

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Roma.2/3 dicembre 1999

Sandra Torricini

*Testi unici e legislazione regionale di conferimento di funzioni agli enti locali connessione con il limite inderogabile dei principi(l 265/99,art.1, 2°comma).
Il caso della Toscana.*



***Testi unici e legislazione regionale di conferimento di funzioni agli enti locali: connessioni con il limite inderogabile dei principi (L.265/99, art.1, 2° comma).
Il caso della Toscana.***

1 Poiché la funzione legislativa è quella che caratterizza un'assemblea legislativa qual' è il Consiglio regionale, vorrei accennare alcune riflessioni che, in ordine a quella specifica funzione, mi sono state indotte dalla lettura della recente legge di riforma degli enti locali, ovviamente con lo sguardo rivolto alla Regione Toscana

Nel programma di fine legislatura della nostra Regione e, per quello che attiene al tema di questo gruppo di lavoro, nel programma di attività del Consiglio regionale per l'anno in corso, particolare attenzione è stata posta alla redazione dei testi unici. Si tratta di un impegno di grande respiro che, se non interverranno fatti nuovi ed inaspettati, occuperà le strutture consiliari – in primo luogo le aree legislative- sicuramente anche per gran parte della nuova legislatura

Trattandosi, nel caso in questione, di testi unici non meramente compilativi, bensì di testi unici che, oltre a riorganizzare la materia già dispersa in più fonti in un unico testo normativo, provvedono anche a dettare una nuova disciplina sostanziale, le scelte politiche che ne sono ispiratrici trovano nel Consiglio regionale e nell'espressione della sua funzione essenziale, quella legislativa, la sede istituzionale per esprimersi

Questo, sarà, quindi, uno dei terreni su cui si dovrà evidenziare il ruolo del Consiglio regionale della Toscana

Per questa ragione, un discorso che riguardi il ruolo e le funzioni delle assemblee legislative, nel caso della Toscana, non può prescindere da questo spaccato dell'attività legislativa finalizzata alla redazione dei testi unici

Non è questa la sede per una disquisizione sui testi unici, su che cosa si intende per testo unico, se, nel caso della Toscana, si assista ad un tipo di legislazione più correttamente riferibile alla categoria della "legge organica" che non a quella del testo unico, su che cosa deve contenere, sulla sua veste formale, etc Poiché, in ogni caso, l'impegno è per una redazione che comporti anche la ridefinizione della disciplina organica della materia, quello che qui interessa accennare è la ricaduta che la legge 265/99 di riforma degli enti locali ha prodotto su questo tipo di legislazione

La stessa cosa può dirsi anche riguardo alla legislazione sul conferimento di funzioni agli enti locali iniziata con la legge n 59/97 e che dovrà sfociare nell'individuazione delle specifiche funzioni da conferire a seguito del trasferimento dei beni e delle risorse dalla Stato alle Regioni

2. La norma della legge n 265/99 che interessa per il discorso che si vuole sviluppare è quella contenuta nell'art 1, 2° comma Tale disposizione recita testualmente "*La legislazione in materia di ordinamento dei comuni e delle province e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per l'autonomia normativa dei comuni e delle province*" Continua " *L'entrata in vigore di nuove leggi che enunciano tali principi abroga le norme statutarie con esse incompatibili I consigli comunali e provinciali adeguano gli statuti entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore delle leggi suddette.*

L'introduzione di questa sorta di leggi cornice per l'attività normativa degli enti locali è una delle novità più rilevanti introdotte dalla legge di riforma degli enti locali che, peraltro, sia detto per inciso, è una legge che provvede solo a modificare alcuni aspetti della precedente legislazione in materia, lasciando aperte una serie di lacune , procedendo con una tecnica legislativa complessivamente discutibile e di tutto ciò sembra rendersi perfettamente conto quando stabilisce (art 31)che, entro un anno, il Governo è delegato ad adottare, con decreto legislativo, un testo unico che riunisca e coordini le disposizioni legislative vigenti in materia di comuni e province e loro forme associative

Tornando alla norma in oggetto, essa va letta in stretta connessione con quella dettata dall'art 2, 4°e 5°comma, dove si afferma che " *4 I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa ed amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria ...etc... .* " *5 I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello stato e della regione secondo il principio di sussidiarietà..... etc.... "*

La finalità, espressa fino dal titolo (l'articolo 2 si intitola, infatti, " Ampliamento dell'autonomia degli enti locali) è, appunto, quella di sostituire il vecchio articolo 2 della 142 per ampliare complessivamente la sfera dell'autonomia di tali enti come procede per ottenere ciò?

a-introducendo ex novo l'autonomia " normativa, organizzativa ed amministrativa",
b-ampliando, comunque, anche l'autonomia finanziaria da " nell'ambito delle leggi e del coordinamento della finanza pubblica (vecchia 142), a " nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica"

Si ribadisce, poi, ciò che nella 59 era già stato affermato e, cioè, che i comuni e le province sono titolari sia di funzioni proprie che di quelle loro conferite dallo stato e dalla regione secondo il principio di sussidiarietà

Che cos'è questa autonomia normativa che va a collocarsi accanto all'autonomia statutaria?

Credo debba essere intesa come il riconoscimento, nei confronti dell'ente locale, oltre alla potestà statutaria, di un autonomo potere di produrre norme, attraverso lo strumento del regolamento, regolamento che troverà la sua fonte nello statuto e, di conseguenza, ma anche in virtù dell'espressa previsione della legge, in quei principi che costituiscono "limiti inderogabili" all'autonomia normativa dell'ente

3. A questo punto appare evidente la connessione di questa norma con la nostra legislazione regionale relativa ai testi unici e con quella di attuazione del processo di decentramento iniziato con la "Bassanini", tutta questa legislazione deve fare i conti con la norma in questione, deve, porsi, cioè, nell'ottica dell'attuazione di questa norma

Per fare questo è necessario sgombrare il campo da un ostacolo ingombrante l'interpretazione che di questa norma viene data – almeno a giudicare dai pochi commenti ad oggi (novembre 99) reperibili-verte a considerare la legislazione in materia di ordinamento dei comuni e di disciplina dell'esercizio delle funzioni loro conferite, come legislazione esclusivamente statale, negando, in questo modo, tutto il processo di decentramento iniziato con la 59, continuato con i decreti legislativi attuativi e con la legislazione regionale di attuazione

I "conferimenti" non sono solo quelli dello Stato nei confronti della Regione e degli enti locali, ma anche quelli che la Regione è obbligata a fare nei confronti degli enti locali, in ottemperanza al principio della sussidiarietà, trattenutesi esclusivamente le funzioni che necessitano di un esercizio di carattere unitario (ci sarebbe, poi, da vedere chi è il giudice della sussidiarietà e qual è in concreto il sindacato sulla sussidiarietà, come si fa a valutare quando un'amministrazione ha violato il principio di sussidiarietà, etc , ma questo attiene ad altro tema)

Se non bastassero queste considerazioni, la norma dell'articolo 2, comma 5, dovrebbe servire, se necessario, a togliere ogni dubbio, in quanto vi si dice espressamente che i comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello stato e della regione, sempre secondo il principio di sussidiarietà

I consigli regionali, quindi, nella redazione di leggi che conferiscono funzioni agli enti locali, d'ora in avanti dovranno enunciare espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile all'autonomia normativa di tali enti. Ciò produrrà come effetto la caducazione delle norme statutarie degli enti locali e, di conseguenza, regolamentari, con tali principi incompatibili, nei centoventi giorni successivi i consigli comunali e provinciali provvederanno ad adeguare i loro statuti a tali principi

4. Nel caso del Consiglio regionale della Toscana, quanto sopra detto comporterà che fino da subito, le proposte di testo unico giacenti in Consiglio dovranno tenere conto di quanto previsto dalla norma in questione, in virtù del fatto che, come avanti detto, tali testi non si limitano ad un riordino meramente compilativo della materia, bensì innovano nella disciplina sostanziale e, ove tali innovazioni comportino una ricaduta sul conferimento agli enti locali, questa ricaduta dovrà significare anche previa individuazione dei principi

Si può fare concretamente l'esempio del testo unico sulle foreste dove potrebbe già trovare posto, alla luce di quanto detto, l'espressa indicazione di una serie di principi che costituirebbero limite inderogabile per l'autonomia normativa della provincia espressa nel regolamento forestale provinciale

La stessa cosa può dirsi per le leggi che individueranno le specifiche funzioni da conferire agli enti locali a seguito dell'emanazione dei D P C M di trasferimento di beni e risorse ai sensi della legge 59 anche se, a tale proposito, è bene ricordare che, nel caso della Toscana, la scelta fatta dalle leggi attuative dei decreti legislativi emanati a seguito

della 59, è nel senso di affidare questo compito (l'individuazione delle specifiche funzioni da conferire) a regolamenti di esecuzione approvati dal Consiglio regionale ; con tali regolamenti saranno individuate anche le funzioni il cui esercizio può essere delegato dalle Province ai circondari Siamo, dunque, a pieno titolo, nella categoria disciplinata dalla norma in questione (disciplina dell'esercizio delle funzioni conferite agli enti locali), è, semmai, in ordine alla natura dell'atto con cui si provvede (regolamento) che può, eventualmente, manifestarsi qualche perplessità, laddove la norma della legge 265 parla di "legislazione", anche se è, comunque, all'organo Consiglio regionale che spetta, in ogni caso, tale individuazione

Questo, dell'individuazione espressa dei principi, è un compito nuovo e impegnativo per il Consiglio regionale, vi dovrà provvedere in collaborazione con la Giunta regionale proponente dei testi di legge giacenti in Consiglio e che, in quanto presentati prima dell'entrata in vigore della 265, non contengono tale individuazione

5. Un ultimo aspetto Non è da sottovalutare, a mio avviso, ad ulteriore prova della complessità del tema, la necessità, oltre che l'opportunità, della ricerca di una volontà comune con gli enti locali al fine di addivenire, Regione da una parte ed enti locali dall'altra, all'individuazione di principi il più possibile condivisi (non si dimentichi, a tale proposito, che la violazione di tali principi sarebbe valutata in sede di legittimità dal comitato regionale di controllo)

Sotto questo aspetto la legislazione statale risulterebbe avvantaggiata, se così si può dire, rispetto a quella regionale, in quanto la conferenza Stato-città ed autonomie locali si porrebbe come la sede naturale per l'incontro delle volontà, dello Stato da una parte, e degli enti locali dall'altra

La Regione, invece, non disporrebbe di una sede analoga Si ricorda, a questo proposito, il caso delle sedi concertative ex decreto legislativo n 112 e l'attuazione che ne

è stata data in Toscana con quell'articolo standard inserito in tutte le leggi attuative del 112 la Regione promuove forme di concertazione permanente con gli enti locali *omissis* La concertazione *omissis* è attuata tra la Giunta regionale e le delegazioni rappresentative delle associazioni regionali delle province, dei comuni e delle comunità montane

Ciò vale, ovviamente, per la Giunta regionale Nel caso del Consiglio regionale della Toscana, il Consiglio delle autonomie potrebbe essere la sede per trovare l'accordo sull'individuazione di principi che non cadano come una scure sugli enti locali ma nascano invece da volontà condivise E' necessario, però, che questo organismo esca al più presto da una fase di rodaggio che rischia di trascinarsi troppo a lungo e, soprattutto, venga riconosciuto dagli enti locali come rappresentativo