dare una risposta agli interrogativi che i Comuni e le Regioni, con varia intensità e capacità di espressione, hanno posto all'atto dell'inizio della riforma, sostanzialmente per aggregazione, delle istituzioni locali, da parte del legislatore statale?

Ed in primo luogo non avrebbero dovuto essere riviste preliminarmente le norme del titolo quinto della Costituzione che delimitano le competenze dello Stato e degli enti locali (artt. 117 e 118 Cost.)?

Si può chiaramente obiettare che il ricorso all'unione dei Comuni con popolazione inferiore a 3000 e 5000 abitanti (3000 per comuni montani) per l'esercizio delle funzioni fondamentali, non solo rappresenta l'attuazione di un istituto già esistente nel t.u. 267/2000 (art. 32) ma tende a realizzare economie di spesa nel corso di una non facile e duratura crisi, sicché il problema costituzionale almeno non sarebbe attuale né attingerebbe i limiti della legittimità come deciso dalla Corte costituzionale.

Ma tutto ciò non impedisce che ci si interroghi sul piano del diritto e della politica costituzionale, sempre aperti alla ricerca di motivazioni di quanto accade che non si accetta soltanto perché è accaduto ma va ricondotto alle sue cause per accertarne l'idoneità a giustificare gli effetti prodotti e, possibilmente, evitare complicazioni e danni.

Orbene, ci si trova in un periodo congiunturale di difficile superamento in cui è stata assunta l'iniziativa di incisive riforme nella speranza di produrre cambiamenti migliorativi anche attraverso economie da realizzare a mezzo di accorpamenti di competenze e di uffici.

All'interno delle singole istituzioni questo metodo può dare dei risultati specialmente se gli accorpamenti sono accompagnati da opportune selezioni di uomini.

Diversamente può accadere per l'unione di istituzioni rappresentative di distinte comunità ed esperienze non mancano riferendosi ai comuni che, pur in presenza di continuità territoriali determinata dall'espansione dei rispettivi abitati, sono rimasti distinti anche a costo di segnalare con cartelli, interposti tra fabbricati, i rispettivi confini.

In tal senso hanno influito politiche locali, volontà di ciascuno dei comuni interessati di gestire i rispettivi territori, i relativi servizi, il commercio e così via.

Relatore: Il Presidente Amministrativisti italiani – Prof. Avv. Giuseppe Abbamonte

Resta a sapere se la piccola dimensione demografica, cui non sempre si accompagnano modeste dimensioni territoriali, possa superare questa radicata tendenza a voler rimanere "maitre chez nous" come dicono i valdostani.

L'esperienza dei numerosi ricorsi delle regioni avverso le norme legislative di accorpamento sembrerebbe confermare la tendenza a conservare i Comuni anche piccoli nella attuale conformazione ed innanzi si è accennato a rimedi diversi per realizzare le economie di spesa necessarie nell'attuale congiuntura, nel senso di fissare tetti di spesa, lasciando ai comuni di determinare i modi idonei a realizzare razionalità ed economicità nelle rispettive organizzazioni e funzioni di amministrazione.

Dopo la disamina sin qui condotta si è portati a confermare questa indicazione che sembra idonea ad evitare non solo disfunzioni, per più che prevedibili resistenze, ma anche a mantenere ogni possibile sinergia tra istituzioni locali e centrali, indispensabile al buon andamento dell'amministrazione nel suo complesso.

Ed a questo punto appare la forza espansiva del precetto contenuto nell'art 97 Cost., nel senso che i pubblici uffici, quali che essi siano, debbono essere organizzati in modo da assicurare il buon andamento della funzione amministrativa.

E ciò non significa che l'unione dei Comuni debba essere bandita ma deve scaturire dalle determinazioni dei Comuni che intendono unirsi mentre, allo stato delle tendenze delle popolazioni e delle relative rappresentanze, anche a livello sovracomunale, non si accettano sovrapposizioni ma tutt'al più si potrà operare attraverso incentivi che convincano popolazioni ed istituzioni interessate circa la convenienza delle aggregazioni in funzione di maggiore produttività delle organizzazioni amministrative e miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni.

Così già nella prima metà del novecento ed anteriormente i piccoli comuni si consorziavano per una condotta medica, un acquedotto ed altri servizi: il modello era quello dell'unione per specifiche utilità che dall'esperienza attuale non risulta essere stato sviluppato e nell'evoluzione delle comunità non esistono salti, ma lente progressioni che difficilmente il precetto giuridico potrà funzionalmente abbreviare.

*** **

Relatore: Il Presidente Amministrativisti italiani – Prof. Avv. Giuseppe Abbamonte

Venendo al problema della riproposizione di altre questioni di costituzionalità, va avvertito che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 DL 95/2012 convertito in L.135/12 è stata disattesa dalla Corte costituzionale, ritenendo che l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni ai sensi dell'art. 117 lett. p) II co. Cost. possa legittimamente avvenire da unioni di comuni perché questa forma di esercizio comporta economie di spesa.

E pertanto la legislazione statale può provvedere in tal senso rendendo obbligatorie le unioni di comuni, esercitando i poteri di coordinamento finanziario. Ed in tal senso l'art. 19 citato può ritenersi legittimo.

Ora, si deve osservare che le questioni di legittimità costituzionale proponibili dalle regioni con giudizio in via principale riguardano la delimitazione delle sfere di competenza.

Con la conseguenza che è stato in certo senso facile per la Corte costituzionale negare l'invasione delle competenze almeno nel senso che l'attribuzione delle funzioni fondamentali dei comuni ex art. 117 Cost. rientra nella legislazione sulle funzioni fondamentali dei comuni con il correttivo chiarito più volte della Corte, nel senso che altro è l'attribuzione delle funzioni fondamentali, altro è la regolamentazione dei rispettivi esercizi che rientra nella competenza degli enti cui la Costituzione l'attribuisce: tutto ciò nel giudizio in via principale.

Nel giudizio in via incidentale le cose sono diverse perché sono proponibili tutte le violazioni della Costituzione, a cominciare dai principi su autonomia, decentramento, sussidiarietà e via discorrendo ed i limiti del giudizio di costituzionalità in via incidentale vengono sostanzialmente segnati nell'oggetto della controversia innanzi all'autorità giudiziaria che dà occasione al rinvio alla Corte ai sensi dell'art. 23 L. 11/3/1953 n. 87.