

Manfredonia 4 luglio 2018

Presentazione del libro di

**ANTONIO NASUTI – I MINORI ENTI LOCALI FRA LEGISLAZIONE E
COSTITUZIONE – COMUNI, PROVINCE, CITTÀ METROPOLITANE, UNIONI E
FUSIONI DI COMUNI
Andrea Pacilli Editore 2018**

* * * * *

1. - Per i non addetti ai lavori va chiarito il titolo di “minori enti locali”.

Potrebbe, infatti, pensarsi alla espressione di un rapporto di inferiorità degli enti locali nei confronti del potere di altri enti locali e dello Stato, come se vi fosse una gerarchia di valori e di poteri. Sarebbe, peraltro, un’idea conforme ad un ordinamento istituzionale che, durante il fascismo, ebbe la massima espressione nel carattere della strumentalità ed ausiliarietà dei Comuni e delle Province che, indirettamente (così si diceva), perseguivano il superiore fine ed interesse nazionale di cui era portatore lo Stato. In questa visione, vi era una forte ingerenza attraverso la presenza nel territorio provinciale del Prefetto, rappresentante del Governo, che svolgeva la c.d. “funzione tutoria” nei confronti di questi enti locali i cui vertici erano nominati (Podestà) dal Governo. “Minori”, quindi, starebbe a sottolineare il rapporto di dipendenza e di ausiliarietà di questi enti nei confronti dello Stato.

Il libro di Nasuti, però, pur ricordando nella parte storico ricostruttiva questa esperienza del nostro ordinamento, muove la sua indagine ed esposizione nell’ambito ordinamentale venutosi a determinare a seguito della Costituzione del 1948 e delle leggi successive, sino ad arrivare ai giorni nostri, per cui in Nasuti “minori” sta ad indicare gli enti locali

territoriali che sono tali poiché presentano come loro parte costitutiva una porzione del territorio dello Stato e, quindi, esercitano la loro autonomia normativa, organizzativa e gestionale in un ambito territoriale minore perché circoscritto rispetto a tutto il territorio nazionale.

“Minori” sta, quindi, a significare che sono enti locali più piccoli per dimensione territoriale.

2. - Antonio (per gli amici Tonino) Nasuti ha avuto coraggio a scrivere un libro sui minori enti locali in un periodo di grande incertezza e di cambiamenti. Peraltro, è mutato il colore politico del Governo che rappresenta non l’alternarsi – a cui abbiamo già assistito in precedenza – tra destra e sinistra o, secondo un’espressione allargata verso le frange meno estreme, centro-destra e centro-sinistra, ma un effettivo mutamento dovuto al risultato elettorale favorevole a forze che hanno rotto gli schemi politici tradizionalile quali hanno sottoscritto un contratto con alcuni punti condivisi, ma non hanno manifestato alcuna idea sugli enti locali e segnatamente su quelli territoriali. Ciò non significa che gli enti locali rimarranno disciplinati con le norme già in vigore, perché, dalle prime avvisaglie, pare siano politici che amano cavalcare l’onda della indignazione e della rabbia dei cittadini, anche ora che sono al Governo. Quindi, dopo la pubblicazione del libro del Nasuti, la situazione è divenuta non solo ancora più incerta, ma soprattutto non prevedibile.

Quando il Nasuti ha pubblicato l’opera, sembrava segnato l’indirizzo volto a ridimensionare, se non a sopprimere la Provincia, dopo un periodo, sino al 2010, che aveva visto invece l’espansione di questo ente che pareva destinato a ricoprire il ruolo di ente intermedio di area vasta tra la Regione e i Comuni. Successivamente, però, sull’onda dell’antipolitica che guardava alla Provincia come un ente fonte di inutili sperperi e di “posti” di amministratori da attribuire ai politici di turno, con indennità abbondanti ed

avvertite come costi insopportabili, si è anticipato un disegno riformatore che doveva culminare nella riforma costituzionale del Titolo V e di altre disposizioni della Costituzione in cui era cancellata la Provincia in tutti gli articoli in cui compariva per eliminare ogni copertura e garanzia costituzionale della sua esistenza.

La riforma costituzionale è, però, naufragata per effetto del referendum del 4 dicembre 2016 ed è rimasta la legge Del Rio n. 56/2014 che, innanzitutto, ha ridotto la rappresentatività della Provincia eliminando l'elezione diretta dei consiglieri provinciali e del Presidente della Provincia che ora sono scelti attraverso elezioni di secondo grado in cui votano esclusivamente i consiglieri dei Comuni che appartengono alla Provincia; di poi, ha ridimensionato le funzioni di gestione della Provincia, riducendo il ruolo di quest'ultima all'indirizzo e al coordinamento, come sottolinea opportunamente Nasuti nel suo volume.

Inoltre, la Città metropolitana era ed è alla ricerca di una sua dimensione quale ente di aria vasta e non ha una disciplina compiuta.

Dunque, il Nasuti ha avuto coraggio nell'affrontare un tema che è alla ricerca di un assetto che possa assumere un carattere di (relativa) stabilità.

3. –La materia ancora in fase di assestamento, sedimentazione e chiarezza, ha dettato al Nasuti le coordinate della ricerca e del metodo: esposizione della normativa colta nella dimensione storica, politica e sociologica per portare il lettore all'attuale disciplina positiva, nella consapevolezza del continuo mutare delle previsioni normative e quasi per preparare al nuovo.

La problematica degli enti territoriali minori non è solo Provincia sì Provincia no, ma è una scelta di fondo sull'accentramento o decentramento.

Nasuti richiama la normativa costituzionale ed evidenzia che la nostra è la Repubblica delle autonomie, tanto che la riforma intervenuta con la

legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, ha modificato l'art. 114 che, se prima recitava "La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni", ora proclama "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato" che è affermazione fonte della equiordinazione istituzionale degli Enti territoriali in cui lo Stato è posto accanto non solo alle Regioni, ma anche ai minori enti locali.

La soluzione costituzionale, indubbiamente, è per il decentramento, tanto che, tra i principi fondamentali, l'art. 5 iscrive: "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

La riforma del titolo V della Costituzione intervenuta con la detta legge costituzionale n. 3/2001 spinge verso il decentramento legislativo nei rapporti tra Stato e Regioni e le funzioni amministrative, per l'art. 118, "sono attribuite ai Comuni", con questa eccezione: "salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

Nel volume si sottolinea che si è affermato "il pluralismo istituzionale paritario" con esclusione di "ogni possibilità di intendere quelle relazioni come un rapporto di gerarchia tra il livello di governo centrale e quello territoriale e i diversi soggetti istituzionali" che, "con pari dignità", concorrono "alla formazione dell'ordinamento repubblicano, del quale fanno parte" (pag. 95).

Il criterio di attribuzione delle funzioni amministrative è quello della sussidiarietà, nel senso che sono assegnate all'ente pubblico territoriale di minore dimensioni, più vicino ai cittadini ed il correttivo a questa regola generale è rappresentato dall'esigenza di assicurare l'esercizio unitario

delle funzioni amministrative, dall'adeguatezza e dalla differenziazione. La sussidiarietà è uno dei principi cardine della dottrina sociale della Chiesa cattolica.

Il Papa Pio XI nella Enciclica quadregesimo anno del 1931 rilevava che “è illecito togliere agli individui ciò che essi possano compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità” e questo è quanto stabilisce anche l'articolo 118, ultimo comma della Costituzione, per il quale i soggetti istituzionali territoriali che costituiscono la Repubblica “favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”. Si tratta della sussidiarietà c.d. orizzontale che imputa agli stessi cittadini lo svolgimento di funzioni amministrative quando ciò sia possibile.

L'Enciclica quadregesimo anno prosegue affermando che “è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare” (n. 80) e considera necessario che “l'autorità suprema dello Stato rimetta ad associazioni minori ed inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento” (n. 81). In verità si tratta di un principio risalente a San Tommaso d'Aquino esposto nel *De Regimine Principum* e, prima ancora, alla impostazione della filosofia aristotelica nel definire i rapporti tra individuo e formazioni sociali.

La sussidiarietà ha trovato un importante riconoscimento a livello comunitario nel trattato di Maastrich e molti testi legislativi ordinari lo hanno richiamato come base per l'allocazione delle funzioni amministrative.

Ma se questi sono i principi costituzionali che il Nasuti considera e pone come guida nell'interpretazione dei rapporti istituzionali, il Nostro ha evidenziato che la legislazione ordinaria non è ancora intervenuta ad attuare completamente detti precetti.

4. – Quando si parla di decentramento – e cioè trasferimento del potere decisionale dal centro alla periferia – è da tenere presente che le dimensioni variano nella concreta applicazione, nel senso che è possibile considerare più livelli di decentramento e, soprattutto, la quantità di funzioni decentrate per cui, nella sostanza, è un criterio relazionale. Certamente, però, si opera in senso contrario al decentramento se la normativa attribuisce al centro funzioni in precedenza svolte in periferia.

Ed è quello che è accaduto nel nostro Paese con la centralizzazione delle committenze che contribuiscono, in teoria, dato l'ampio volume degli acquisti, ad un aumento della concorrenza, ad una professionalizzazione della commessa pubblica e ad una riduzione della spesa; la centralizzazione opera in due modi, facendo agire il centro come grossista e, quindi, comprando, immagazzinando e distribuendo ovvero come intermediario, aggiudicando appalti, gestendo sistemi di acquisizione o concludendo accordi quadro ad uso delle amministrazioni aggiudicatrici. Invero, è una previsione del 69° considerando della direttiva appalti 24/2014 e che è stata riprodotta nel codice degli appalti n. 50/2016 nell'art. 3. Già in precedenza la legislazione italiana, nell'ambito della razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi occorrenti alla pubblica amministrazione e per realizzare economie di scala funzionali al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, ha istituito centrali di committenza che si occupano stabilmente di svolgere gare pubbliche per l'approvvigionamento di beni, servizi o lavori per conto di altre amministrazioni aggiudicatrici, evitando la frammentazione di procedure ed ottenendo, su acquisti di maggiori dimensioni, risparmi in termini di prezzi e di costi di gestione della procedura. E così, con la legge finanziaria del 2007 (L. n. 296/2006), si è introdotto l'obbligo, tuttora vigente, per tutte le amministrazioni statali, centrali e periferiche di approvvigionamento tramite l'utilizzo delle

convenzioni quadro stipulate da Consips.p.a., mentre per tutte le altre amministrazioni è prevista la possibilità di ricorso alle convenzioni e, comunque, l'obbligo di utilizzo dei relativi parametri di prezzo-qualità per i limiti massimi nella stipulazione di contratti.

Gli enti del servizio sanitario devono, invece, utilizzare le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento.

La legislazione si è andata evolvendo in questa direzione.

Si tratta indubbiamente di una forma di accentramento che contraddice le norme costituzionali, ma che viene giustificata, sempre sul piano costituzionale, dalla previsione dell'art. 81 della Costituzione che pone il principio dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio.

Ma questo accentramento sulla gestione degli approvvigionamenti delle pubbliche amministrazioni non è stato indolore per i territori cui fanno capo i minori enti locali. A titolo di esempio, posso indicare gli acquisti del Tribunale ordinario che oggi avvengono tramite Consips.p.a. e, in precedenza, presso i piccoli e micro imprenditori locali. La generalizzazione del sistema per tutti gli organi periferici delle amministrazioni dello Stato e per le altre amministrazioni pubbliche ha comportato un depauperamento del territorio a vantaggio dei grossi gruppi industriali che hanno potuto partecipare alle gare nazionali di rilevante importo.

Questa centralizzazione può anche aver portato, in apparenza, dei risparmi di spesa, ma non solo ha causato danni all'economia locale, ma alla fine non ha inciso sui costi perché le forniture non brillano per qualità, e si può considerare, a titolo di esempio, le matite che ora sono in dotazione e che si spezzano continuamente, aumentandone il consumo e, quindi, la spesa.

Inoltre, gli scandali e le corruzioni, con la centralizzazione delle forniture, non sono diminuite come ci ha riferito la cronaca giornalistica.

Volendo pensare a male, la centralizzazione è un vantaggio per l'ipotetico corrotto che deve avere rapporti con pochissime grandi imprese, riducendo così il rischio che gli eventi di corruttela si propaghino e divengano noti.

Il territorio è stato penalizzato anche perché i minori enti locali hanno visto ridurre notevolmente le loro risorse economiche perché lo Stato ha voluto contenere il debito pubblico nazionale, scaricando sul territorio i sacrifici che hanno portato al contenimento dei servizi forniti alla collettività sul piano sia quantitativo che qualitativo. Questa vigorosa stretta della cinta non ha ridotto, però, in assoluto, il debito pubblico poiché il centro evidentemente ha aumentato i costi per il suo funzionamento e, quindi, la spesa.

Il risultato è stato la riduzione di attrattività per le attività economiche, professionali e di lavoro per la periferia e soprattutto per il Sud, con il conseguente esodo dei nostri giovani verso, nella migliore delle ipotesi, altri centri italiani, se non europei (Germania e in precedenza Inghilterra).

Il decentramento favorisce lo sviluppo delle periferie, ma la politica governativa degli ultimi tempi è andata in senso inverso, con forte centralizzazione, culminata nella riforma costituzionale che aveva modificato il Titolo V della Costituzione per dare copertura costituzionale a questo neocentrismo, ma che è stata bloccata dal referendum del 4 dicembre 2016.

5. – Nel libro di Nasuti trasuda la passione civile e l'impostazione morale che lo animano, per cui non si sottrae ad affrontare problematiche che lo vedono dalla parte minoritaria della dottrina.

Egli, infatti, in apposito capitolo (il n. 5), espone il nuovo regime dei controlli che, a seguito della Legge costituzionale n. 3/2001, sono stati eliminati per quanto riguarda quelli di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali, ma anche quelli di merito, nella forma

di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione.

Di contro, si affermano i controlli sostitutivi e dilagano quelli della Corte dei Conti, ma anche quelli interni, sulle risultanze gestionali e sulla verifica dei risultati.

Nasuti non avversa questi controlli sulla gestione e sui risultati, ma è contrario all'abolizione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti amministrativi che sono stati eliminati perché ritenuti, da una parte della dottrina, lesivi dell'autonomia degli enti locali territoriali e, quindi, come tali, andavano soppressi (pag. 129).

Egli sottolinea, invece, che il controllo preventivo sugli atti risponde al principio di verifica della legittimità, prima di portarli a compimento, e non può contrastare con l'autonomia riconosciuta agli enti minori territoriali con la Costituzione, se non altro per un rilievo di carattere testuale: la Carta Costituzionale contemplava detti controlli, prima della modifica intervenuta con L. cost. n. 3/2001, e nel contempo, affermava l'autonomia degli enti locali minori, prevedendoli entrambi, per cui non può ritenersi che vi sia una forte lesione dell'autonomia degli enti locali territoriali.

La questione dei controlli preventivi di legittimità è stata oggetto di dibattito in dottrina che ha evidenziato come il nostro sistema, a differenza di quelli di derivazione anglosassone, si preoccupava di verificare che gli atti fossero conformi alle disposizioni normative che ne prevedono la produzione e, quindi, legittimi e si disinteressava, poi, che quanto stabilito con detti atti fosse realizzato nel concreto. Un esempio calzante fu quello che addusse Massimo Severo Giannini in un storico convegno a Pescara dove partecipai quale giovanissimo studioso: in Italia si verifica se gli atti di aggiudicazione di un appalto per la costruzione di un ponte siano legittimi, ma non vi è nessun controllo volto ad accertare se poi il ponte venga effettivamente realizzato.

Il rilievo della dottrina, però, non esclude la coesistenza dei controlli preventivi di legittimità con quelli successivi di gestione e di verifica del risultato, come giustamente rileva il Nasuti il quale auspica la reintroduzione dei controlli di legittimità, in considerazione del dilagare della corruttela nelle pubbliche amministrazioni e perché si tratta della verifica della conformità degli atti alla legalità che è un principio fondante di ogni Stato di diritto e che non va ad interferire con l'autonomia riconosciuta agli enti locali che opera su un altro piano che è quello delle scelte e degli indirizzi generali e specifici dell'ente.

Peraltro, i Comuni e le Province mantengono il segretario che dovrebbe assicurare la legittimità degli atti deliberativi, ma questa figura non ha più, dal punto di vista ordinamentale, quella posizione di sostanziale indipendenza nei confronti degli organi politici degli enti territoriali perché ora sono di nomina e di fiducia del Sindaco o del Presidente della Provincia, per cui, nella sostanza, anche questa verifica si è molto attenuata ed è poco efficace.

Questa situazione è avvertita molto dalle opposizioni che siedono in Consiglio comunale le quali, di fronte alle più palesi illegittimità, non hanno altra strada che quella di ricorrere al giudice amministrativo, qualora venga riconosciuta la legittimazione per essere stato lesa un loro interesse personale, diretto ed attuale, di solito non riconosciuta al Consigliere comunale, se non per le questioni inerenti all'esercizio delle funzioni proprie del componente del Consiglio comunale.

Il rispetto della legalità è una conquista cui non si può abdicare e le riflessioni di Nasuti sui controlli preventivi di legittimità sugli atti vanno tenute in debita considerazione, dati i tempi in cui viviamo pur se indubbiamente appesantiscono l'azione dell'ente.

6. –Ad uno sguardo di insieme, il volume del Nasuti appare molto articolato perché, pur mantenendo sempre l'impostazione di fondo che costruisce la disciplina degli enti locali sul piano storico-normativo, espone: a) le origini e i caratteri delle autonomie locali prima della Costituzione della Repubblica Italiana e dopo quest'ultima, individuando un primo periodo che arriva sino alla legge 8 giugno 1990 n. 142, quando interviene un'effettiva riforma del Comune e della Provincia, per poi considerare la riforma costituzionale del Titolo V e le sue ricadute sulla legislazione statale ordinaria e, quindi, le leggi successive sino all'attualità; b) l'autonomia statutaria e il contenuto degli statuti, la potestà regolamentare e i controlli sugli organi, a seguito dell'espunzione dei controlli preventivi sugli atti; c) l'ordinamento della Città metropolitana, della Provincia, delle unioni e delle fusioni di Comuni e gli arresti della Corte Costituzionale in proposito.

Il contenuto dà, quindi, un'idea abbastanza completa dell'ordinamento dei minori enti locali, tessuto in un continuo rapporto tra la Costituzione e la legislazione.

Voglio anche sottolineare che la prosa è accattivante e coinvolge il lettore poiché lo introduce in un mondo non di regole asettiche, ma di principi quali sono venuti formandosi nel tempo, per cui non stanca, come solitamente accade per libri che espongono esegeticamente le norme, ma invita ad andare avanti, a proseguire e a concludere la lettura.

È evidente che il Nasuti ha tratto profitto dall'esperienza maturata sul campo che, quindi, gli ha fatto conoscere i problemi effettivi che si incontrano nell'amministrazione degli enti locali territoriali, per cui va al nocciolo della questione, fermandosi sui profili di maggiore interesse e importanza per la disciplina, senza perdersi in sterili esposizioni.

Ed è per questo che nell'introduzione al libro che il Nasuti mi ha dato l'onore di redigere, ho ringraziato l'Autore per questo lavoro impegnativo

che dà un contributo significativo allo studio degli enti minori e rappresenta un indispensabile punto di riferimento e di partenza per la costruzione della disciplina normativa a venire ed inoltre, per la passione civile e la impostazione morale che guidano il Nasuti, il suo lavoro induce a un ottimismo di fondo, proprio di chi ha speso la propria vita al servizio delle istituzioni in cui crede.

Debbo in conclusione dire che questo volume mette in luce una doppia valenza della impostazione culturale e giuridica di Antonio Nasuti: è uno storico delle idee e dell'evoluzione sociale e normativa, ma è anche un fine giurista che affronta ogni questione, forte di un metodo che si spinge all'analisi anche esegetica, per poi giungere ad una superiore sintesi.

E allora ancora grazie Tonino!

ENRICO FOLLIERI