

Presentazione

Il «Prontuario degli Enti locali», che si presenta al lettore in questa sua prima edizione, intende costituire una risposta alle nuove ed aumentate esigenze di informazione che, oggi, hanno Comuni e Province.

Non a caso questo Prontuario è stato pensato e realizzato ora: la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione rivoluziona completamente il ruolo degli Enti locali all'interno della Repubblica, partendo proprio dalla centralità del Comune nello svolgimento delle funzioni amministrative, così come dispone il primo comma dell'art. 118.

Come è noto, gli ultimi anni hanno visto una forte azione di decentramento di compiti e funzioni e, contestualmente, un sensibile aumento della autonomia degli Enti locali. Anche nel nostro Paese, si è avviato un processo di attuazione serio e condiviso del «principio di sussidiarietà», di avvicinamento e coinvolgimento, quindi, dei cittadini nello svolgimento delle attività amministrative.

È in particolare con la legge n. 59/1997 (e con il Dlgs n. 112/1998, che di tale legge costituisce attuazione), che si è avviato un processo di «destatalizzazione» nell'esercizio di compiti e funzioni amministrativi, che, se pure passa attraverso un loro primo conferimento alle Regioni, vede proprio negli Enti locali i soggetti destinatari finali delle competenze sottratte allo Stato.

Tale processo, avviato con leggi ordinarie, spinto fino al possibile a Costituzione invariata, ha trovato infine la propria affermazione con la modifica costituzionale attuata con la legge Costituzionale n. 3/2001. Come si è detto, gli Enti locali si collocano ora in un orizzonte di equiordinazione, principio che l'art. 114 Cost. afferma per tutti gli Enti territoriali, Stato compreso, e trovano nella medesima disposizione l'affermazione della propria autonomia statutaria, cui si aggiunge il riconoscimento della potestà regolamentare in materia di organizzazione dei servizi e nello svolgimento delle funzioni loro affidate (art. 117, comma sesto).

In tale contesto profondamente modificato si colloca l'art. 118 Cost. che costruisce il sistema amministrativo del Paese intorno al Comune, quale ente affidatario per eccellenza dello svolgimento delle funzioni amministrative.

A fronte di tali profonde modificazioni sul piano dei compiti, anche la struttura dell'Ente locale si è profondamente modificata: dalla legge n. 142/1990 fino al Testo Unico (Dlgs n. 267/2000), il Comune e la Provincia assumono una fisionomia del tutto nuova, che ruota attorno alla peculiarità dello Statuto ed agli strumenti di raccordo con la comunità locale. Né può essere sottaciuta, ad un decennio di distanza, la

XVIII PRONTUARIO DEGLI ENTI LOCALI

riforma del sistema elettorale amministrativo, con tutte le conseguenze che la elezione diretta dell'organo di vertice comporta nel riassetto (non solo giuridico) dei rapporti e dell'habitus dell'Ente locale.

E tuttavia il processo di ridefinizione degli Enti locali non può dirsi terminato. Anzi, proprio la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione ripropone nuovamente l'esame dell'adeguatezza di molte delle disposizioni del pur recente Testo Unico; postula un aggiornamento (se non una riscrittura) degli Statuti. Si tratta, ovviamente, di un processo complesso e certamente non breve, che passa, innanzi tutto attraverso le leggi statali di attuazione della riforma costituzionale, ma che non potrà dirsi compiuto fintanto che non si strutturi una figura di Ente locale del tutto nuovo frutto dell'esercizio effettivo dell'autonomia statutaria, sia pure nell'ambito delle leggi generali che ne regolano l'ordinamento.

Il quadro delle modificazioni di recente intervenute non sarebbe completo se non si richiamassero due aspetti, relativi a tutte le pubbliche amministrazioni, che assumono profili particolari proprio negli Enti locali: ci si riferisce alla riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni sulla base del principio di separazione tra indirizzo politico-amministrativo ed attività gestionale (art. 4 Dlgs n. 165/2001) ed alla «contattualizzazione» (con le sue conseguenze) del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Ambedue gli aspetti pongono problemi nuovi all'Ente locale. Nel primo caso, ci si può porre la domanda se un principio di separazione, quale quello richiamato, sia effettivamente applicabile (ed applicato) indifferentemente ad organismi amministrativi grandi e complessi e a piccole realtà che vivono molto spesso di rapporti interpersonali. Nel secondo caso, la cd. «privatizzazione» del rapporto di lavoro, il mutamento di giurisdizione, l'attribuzione della difesa nel giudizio di primo grado alla stessa amministrazione comportano problemi nuovi sul piano organizzativo, ma anche di preparazione e sensibilità del personale dell'Ente.

È questo il contesto, fortemente innovato e non del tutto consolidato, in cui si colloca questo «Prontuario». Occorre immediatamente precisare che esso non ha la pretesa di fornire una risposta esaustiva ai problemi affrontati, né di coprire (sarebbe impossibile) il vasto arco di problemi, piccoli e grandi, che quotidianamente si pongono all'amministratore ed al funzionario dell'Ente locale. Più modestamente (ma – si spera – utilmente), si è ritenuto di selezionare alcune decine di voci, rappresentative di materie o di funzioni complesse attribuite a Comuni e Province, e di fornire quindi al lettore un primo e tendenzialmente esaustivo orientamento.

Nelle singole voci è presente sia una esposizione teorica dei principi che regola la materia trattata, sia la sua disciplina giuridica, sia, infine, la «ricaduta» sul piano pratico. Ogni voce tiene conto degli indispensabili aggiornamenti normativi e fornisce i richiami alla principale giurisprudenza che si è formata sul punto. Quest'ultimo aspetto, inoltre, oltre ad essere affrontato mediante richiami nel testo, si giova anche della esplicitazione delle massime di sentenze che sono sembrate più utili ed interessanti per l'operatore.

Gli argomenti trattati nel Prontuario tentano di toccare tutte le principali tematiche amministrative:

– un primo nucleo di argomenti risponde ad esigenze di aggiornamento della figu

PRESENTAZIONE XIX

ra dell'Ente locale all'indomani della riforma costituzionale; è questo il caso delle voci «Controlli» (profili costituzionali) e «Statuto e regolamento»;

– un secondo nucleo, riguarda l'organizzazione e gli organi dell'Ente. Appartengono a tale nucleo le voci sugli «Organi», le «Elezioni amministrative», la «Dirigenza», il «Segretario comunale e provinciale», il «Difensore civico», ed altre;

– un terzo nucleo, riguarda in generale i procedimenti amministrativi e le peculiarità di tali procedimenti sia alla luce di recenti innovazioni legislative, sia considerando le specificità di tali procedimenti generali una volta calati nella realtà degli enti locali. Si pensi, in tal senso, alle voci «Autocertificazione», «Avvio e conclusione del procedimento», «Silenzio della p.a.», «Verbale e verbalizzazione», «Responsabile del procedimento», «Conferenza di servizi» ed altre;

– un quarto nucleo riguarda i principali compiti interessanti la vita dell'Ente locale, dall'attività edilizia, agli appalti di lavori, forniture e servizi, fino alla espropriazione per pubblica utilità;

– un quinto nucleo, infine, concerne gli aspetti di contabilità e bilancio, nonché i tributi locali.

Le varie voci del Prontuario, come si è detto, sono aggiornate alle più recenti modifiche legislative. Si pensi, in particolare, alla voce «Espropriazione per pubblica utilità», che descrive le nuove competenze e procedure da applicarsi a partire dal 30 giugno 2003, e che hanno recentissimamente (con il Dlgs n. 302/2002) subito ulteriori e sensibili modificazioni.

Infine, proprio in virtù dei nuovi compiti e responsabilità che gravano sull'Ente locale, si è ritenuto di aggiungere alcune voci solo apparentemente di carattere generale, ma che, al contrario, hanno ricadute notevoli sull'attività quotidiana di amministratori e funzionari. Ci si riferisce alle voci sul «Processo amministrativo e pubblica amministrazione», sull'«Interesse legittimo e risarcimento del danno» e sull'«Autotutela». Il riconoscimento in favore del cittadino del risarcimento del danno da atto illegittimo comporta per tutte le pubbliche amministrazioni, e per tutti coloro che hanno competenza provvedimentale (e, quindi, innanzi tutto, per i dirigenti degli Enti locali) una consapevolezza piena delle relative problematiche e dei mezzi (ad esempio, l'autotutela) per eliminare o ridurre i possibili profili risarcitori.

Un volume composito e complesso, che tocca temi ampi e diversificati, come il «Prontuario degli Enti Locali», frutto del lavoro di più Autori, con provenienze e professionalità diverse ma che – da vari punti di vista – conoscono la realtà degli Enti locali, si propone necessariamente, nella sua prima edizione, al giudizio ed anche alla indulgenza ed ai consigli dei lettori, perché si possa, successivamente, arricchirlo di nuove voci o approfondire aspetti di quelle già pubblicate.

È, quindi, con la consapevolezza dei limiti derivanti dal confronto con una materia complessa, ma anche con la soddisfazione di un lavoro avviato, che si spera che questo volume potrà risultare utile ed aiutare a risolvere anche solo alcuni dei problemi quotidiani.

Oberdan Forlenza