

La Repubblica (Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane e Stato) dopo la riforma costituzionale del 2001

La Costituzione "federale": la riforma del 2001 punto per punto

La riforma costituzionale sul federalismo - che rinnova gli articoli 114, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 127 e 132 della Carta fondamentale (mentre sono abrogati gli articoli 115, 124, 125-I comma, 128, 129, 130, 133) - è stata approvata dal corpo elettorale con il referendum confermativo del 7 ottobre 2001. La legge costituzionale (licenziata in seconda lettura dalla Camera il 28 febbraio e dal Senato l'8 marzo 2001) modifica radicalmente il titolo V della parte seconda della Costituzione (Le Regioni, le Province e i Comuni). Su domanda di un quinto dei membri delle due Camere, il testo della legge costituzionale, non essendo stato approvato nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, è stato sottoposto a referendum popolare. Per questo tipo di referendum, la Costituzione non prescrive alcun quorum di partecipazione alla votazione: *"La legge sottoposta a referendum - dice l'articolo 138 - non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi"*. L'ufficio centrale per il referendum della Cassazione ha dichiarato il 22 marzo 2001 ammissibile il quesito referendario sul federalismo presentato dai parlamentari del Centro-sinistra e del Centro-destra, naturalmente con opposte intenzioni: i primi chiedevano ai cittadini un giudizio confermativo sulla riforma costituzionale da loro promossa e approvata in fine legislatura; Polo e Lega volevano, invece, l'abrogazione di una legge da loro definita incompleta.

I punti centrali della riforma. A segnare il passaggio dallo Stato centralista a una visione di federalismo solidale il nuovo articolo 114 apre affermando che *"la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento"*. L'articolo 114 in sostanza riconosce la pienezza dell'autonomia statutaria, dei poteri e delle funzioni delle Regioni e degli enti locali. Lo Stato è alla pari dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni. Viene conferito alla città di Roma lo status giuridico di "Capitale della Repubblica". *"Le leggi regionali - dice l'articolo 117 - rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive"*.

La riforma costituzionale si sviluppa, quindi, secondo i seguenti principi:

a) in base all'articolo 117, *"la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"*. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; immigrazione; rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; cittadinanza, stato civile e anagrafi; giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; norme generali sull'istruzione; previdenza sociale; legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

b) Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della

comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Le Regioni, quindi, si occuperanno anche delle professioni intellettuali: è una novità di grande profilo.

c) Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

d) Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni 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. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

e) I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Il nuovo articolo 119 della Costituzione introduce il federalismo fiscale. Gli enti locali possono dunque stabilire e applicare tributi propri, in più sono chiamati a compartecipare al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio. Lo Stato non esce però dalla scena: alla legge ordinaria è infatti attribuito il compito di istituire un fondo perequativo (ma senza vincoli di destinazione) per le zone più svantaggiate. In più lo Stato ha il compito di rimuovere gli squilibri sociali ed economici, destinando risorse aggiuntive in favore di determinati enti locali.

f) Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. L'articolo 118 della Costituzione stabilisce i principi di sussidiarietà verticale (o istituzionale) e orizzontale (o sociale). Più poteri dunque alle autonomie locali (il potere amministrativo parte dal comune, in quanto ente più vicino ai cittadini) e maggiore responsabilizzazione della società civile nella gestione dei servizi pubblici.

g) La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge.

h) Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.

i) In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.

l) abolizione del commissario di governo presso le Regioni; abolizione del controllo di legittimità dello Stato sugli atti amministrativi della Regione; abolizione del controllo di legittimità della Regione sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali.

m) In attesa dell'eventuale istituzione della Camera delle Regioni (con la riforma della sezione I del titolo I della parte II della Costituzione), i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

n) la nuova stesura dell'articolo 116 ha introdotto il nome bilingue per il Trentino Alto Adige/Sudtirolo e per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

o) entra nella Costituzione la promozione della "parità d'accesso tra donne e uomini alle cariche elettive".

Le Regioni sono gli arbitri del futuro delle professioni

"Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato". L'ottica del vecchio articolo 117 della Costituzione, che elencava le materie di competenza regionale, è stata ribaltata dalla riforma della parte quinta della Costituzione approvata definitivamente dal corpo elettorale con il referendum confermativo del 7 ottobre 2001. Nel nuovo testo dell'articolo 117 si indicano le materie di competenza statale: *"politica estera, difesa e forze armate, moneta e tutela del risparmio e mercati finanziari, tutela della concorrenza, perequazione delle risorse finanziarie, giurisdizione, referendum statali, ordine pubblico, sicurezza federale"*. Per le restanti, la competenza viene affidata alle Regioni. E' materia di legislazione concorrente, invece, quella relativa alle **"professioni"**. Che "prima" era appannaggio in via esclusiva dello Stato. La materia delle professioni estesa alle Regioni è una novità di grande profilo: *"Nelle materie di legislazione concorrente - dice il nuovo articolo 117 - spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato"*.

L'assetto attuale delle professioni. Il Dlgs n. 300/1999 affida al Ministero della Giustizia la vigilanza sugli Ordini professionali e al Ministero dell'Università la "missione" di formare i nuovi professionisti. *"Rientra nella discrezionalità del legislatore ordinario determinare le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è opportuna l'istituzione di Ordini o collegi e la necessaria iscrizione in appositi albi o elenchi (art. 2229 Cod. civ.)"*. Il comma 18 dell'articolo 1 della legge n. 4/1999 affida al ministero dell'Università, di concerto con quello della Giustizia, il compito di "integrare e modificare" gli attuali ordinamenti sull'accesso alla professioni e di raccordarli con le lauree triennali e con le lauree specialistiche biennale.

La competenza concorrente. Le Regioni, quindi, hanno spazio per affiancare l'azione dello Stato nel campo delle professioni, promuovendo iniziative buone per professionalizzare i neo-laureati e per raccordare le lauree (triennali e specialistiche biennali) agli Albi. Una sentenza della Corte costituzionale (la n. 271 del 22 luglio 1996) afferma che *"nella materia di competenza concorrente, i principi fondamentali risultanti dalla legislazione statale esistente, assolvono alla funzione loro propria, che è quella di unificare il sistema delle autonomie ai livelli più alti, solo quando hanno il carattere di stabilità e univocità"*.

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. Roma capitale della Repubblica è nella Costituzione.

Dice l'art. 5 della Costituzione: *"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"*.

Dice l'art. 114: *"La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento"*

Un filo, quindi, lega l'art. 5 che fissa un principio fondamentale della nostra Carta e l'art. 114. Possiamo affermare, quindi, che l'Italia, Repubblica democratica fondata sul lavoro,

ha uno Stato organizzato su una pluralità di enti locali e regionali. Lo Stato accentrato, uscito dal Risorgimento, non esiste più. Nel nuovo articolo 114, che proclama Roma capitale della Repubblica, c'è la eco del famoso e solenne discorso di Camillo Cavour davanti al primo Parlamento dell'Italia libera: era il 27 marzo 1861. Cavour disse in quell'occasione che Roma era la capitale del nuovo Stato unitario acclamata dalla pubblica opinione. Nove anni dopo i bersaglieri liberarono Roma dal dominio pontificio.

Una definizione della Regione

È il più grande ed importante ente territoriale. Essa può essere configurata come ente costituzionale a base territoriale, in quanto trova direttamente nella Costituzione il fondamento dei propri poteri ed è destinata ad attuare il dettato costituzionale nell'ambito di un determinato territorio. La regione è pertanto dotata di autonomia statutaria, legislativa, amministrativa e finanziaria.

Le Regioni (articoli 116 e 131 della Costituzione)

Le Regioni sono 20. Cinque hanno uno statuto speciale e, a norma dell'art. 116, *dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali*. Le Regioni a statuto speciale sono il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Lo statuto della Sicilia risale al 1946 (due anni prima, cioè, del 1948, quando diventò operativa la nostra Carta costituzionale).

Le quindici Regioni a statuto ordinario o di diritto comune sono: Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Abruzzo e Molise (le ultime due inizialmente erano unite).

La "specialità" delle Regioni a statuto speciale

L'articolo 116 della Costituzione recita: *"Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata"*.

Se per la Valle d'Aosta e per il Trentino-Alto Adige la ragione della "specialità" è costituita dal regionalismo etnico, per le altre Regioni ci sono notevoli elementi di differenziazione che non consentono una trattazione comune.

Infatti, se per le Regioni ordinarie i tratti caratteristici - relativi all'organizzazione di governo, a poteri e funzioni, alla modalità di composizione dei vari organi, alla ripartizione delle competenze tra gli stessi - sono individuabili nella Costituzione, per le Regioni speciali, invece, sono da ricercarsi nei rispettivi statuti, regione per regione.

Con leggi costituzionali n. 2, 3, 4, 5 del 26 febbraio 1948 vennero approvati gli statuti speciali di Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige mentre per l'approvazione dello statuto del Friuli-Venezia Giulia si dovette attendere ben 15 anni

(per motivi di carattere internazionale legati al Territorio libero di Trieste) sino all'approvazione della legge costituzionale n. 1/1963.

Sicilia - La Sicilia aveva già ricevuto uno statuto con decreto luogotenenziale (D.Lgt.) n. 455 del 15 maggio 1946 che aveva adottato il progetto elaborato da una consulta regionale, appena istituita e che affiancava un apposito Alto Commissario. L'Assemblea costituente, per mancanza di tempo, convertì tale statuto nella legge costituzionale n. 2 del 26 febbraio 1948, senza coordinarlo con la Costituzione.

Gli organi della regione Sicilia, infatti, prevedono un'Assemblea dei Deputati (90); la Giunta degli Assessori; il Presidente della regione; un Consiglio di Giustizia amministrativa (corrispondente al Consiglio di Stato). L'Alta Corte regionale ha cessato ogni attività nel 1955: le sue attribuzioni e competenze sono state assorbite in quelle della Corte costituzionale che ha in proposito pronunciato una decisione nel 1957.

Sardegna - La Sardegna, pur non avendo acquistato una vera e propria autonomia per l'isolamento in cui si era trovata per gli eventi bellici, in seguito al D.Lgt. n. 21 del 27 gennaio 1944 veniva già retta da un Alto Commissario affiancato da una Giunta consultiva e, successivamente, da una Consulta regionale.

Lo statuto venne approvato dall'Assemblea costituente con legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948.

Valle d'Aosta - Lo statuto della regione Valle d'Aosta venne approvato dall'Assemblea costituente con legge costituzionale n. 4 del 26 febbraio 1948. La regione, però, era già una Circonscrizione autonoma istituita con D.Lgt. n. 545 del 7 settembre 1945 che dava un particolare ordinamento volto a valorizzare gli istituti del governo locale.

Trentino-Alto Adige - Già con il D.Lgt. n. 845 del 22 dicembre 1945 era stato consentito, nella provincia di Bolzano, l'uso della lingua tedesca nella redazione degli atti pubblici e nei rapporti con le autorità. Il 5 settembre 1946 venne concluso a Parigi l'accordo De Gasperi-Gruber che prevedeva una maggiore tutela del gruppo minoritario tedesco.

La Costituzione italiana (art. 116) riunì le province di Trento e Bolzano in un'unica regione il Trentino-Alto Adige il cui statuto fu adottato con legge costituzionale n. 5 del 26 febbraio 1948. In realtà, alle due province venne riservata una posizione particolare, consentendo loro di emanare norme legislative, per cui non avevano più nulla in comune con le altre istituzioni provinciali.

Lo statuto venne poi radicalmente modificato con legge costituzionale n. 1 del 10 novembre 1971. Molte furono le novità introdotte: da quelle che garantiscono e rafforzano l'autonomia di entrambi gli Enti provinciali nei confronti della regione a quelle che prevedono numerose ed importanti nuove attribuzioni, tra cui quelle che legittimano le due Province a ricorrere alla Corte costituzionale, nei termini di qualunque Ente regionale.

Le due Province, infatti, hanno un ordinamento giuridico regionale a regime speciale, nonostante il nome di Province. Trento e Bolzano formano così una singolare triade con la regione Trentino-Alto Adige, che si limita a conservare i poteri di ordinamento di alcuni Enti. La chiusura del "pacchetto" - tra cui è compresa la già avvenuta approvazione da parte del Parlamento italiano della creazione, a Bolzano, di una sezione staccata della Corte di Appello di Trento - ha consentito il rilascio, da parte austriaca, della "quietanza liberatoria" e la conclusione della vertenza sul piano internazionale.

Friuli-Venezia Giulia - Lo statuto della regione Friuli Venezia Giulia, per i motivi di carattere internazionale legati al Territorio libero di Trieste, è stato adottato con legge costituzionale n. 1 del 31 gennaio 1963.

Dopo la prima guerra mondiale, Trieste ed il territorio giuliano passarono all'Italia. Dopo l'8 settembre 1943 l'Alto Adige, il Friuli, Trieste (con Istria e Dalmazia) passarono sotto la diretta amministrazione tedesca. Trieste fu liberata il 12 giugno 1945. Con il Trattato di pace del 1947 furono fissati i nuovi confini. L'accordo di Londra nel 1954 riconobbe all'Italia l'amministrazione della fascia costiera (zona A con Trieste) ed alla Jugoslavia quella dell'entroterra giuliano (zona B). Il Trattato di Osimo del 1975 ha reso definitiva questa spartizione.

Le disposizioni della riforma costituzionale 2001 si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

L'articolo 10 della legge costituzionale di riforma afferma: "*1. Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite*".

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Dice l'articolo 117: "*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:*

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;

b) immigrazione;

c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;

d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;

e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;

f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;

g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;

h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;

i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;

l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

n) norme generali sull'istruzione;

o) previdenza sociale;

p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;

q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;

r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;

s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato".

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni 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.

L'articolo 118 afferma: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni 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. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

L'articolo 119 afferma: "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti".

Le Regioni non possono istituire dazi. Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali

L'articolo 120 recita: "La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la

libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione".

Gli organi della Regione

L'articolo 121 determina gli organi della Regione: "Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo presidente. Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere. La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni. Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica".

Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali. Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.

L'articolo 122 dice: "Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi. Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo. Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza. I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta"

Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.

Il nuovo testo dell'articolo 123 è questo: "Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge

non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione. Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi. In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali".

Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado

L'art. 125 (è stato abrogato solo il 1° comma) dice: *"Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione".*

Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge.

L'articolo 126 recita: *"Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica. Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione. L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio".*

Leggi regionali e leggi statali: Governo e Regioni possono rivolgersi alla Corte costituzionale

Dice l'articolo 127: *"Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione. La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge".* L'articolo 127 accresce il ruolo di garanzia della Corte costituzionale, che diventa arbitro esclusivo dei conflitti Stato-Regioni.

Si possono creare nuove Regioni o fondere Regioni già esistenti. Si può consentire che Province e Comuni siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra".

Questo il nuovo testo dell'articolo 132: *"Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione di abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse. Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra"*.

I regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

L'articolo 11 della legge costituzionale di riforma afferma: *"1. Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. 2. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti"*.

Favorita l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà.

L'articolo 118 della C. afferma che *"Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà"*. Il principio di sussidiarietà comporta la dislocazione delle responsabilità pubbliche presso le autorità amministrative più vicine ai cittadini interessati, consentendo loro un controllo più efficace sull'operato dei pubblici poteri.

Il principio di sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà è nell'articolo 5 del Trattato delle Comunità Europee del 25 marzo 1957 (successivamente modificato nel 1992 e nel 1997). In base a tale principio, la Comunità Europea può intervenire in alcuni settori soltanto se gli obiettivi da raggiungere non possono essere efficacemente realizzati dagli Stati membri o possono comunque essere meglio realizzati a livello comunitario.

Questo principio si applica per quelle politiche che non sono di esclusiva competenza degli organi comunitari: non sono quindi ricomprese la politica agricola o le misure per la realizzazione del mercato unico che sono di esclusiva competenza della Comunità. Al contrario vi rientrano molte politiche introdotte o rafforzate dal Trattato sull'Unione Europea come l'istruzione e la formazione professionale, la cultura, la sanità pubblica, la

protezione dei consumatori, le reti transeuropee e la politica industriale, settori nei quali il trattato sottolinea il ruolo di coordinamento più che d'iniziativa svolto dalla Comunità.

Il principio ha trovato attuazione anche nel diritto pubblico italiano a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 59/1997 (prima "legge Bassanini"). Tale legge, nell'ottica di un decentramento di funzioni dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, attribuisce la generalità delle funzioni e dei compiti amministrativi a Comuni, Province e Comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative, con esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime. In questo modo le responsabilità pubbliche vengono dislocate presso le autorità amministrative più vicine ai cittadini interessati (secondo un criterio già enunciato nella Carta europea dell'autonomia locale, recepita nella legge n. 439/1989), consentendo loro un controllo più efficace sull'operato dei pubblici poteri. In attuazione della legge 59, è stato emanato il dlgs 112/1998, che ha concretamente disposto le modalità di conferimento delle rispettive attribuzioni amministrative alle regioni, alle province, ai comuni e, dove esistono, alle comunità montane.

Commissione parlamentare per le questioni regionali

La Commissione parlamentare per le questioni regionali è un organismo bicamerale. È chiamata a dare un parere obbligatorio nell'ipotesi in cui il Presidente della Repubblica stia per sciogliere il Consiglio regionale (vedi articolo 126 Cost.). La Commissione è costituita da 20 senatori e 20 deputati eletti con criterio proporzionale ad ogni inizio di legislatura e garantisce la presenza del Parlamento in una decisione di particolare gravità.

La Commissione ha anche il compito di esprimere parere sulla questione di merito che il Governo può sollevare davanti alle Camere (art. 102 del Regolamento della Camera dei deputati) e sugli atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, gli atti di coordinamento tecnico e le direttive relative all'esercizio delle funzioni delegate, qualora nel termine di 45 giorni, dalla prima consultazione con la Conferenza Stato-Regioni o con la singola Regione non sia raggiunta la necessaria intesa (art. 8 della legge n. 59/1997).

Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome

La Conferenza permanente è un organo collegiale istituito dall'articolo 12 della legge n. 400/1988 che svolge compiti di informazione, consultazione e raccordo in relazione agli indirizzi di politica generale (eccetto la politica estera, la giustizia e la sicurezza nazionale) che incidono nelle singole materie di competenza regionale riguardo: l'attività normativa statale; gli obiettivi della programmazione e della politica finanziaria e di bilancio; la funzione statale di indirizzo e coordinamento; gli atti comunitari che interferiscono sulle competenze regionali; gli altri argomenti su cui il Presidente del Consiglio ritiene opportuno conoscere (o acquisire) il parere della conferenza.

I compiti attribuiti alla Conferenza sono stati notevolmente ampliati con l'emanazione del Dlgs n. 281/1997, in attuazione della delega contenuta nella legge Bassanini sul decentramento amministrativo (legge n. 59/1997).

L'articolo 12 della legge n. 400/1988 dice testualmente:

"1. È istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con compiti di informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di

competenza regionale, esclusi gli indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa e alla sicurezza nazionale, alla giustizia.

2. La Conferenza è convocata dal Presidente del Consiglio dei ministri almeno ogni sei mesi, ed in ogni altra circostanza in cui il Presidente lo ritenga opportuno, tenuto conto anche delle richieste dei presidenti delle regioni e delle province autonome. Il Presidente del Consiglio dei ministri presiede la Conferenza, salvo delega al ministro per gli affari regionali o, se tale incarico non è attribuito, ad altro ministro. La Conferenza è composta dai presidenti delle regioni a statuto speciale e ordinario e dai presidenti delle province autonome. Il Presidente del Consiglio dei ministri invita alle riunioni della Conferenza i ministri interessati agli argomenti iscritti all'ordine del giorno, nonché rappresentanti di amministrazioni dello Stato o di enti pubblici.

3. La Conferenza dispone di una segreteria, disciplinata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro per gli affari regionali.

4. Il decreto di cui al comma 3 deve prevedere l'inclusione nel contingente della segreteria di personale delle regioni o delle province autonome, il cui trattamento economico resta a carico delle regioni o delle province di provenienza.

5. La Conferenza viene consultata:

a) sulle linee generali dell'attività normativa che interessa direttamente le regioni e sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio, salve le ulteriori attribuzioni previste in base al comma 7 del presente articolo;

b) sui criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento inerenti ai rapporti tra lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti infraregionali, nonché sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali;

c) sugli altri argomenti per i quali il Presidente del Consiglio dei ministri ritenga opportuno acquisire il parere della Conferenza.

6. Il Presidente del Consiglio dei ministri, o il ministro appositamente delegato, riferisce periodicamente alla Commissione parlamentare per le questioni regionali sulle attività della Conferenza.

7. Il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali che deve esprimerlo entro sessanta giorni dalla richiesta, norme aventi valore di legge ordinaria intese a provvedere al riordino ed alla eventuale soppressione degli altri organismi a composizione mista Stato-regioni previsti sia da leggi che da provvedimenti amministrativi in modo da trasferire alla Conferenza le attribuzioni delle commissioni, con esclusione di quelle che operano sulla base di competenze tecnico-scientifiche, e rivedere la pronuncia di pareri nelle questioni di carattere generale per le quali debbano anche essere sentite tutte le regioni e province autonome, determinando le modalità per l'acquisizione di tali pareri, per la cui formazione possono votare solo i presidenti delle regioni e delle province autonome"

Conferenza Stato-città

La Conferenza Stato-città, istituita con Dpcm 2 luglio 1996, assolve compiti di coordinamento nei rapporti tra Stato e autonomie locali e di studio, informazione e confronto sulle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere su funzioni proprie o delegate di Province, Comuni e Comunità montane. La Conferenza ha il compito di favorire l'informazione e le iniziative per il miglioramento dell'efficienza dei servizi pubblici locali, la promozione di accordi e contratti di programma, le attività relative all'organizzazione di manifestazioni che coinvolgono più Comuni o Province da celebrare in ambito nazionale.

Tutto il peso del controllo sarà sulle spalle della Corte costituzionale, chiamata ad occuparsi di Statuti e leggi regionali su impugnazione del Governo

La riforma del titolo V della Costituzione sottrae al Parlamento sia il controllo sugli Statuti regionali (articolo 123 Cost.) sia il possibile controllo di merito sulle leggi regionali per contrasto con gli interessi nazionali (articolo 127 Cost.). Tutto il peso del controllo sarà sulle spalle della Corte costituzionale, chiamata ad occuparsi di Statuti e leggi regionali su impugnazione del Governo della Repubblica (o dello Stato dopo la criptica nuova norma dell'art.114 ?).

Questa nuova disciplina trascina con sé – come è stato affermato nei primi rapidi commenti - l'abolizione del limite dell'"interesse nazionale", espressamente previsto dagli articoli 117 e 127 della Costituzione del 1948? E' vera questa facile affermazione?

Gli interessi nazionali sono identificati dai fini e dai valori su cui le forze politiche egemoni fondano la decisione di considerarsi uniti nella Repubblica italiana. Se è vera questa conclusione – che supera sia la tesi di chi identifica tali interessi negli "obbiettivi fissati nell'indirizzo di maggioranza" (Mortati ed altri) sia la tesi di chi li riferisce a non ben precisabili "interessi della Nazione italiana" (Martines ed altri) – ne deriva che tale limite non può considerarsi travolto dalla riforma: esso permane quale espressione dell'unità stessa della Repubblica. E' un limite che appartiene alla categoria dei limiti "impliciti", ma che trova un aggancio testuale nell'articolo 5 della Costituzione (e di cui peraltro v'è traccia indiretta nel nuovo art.120 laddove prevede i poteri sostitutivi del Governo a tutela della "unità giuridica o dell'unità economica").

Le censure più note e rilevanti alla riforma del 2001

Dal dibattito politico e dai contributi di numerosi giuristi sono emerse queste critiche di fondo alla riforma costituzionale del 2001:

- 1) non introduce un federalismo fondato sul rapporto tra valorizzazione dell'autogoverno locale e vincoli della cooperazione e della coesione sul piano nazionale, ma disgrega la dimensione unitaria dello Stato in una sommatoria di entità e competenze frazionate (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato);
- 2) introduce una legislazione "concorrente" fra Stato e Regioni in materie fondamentali come l'istruzione, la sanità, la tutela e sicurezza del lavoro, la previdenza, la ricerca scientifica, i beni culturali, le professioni, senza definire i principi fondamentali della legislazione fondamentale dello Stato;

3) introduce nella Costituzione il principio di "sussidiarietà". Scuola, sanità, assistenza, previdenza, cultura e tutti i servizi sociali verranno svolti anzitutto dai privati e poi, solo se questi si dimostrano incapaci di assicurarli, dovranno essere svolti dagli enti pubblici. Ciò in evidente contrasto con la prima parte della Costituzione;

4) elimina i controlli statali sulle leggi regionali, che diventerebbero autoapplicative, con ciò favorendo una dilatazione abnorme della legislazione regionale, che potrebbe portare ad una vera e propria balcanizzazione degli ordinamenti su materie come la scuola, il lavoro, la previdenza, la sanità e a una differenziazione territoriale dei diritti fondamentali dei cittadini e dei diritti sociali dei lavoratori;

5) garantisca l'uguaglianza dei cittadini solo per quanto riguarda i servizi essenziali, cioè, minimi.

Le critiche dei giuslavoristi alla riforma costituzionale del 2001

Undici professori universitari, che insegnano diritto del lavoro, hanno inviato i cittadini a votare no alla riforma con il documento, che qui si riporta:

"Abbiamo vissuto dieci anni di confuso riformismo istituzionale, a partire dal crollo del sistema dei partiti della prima Repubblica. Il punto di approdo, allo stato delle cose, è del tutto negativo. Basti dire, per citare un esempio, che abbiamo il sistema elettorale più bizzarro nel panorama dei paesi occidentali: un sistema né carne né pesce, che somma i difetti del maggioritario e del proporzionale. Sul piano dell'assetto istituzionale non c'è traccia di una seria riforma di sistema, capace di riorganizzare la Repubblica per attrezzarla a reggere meglio la doppia sfida che abbiamo di fronte: la globalizzazione, inclusi gli aspetti drammatici resi evidenti dall'attacco terroristico agli Stati Uniti, e la costruzione di una vera Unione Europea. La Commissione bicamerale presieduta da D'Alema, che doveva elaborare un progetto complessivo di riforma, è fallita. In materia istituzionale si è quindi proceduto a strappi e senza bussola.

Ora siamo chiamati a pronunciarci, nel referendum del 7 ottobre, su una riforma del titolo V della Costituzione, votata a stretta maggioranza dal centrosinistra nella scorsa legislatura, con un metodo non condivisibile e per ragioni cosiddette politiche del tutto opinabili.

Ci si dice che quella riforma costituirebbe, nelle condizioni date, un argine verso le istanze di c.d. devolution promosse dalla maggioranza di centrodestra, e in specie dalla Lega Nord.

Noi pensiamo, al contrario, che quella riforma favorisca gli intenti della maggioranza che ora governa il paese, come dimostra il fatto che otto presidenti di regione del centrodestra si sono pronunciati per il sì e che il centrodestra fa in realtà una campagna astensionistica, il cui esito pratico consisterà nel far passare la riforma, dato che la validità del referendum non è subordinata ad alcun quorum di partecipazione al voto. Un federalismo serio si può fare in Italia solo coniugando valorizzazione dell'autogoverno e vincoli cogenti alla cooperazione, mettendo mano a una riforma federale del Parlamento, sul modello tedesco. Introdurre la legislazione concorrente tra Stato e regioni, sulla base di principi non determinati, su materie cruciali come l'istruzione, la tutela e sicurezza del lavoro, la previdenza complementare e integrativa, la tutela del territorio, senza stabilire i vincoli della normativa uniforme sul piano nazionale, significa favorire la balcanizzazione del paese e la differenziazione degli statuti giuridici di cittadinanza. Tanto più in quanto

quella riforma abolisce i controlli ex ante sulle leggi regionali, e rende le leggi regionali autoapplicative salvo ricorso del governo alla Corte costituzionale senza effetti sospensivi.

La riforma costituzionale oggetto del referendum, lungi dal contrastare i progetti leghisti di devolution, li favorisce.

Come giuslavoristi, temiamo soprattutto che tale riforma favorisca una frammentazione del diritto del lavoro sul piano territoriale: il testo proposto al referendum viene già interpretato da qualcuno come autorizzazione alle singole regioni a differenziare i diritti fondamentali dei lavoratori, in materia, ad esempio, di disciplina dei licenziamenti, di tipologie di lavoro flessibile (contratti a termine, a part time, lavoro interinale ecc.) e di previdenza. Non è questa la sede per valutare l'attendibilità di questa interpretazione o di quella contraria.

Quel che conta è che una seria riforma federale ha bisogno di altro. Non di differenziare le normative e la garanzia dei diritti sul piano territoriale, ma di incentivare una competizione virtuosa sul piano della applicazione delle normative e della garanzia dei diritti.

Il testo di riforma costituzionale su cui siamo chiamati a pronunciarci non offre queste garanzie. Esso favorisce l'esito contrario: la balcanizzazione dell'Italia e la frammentazione dei fondamentali diritti di cittadinanza e dei diritti sociali".

Gli aspetti giudicati positivamente della riforma costituzionale del 2001

Ed ecco gli aspetti giudicati positivamente della riforma costituzionale del 2001. Dopo l'elezione diretta del presidente della Giunta regionale (introdotta il 22 novembre 1999 insieme alla piena autonomia statutaria per le Regioni), la riforma costituzionale del 2001 risponde a quella esigenza diffusa, nel Paese, di democrazia dal basso e rappresenta un'importante ammodernamento della Repubblica.

Non c'è più lo Stato accentratore (padre=padrone) ma (nuovo art. 114 Cost.) ci sono diversi enti territoriali di pari rilievo costituzionale: Comuni, Città Metropolitane, Province, Regioni, Stato.

Viene introdotta una consistente semplificazione dei poteri: tra funzione legislativa, limitata per lo Stato ed ampliata per le Regioni (nuovi artt. 116 e 117 Cost.), e funzione amministrativa attribuita a Comuni, Province e Città Metropolitane (nuovo art. 118 Cost.).

Il cittadino diventa il soggetto principe della Repubblica federativa: con i principi di esclusività e sussidiarietà (nuovo art. 118, c.4), le funzioni pubbliche devono essere esercitate al livello funzionale più vicino al cittadino ed i servizi pubblici possono essere direttamente gestiti dal cittadino, singolo e/o associato, anche in forma economica.

I "vecchi" articoli della Costituzione rinnovati o abrogati dalla riforma del 2001

La riforma costituzionale del 2001 rinnova gli articoli 114, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 127 e 132 e abroga gli articoli 115, 124, 125-I comma, 128, 129, 130, 133 della carta fondamentale. Si riporta il testo dei "vecchi" articoli della Costituzionale, che sono stati rinnovati o abrogati:

Art. 114. La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni.

Art. 115. Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione.

Art. 116. Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali.

Art. 117. La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni:

ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;

circoscrizioni comunali;

polizia locale urbana e rurale;

fiere e mercati;

beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;

istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;

musei e biblioteche di enti locali;

urbanistica;

turismo ed industria alberghiera;

tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale;

viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;

navigazione e porti lacuali;

acque minerali e termali;

cave e torbiere;

caccia;

pesca nelle acque interne;

agricoltura e foreste;

artigianato.

Altre materie indicate da leggi costituzionali.

Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.

Art. 118. Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalla legge della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali.

Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative.

La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici.

Art. 119. Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.

Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.

Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.

La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.

Art. 120. La Regione non può istituire dazi d'importazione o esportazione o transito fra le Regioni.

Non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni.

Non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro.

Art. 123. Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.

Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale.

Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

Art. 124. Un commissario del Governo, residente nel capoluogo della Regione, soprintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione.

Art. 125. Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il controllo di merito, al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale.

Art. 127. Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al Commissario che, salvo il caso di opposizione da parte del Governo, deve vistarla nel termine di trenta giorni dalla comunicazione. La legge è promulgata nei dieci giorni dalla apposizione del visto ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione. Se una legge è dichiarata urgente dal Consiglio regionale, e il Governo della Repubblica lo consente, la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati. Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto. Ove il Consiglio regionale la approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza.

Art. 128. Le Provincie e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni.

Art. 129. Le Provincie e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale. Le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento.

Art. 130. Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Provincie, dei Comuni e degli altri enti locali. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione.

Art. 132. Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse. Si può, con referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Provincie e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.

Art. 133. Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Provincie nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione. La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

La Regione e l'elezione del Presidente della Repubblica

Le Regioni partecipano - dice l'articolo 83 della Costituzione - alla elezione del Presidente della Repubblica. Alla elezione del Presidente della Repubblica, infatti, partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d' Aosta ha un solo delegato.

152. Il Consiglio regionale può fare proposte di legge alle Camere

L'articolo 121 della C. stabilisce che "il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere".

La parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive

Il principio della "parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive", figlio degli articoli 2 e 3 della Costituzione, è proclamato dall'articolo 117 della Costituzione: *"Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive"*.

Le Regioni possono concludere accordi con Stati nelle materie di sua competenza

Le Regioni possono concludere accordi con Stati. Lo afferma l'articolo 117 della C.: *"Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato"*.

Nasce lo Stato solidale attraverso l'istituzione di un fondo perequativo e la destinazione di risorse aggiuntive

Con il nuovo articolo 119 della C. nasce, nel rispetto degli articoli 2 e 3 della Costituzione, il nuovo Stato solidale: *"La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. ... Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni"*.

Esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti da Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni

L'articolo 119 afferma che *"i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato"*. Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni *"possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti"*.

Il prefetto preposto all'Ufficio territoriale del governo nel capoluogo della regione assume anche le funzioni di commissario del Governo ed è "l'occhio" del Governo sull'attività delle Regioni.

L'articolo 11 del Decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300 sul riordino dei ministeri ha delineato una riforma delle prefetture, trasformate in *"Uffici territoriali del Governo"* (Utg) con compiti amministrativi e di raccordo più estesi di quelli attuali spettanti alle prefetture. Il prefetto preposto all'Ufficio territoriale del governo nel capoluogo della regione assume anche le funzioni di **commissario del Governo** (articolo 13 della legge n. 400/1988) ed è in sostanza *"l'occhio"* del Governo sull'attività delle Regioni. I compiti e le responsabilità del titolare dell'Ufficio territoriale del Governo sono specificati nel Dpr 17 maggio 2001 n. 287. Dice l'articolo 2 di questo Dpr: *"2. Il titolare dell'Ufficio del Governo del capoluogo regionale, oltre alle funzioni di cui al comma 1, esercita le funzioni di commissario del Governo ai sensi dell'articolo 13 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e di ogni altra disposizione che ne regola la competenza. Nell'esercizio di tali funzioni, si avvale degli altri Uffici del Governo nell'ambito della regione al fine di: a) favorire e promuovere la attuazione degli accordi conclusi in sede di Conferenza Stato-regioni e di conferenza unificata al fine di coordinare l'esercizio delle competenze statali,*

regionali, provinciali, comunali e degli altri enti locali e di svolgere in collaborazione attività di interesse comune, ai sensi degli articoli 4, comma 1, e 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281".

L'articolo 13 (Commissario del Governo) della legge 400/1988 dice:

"1. Il commissario del Governo in conformità alle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri adottate sulla base degli indirizzi del Consiglio dei ministri:

a) sovrintende, con la collaborazione dei prefetti, alle funzioni esercitate dagli organi amministrativi decentrati dello Stato per assicurare a livello regionale l'unità di indirizzo e l'adeguatezza dell'azione amministrativa, convocando per il coordinamento, anche su richiesta del Presidente del Consiglio dei ministri o di singoli ministri, conferenze tra i responsabili degli uffici decentrati delle amministrazioni statali, comprese quelle ad ordinamento autonomo, aventi sede nella regione. È informato, a tal fine, dalle amministrazioni centrali dello Stato sulle direttive e sulle istruzioni da esse impartite. Nulla è innovato rispetto alle competenze di cui all'articolo 13 della legge 1° aprile 1981, n. 121;

b) coordina, d'intesa con il presidente della regione, secondo le rispettive competenze, le funzioni amministrative esercitate dallo Stato con quelle esercitate dalla regione, ai fini del buon andamento della pubblica amministrazione e del conseguimento degli obiettivi della programmazione e promuove tra i rappresentanti regionali e i funzionari delle amministrazioni statali decentrate riunioni periodiche che sono presiedute dal presidente della regione;

c) cura la raccolta delle notizie utili allo svolgimento delle funzioni degli organi statali e regionali, costituendo il tramite per l'esecuzione dell'obbligo di reciproca informazione nei rapporti con le autorità regionali; fornisce dati ed elementi per la redazione della "Relazione annuale sullo stato della pubblica amministrazione"; agisce d'intesa con l'Istituto centrale di statistica (ISTAT) e avvalendosi dei suoi uffici regionali per la raccolta e lo scambio dei dati di rilevanza statistica;

d) segnala al Governo la mancata adozione, da parte delle regioni, degli atti delegati per quanto previsto dall'articolo 2 della legge 22 luglio 1975, n. 382, e provvede, in esecuzione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri, al compimento dei relativi atti sostitutivi;

e) propone al Presidente del Consiglio dei ministri iniziative in ordine ai rapporti tra Stato e regione, e l'adozione di direttive per le attività delegate (1);

f) riferisce periodicamente al Presidente del Consiglio dei ministri sulla propria attività, con particolare riguardo all'attuazione coordinata dei programmi statali e regionali, anche in funzione delle verifiche periodiche da compiere in seno alla Conferenza.

2. Per le regioni Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e per le province di Trento e Bolzano nonché per la regione Sardegna si applicano le norme del presente articolo salva la diversa disciplina prevista dai rispettivi Statuti e relative norme di attuazione.

3. Per la regione siciliana e per la regione Valle d'Aosta il coordinamento dei programmi degli interventi statali e regionali, nel rispetto di quanto previsto dagli Statuti speciali, viene disciplinato dalle norme di attuazione, che dovranno prevedere apposite forme di intesa. Per la regione autonoma della Valle d'Aosta restano ferme le disposizioni contenute nel D.Lgs.Lgt. 7 settembre 1945, n. 545.

4. Il commissario del Governo nella regione è nominato tra i prefetti, i magistrati amministrativi, gli avvocati dello Stato e i funzionari dello Stato con qualifica non inferiore a dirigente generale, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro per gli affari regionali, e con il ministro dell'interno previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

5. Il commissario del Governo, in caso di assenza o di impedimento, è sostituito nelle sue funzioni dal funzionario dello Stato designato ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 41, secondo comma, lettera a), della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

6. Il commissario del Governo nella regione dipende funzionalmente dal Presidente del Consiglio dei ministri.

7. La funzione di commissario del Governo, salvo che per i prefetti nelle sedi capoluogo di regione, e fermo restando quanto disposto dal precedente comma 6, è incompatibile con qualsiasi altra attività od incarico a carattere continuativo presso amministrazioni dello Stato od enti pubblici e comporta il collocamento fuori ruolo per la durata dell'incarico.

8. Al commissario del Governo spetta per la durata dell'incarico un trattamento economico non inferiore a quello del dirigente generale di livello B".

(1) Lettera così modificata dall'art 8, L. 15 marzo 1997, n. 59.

Il sistema elettorale per i Consigli regionali a statuto ordinario

Il sistema elettorale per i Consigli regionali è stato rinnovato con la legge 24 febbraio 1995 n. 43, contenente "Nuove norme per l'elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario". La vecchia normativa (legge 17 febbraio 1968, n. 108) prevedeva che l'assegnazione dei seggi nei Consigli regionali (delle Regioni a statuto ordinario) venisse effettuata seguendo un metodo proporzionale, mediante il riparto dei voti nelle singole circoscrizioni ed il recupero dei voti residui nel collegio unico regionale.

Con il varo della nuova legge elettorale, le elezioni avvengono sostanzialmente ancora secondo un sistema proporzionale ed a turno unico; vi è, tuttavia, uno "sdoppiamento" del voto che conferisce al sistema anche un aspetto in parte maggioritario (con quindi una certa inversione di tendenza rispetto a quanto stabilito per le elezioni politiche) ed inoltre sono previsti premi di maggioranza volti a garantire stabilità e forza al governo nelle Regioni.

Il sistema elettorale regionale è, quindi, "misto", per l'80% proporzionale e per il restante 20% maggioritario ed in correlazione con la percentuale riservata al maggioritario vi è appunto un "premio di maggioranza" da assegnare alla lista o alla coalizione che ha conseguito la maggioranza relativa. Alla lista o coalizione che vince le elezioni viene così attribuita, per garantire stabilità e solidità al governo regionale, la maggioranza assoluta dei seggi del Consiglio.

L'art. 1 della nuova legge elettorale per i Consigli delle Regioni a statuto ordinario stabilisce che *"quattro quinti dei consiglieri assegnati a ciascuna regione sono eletti sulla base delle liste provinciali concorrenti"*, secondo le disposizioni contenute nella legge 17 febbraio 1968, n. 108, mentre *"un quinto dei consiglieri assegnati a ciascuna regione è eletto con sistema maggioritario, sulla base delle liste regionali concorrenti"*.

Nello scenario, quindi, rientrano due distinti gruppi di liste, le liste provinciali e le liste regionali, che devono però essere fra loro collegate: a tal fine la legge dispone che la presentazione della lista regionale debba essere, a pena di nullità, accompagnata da un'apposita dichiarazione di collegamento con *"almeno un gruppo di liste provinciali presentate in non meno di metà delle province"*. Le liste, siano esse provinciali o regionali, devono essere composte per almeno un terzo da donne e non possono essere rappresentate per più di due terzi da nessuno dei due sessi. Più liste provinciali possono coalizzarsi per sostenere un'unica lista regionale e, di conseguenza, un unico candidato alla Presidenza. Infatti, accanto al simbolo di ogni lista regionale appare anche il nome del capolista, che corrisponde sostanzialmente, al candidato per la Presidenza della Giunta (anche se questi, è bene ricordarlo, non viene eletto direttamente dai cittadini, bensì dal Consiglio regionale tra i propri membri).

Gli elettori hanno a disposizione un'unica scheda, suddivisa in due settori, uno per le liste provinciali ed uno per le liste regionali. Essi possono dare il proprio voto ad una lista provinciale a preferenza unica (quivi si indica il partito scelto e si può altresì indicare la preferenza per un candidato al Consiglio) e ad una lista regionale (in cui vi è unicamente il simbolo della lista ed il nome del capolista) e tali liste possono essere sia collegate, sia non collegate. Il voto può anche venire dato unicamente per una delle liste provinciali ed in tal caso, esso viene automaticamente considerato come validamente espresso anche a favore della lista regionale collegata.

La ripartizione dei seggi avviene con le seguenti modalità.

1) Quota proporzionale

Alla fine delle operazioni di voto, effettuato lo spoglio delle schede elettorali, l'Ufficio centrale circoscrizionale determina la cifra elettorale di ciascuna lista provinciale e di ciascuna lista regionale; procede al riparto dei seggi, e comunica all'Ufficio centrale regionale la cifra elettorale di ogni lista regionale, il numero dei candidati compresi in ciascuna lista provinciale, la relativa cifra elettorale, i seggi ad essa attribuiti ed i voti residui.

Le liste provinciali, per poter concorrere alla ripartizione dei seggi per la quota proporzionale dell'80%, devono raccogliere almeno il 5% dei voti, cosiddetto "sbarramento": tenendo però conto anche dei voti espressi per la quota maggioritaria (ciò può consentire alle liste collegate di ottenere seggi anche con un "risultato" inferiore al 5%).

2) Quota maggioritaria

Per ciò che concerne la suddivisione della restante quota del 20% di seggi, da attribuirsi con il metodo maggioritario legato alle liste presentate su base regionale, l'Ufficio centrale regionale deve procedere ad individuare la cifra elettorale attribuita ad ogni lista regionale ed il numero dei seggi assegnati alle liste provinciali collegate. Se le liste provinciali collegate alla lista regionale che ha conseguito la maggioranza hanno ottenuto una percentuale di seggi superiore o, almeno, uguale al 50% dei seggi assegnati al

Consiglio, vengono proclamati eletti tutti i primi candidati della lista regionale fino a raggiungere la quota del 10% dei seggi assegnati al Consiglio stesso ed i rimanenti seggi vengono suddivisi fra le liste provinciali non collegate. Se, invece, tali liste provinciali hanno ottenuto una cifra elettorale inferiore al 50%, tutta la quota dei seggi da attribuire (20%) viene conferita alla lista regionale collegata.

3) Quota aggiuntiva di seggi

La nuova normativa prevede poi l'eventuale attribuzione di una quota aggiuntiva di seggi alle liste "elette" qualora nessuna di esse abbia ottenuto la maggioranza assoluta. A tal fine si prende in esame la lista regionale che ha conseguito la maggior cifra elettorale e la si considera prima singolarmente, poi unitamente alle liste provinciali collegate. Bisogna, tuttavia, distinguere il caso in cui la cifra elettorale conseguita dalla lista regionale sia inferiore al 40% del totale, dal caso in cui sia superiore.

Qualora la cifra elettorale conseguita dalla sola lista regionale sia inferiore al 40%, è necessario verificare il totale dei seggi conseguiti dalla stessa lista regionale e dalle liste provinciali ad essa collegate. Se la somma risulta inferiore al 55%, alla lista regionale viene attribuita una quota aggiuntiva di seggi per raggiungere, appunto, tale percentuale.

Se, al contrario, dalla verifica effettuata dall'Ufficio centrale regionale, risulta che la lista regionale ha ottenuto una cifra elettorale pari o superiore al 40%, la seconda verifica (sul totale dei seggi conseguiti anche dalle liste provinciali collegate), deve operarsi sulla base di una percentuale non più del 55%, come nel caso precedente, bensì del 60%. Qualora i seggi conseguiti dalla lista regionale e dalle liste provinciali collegate risultino inferiori al 60% dei seggi assegnati al Consiglio, verrà data alla lista regionale una quota aggiuntiva di seggi sino al raggiungimento, appunto, della percentuale del 60%. In tali ultimi casi i seggi assegnati al Consiglio vengono aumentati in misura corrispondente alla quota ulteriore dei seggi così conferiti.

Il Consiglio regionale così formato elegge fra i propri membri, il "Presidente", ed in ciò diviene sostanzialmente vincolante l'indicazione di voto data al capolista, ed elegge altresì la Giunta.

La legislatura regionale dura in carica per un quinquennio, come il Parlamento, ma la legge dispone che, per evitare "ribaltoni" politici, se il rapporto di fiducia fra il Consiglio e la Giunta viene posto in crisi nel corso di ventiquattro mesi delle elezioni, la durata in carica del Consiglio stesso si riduce a due anni. Alla riduzione della durata della "legislatura regionale" provvede con decreto il Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri. Se, invece, la "crisi" avviene dopo i primi due anni, la durata della legislatura regionale resta fissata in cinque anni.

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, invece, la nuova legge elettorale nulla ha modificato. Restano, quindi, in vigore le norme sui sistemi elettorali varate dalle Regioni stesse (si ricorda che la competenza ad emanare le leggi sul sistema elettorale delle Regioni a statuto speciale è attribuita alle Regioni stesse dal proprio statuto, ad eccezione della Val d'Aosta, per la quale è competente lo Stato).

Costituzionalmente illegittima la legge della Regione Veneto recante "Referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l'attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia".

La Corte costituzionale, con sentenza 14 novembre 2000 n. 496, ha dichiarato costituzionalmente illegittima la legge della Regione Veneto, riapprovata l'8 ottobre

1998, recante "Referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l'attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia", la quale promuove, ai sensi dell'art. 47 dello statuto della Regione Veneto, un referendum consultivo della popolazione residente in merito alla presentazione da parte del Consiglio regionale, nell'esercizio della potestà ad esso conferita dall'art. 121 della Costituzione, di una proposta di legge costituzionale che attribuisca forme e condizioni particolari di autonomia alla Regione Veneto, a mezzo di uno specifico statuto speciale:

Lo statuto speciale prevede in particolare:

- a) il conferimento generale della potestà legislativa alla Regione e la enumerazione tassativa delle materie di potestà legislativa e amministrativa statale (politica estera, difesa, moneta, giustizia, organi costituzionali dello Stato, livelli inderogabili delle prestazioni relative ai diritti sociali tutelati in Costituzione);
- b) l'esercizio a livello locale delle funzioni amministrative e l'attribuzione alla Regione delle funzioni di programmazione e di controllo;
- c) il riconoscimento alla Regione del potere di stipulare accordi con Stati o enti territoriali di altri Stati e di partecipare alla formazione degli atti dell'Unione europea, provvedendo in via autonoma all'attuazione degli atti comunitari;
- d) la determinazione da parte della Regione della propria forma di governo, inclusa la possibilità di prevedere l'elezione diretta del Presidente della Regione e la disciplina del sistema elettorale regionale;
- e) il conferimento alla Regione del potere di istituzione, accertamento e riscossione dei tributi, con devoluzione allo Stato di una quota non superiore ad un terzo delle entrate tributarie riscosse dalla Regione.

Nella motivazione della sentenza, la Corte costituzionale scrive: *"E' costituzionalmente illegittima, per violazione degli art. 5 e 138 cost., la l.reg. Veneto, riapprovata l'8 ottobre 1998, recante "referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l'attribuzione alla regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia", in quanto tale legge pretende d'assegnare alla popolazione regionale - in un procedimento che ha come suo oggetto e come fine politico immanente il mutamento dell'ordinamento costituzionale - un ruolo che incrina le linee portanti del disegno costituzionale proprio in relazione ai rapporti tra l'istituto del 'referendum' e la Costituzione: infatti - dal momento che la decisione di revisione è dall'art. 138 Cost. rimessa primariamente alla rappresentanza politico-parlamentare; che il popolo in sede referendaria non è designato dalla Costituzione come il propulsore della innovazione costituzionale; e che il suo intervento non è a schema libero ma deve avvenire secondo forme tipiche e all'interno di un procedimento che, grazie ai tempi, alle modalità e alle fasi in cui è articolato, carica la scelta politica del massimo di razionalità di cui, per parte sua, è capace, e tende a ridurre il rischio che tale scelta sia legata a situazioni contingenti - non è consentito, come fa la legge impugnata, che si evochi il popolo in sede di revisione nella sua parzialità autonoma e che si solleciti il corpo elettorale regionale a farsi portatore di modificazioni costituzionali, giacchè le regole procedurali e organizzative della revisione, che sono legate al concetto di unità e indivisibilità della Repubblica, non lasciano alcuno spazio a consultazioni popolari regionali che si pretendano manifestazione di autonomia"* (Corte cost., 14 novembre

2000, n. 496; Parti in causa Pres. Cons. c. Reg. Veneto; Riviste Giur. Costit., 2000, f. 6; Rif. ai codici COST art. 5, COST art. 138).

Disco verde della Corte costituzionale all'indizione di referendum consultivo per il trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione, anche professionale, nonché di polizia locale, alla Regione Lombardia

La Corte costituzionale, con ordinanza 5 aprile 2001 n. 102, ha rigettato il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito della delibera del Consiglio regionale della Lombardia n. VII/25 del 15 settembre 2000, recante "Proposta di indizione di referendum consultivo per il trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione, anche professionale, nonché di polizia locale, alla Regione". Il presidente del Consiglio aveva chiesto che la delibera fosse sospesa.

La delibera del Consiglio regionale della Lombardia - si legge nell'ordinanza - chiama gli elettori della Regione Lombardia a pronunciarsi sull'opportunità che la Regione medesima *"nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie alla promozione del trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione, anche professionale, nonché di polizia locale"*. Tale quesito è posto - secondo il preambolo della delibera della quale esso forma parte integrante - nella prospettiva *"di un rafforzamento delle prerogative autonomistiche spettanti alla Regione e di riconduzione di materie di competenza dei ministeri ad un modello di amministrazione e gestione ispirato ad un effettivo federalismo che, in base al principio di sussidiarietà, valorizzi il ruolo e le autonomie di tutti i soggetti istituzionali locali"*, al fine di *"intraprendere iniziative istituzionali necessarie alla promozione del trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione, anche professionale, nonché di polizia locale, alla Regione, nel quadro dell'unità nazionale"*.

La Corte ha respinto il ricorso con questa motivazione: *"La delibera consiliare in questione, pertanto, non coinvolge scelte fondamentali di livello costituzionale in presenza delle quali non è consentita la separata consultazione di frazioni del corpo elettorale e pertanto non ricorrono quelle gravi ragioni che, sole, giustificano la sospensione dell'esecuzione degli atti che danno luogo al conflitto di attribuzione tra Stato e Regione (art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87)"*.

Province e Comuni: il " Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (Dlgs 18 agosto 2000 n. 267, che ha abrogato e assorbito la legge 8 giugno 1990 n. 142 sull'"Ordinamento delle autonomie locali" come modificata dalla legge n. 265/1999)

La Costituzione afferma all'art. 5 che

"La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali". L'art. 128 spiega che "Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni". Province e Comuni sono anche "Circoscrizioni di decentramento statale e regionale" e le "circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative" (art. 129).

L'articolo 2 del Dlgs n. 267/2000 fissa l'autonomia dei comuni e delle province nonché il ruolo di iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali:

- 1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome.*

2. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.

3. La provincia, ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo.

4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa ed amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

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. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali.

Comuni e Province: nello Statuto il ruolo delle minoranze (art. 4 del Dlgs n. 267/2000)

Lo Statuto (dei Comuni e delle Province), nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente e in particolare determina le attribuzioni degli organi, le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, prevedendo l'attribuzione alle opposizioni della presidenza delle commissioni consiliari aventi funzioni di controllo o di garanzia, ove costituite. Lo Statuto stabilisce altresì l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione fra Comuni e Province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi. 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. L'entrata in vigore di nuove leggi che enunciano tali principi abroga le norme statutarie con essi incompatibili. I consigli comunali e provinciali adeguano gli statuti entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore delle leggi suddette.

Il conferimento della potestà statutaria costituisce l'espressione più qualificante dell'autonomia dei Comuni e delle Province.

Consentire a ciascun ente la deliberazione del proprio Statuto significa consacrare il principio secondo cui non è lo Stato che regola autoritativamente ed uniformemente la vita delle amministrazioni elettive, ma sono queste stesse che, nell'ambito loro riconosciuto, si dotano di strumenti di autogoverno adattando la propria struttura gestionale alla peculiarità della realtà sociale che sono chiamate ad interpretare.

Lo Statuto insomma diventa una nuova fonte di diritto per l'ordinamento degli enti locali, con la finalità di limitare al minimo le previsioni legislative sulla organizzazione dell'ente.

Il potere regolamentare è riconosciuto nel rispetto della legge e dello Statuto e può riguardare l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione nonché il funzionamento degli organi e degli uffici e l'esercizio delle funzioni.

Si tratta, quindi, di un potere regolamentare generale che investe tutto il campo di azione degli enti locali; potere regolamentare di carattere generale che, però, rimane subordinato a quanto previsto dallo Statuto e dalla legge.

Le funzioni di controllo, attribuite alle minoranze, è un altro punto qualificante che prefigura un assetto istituzionale più "garantista" anche a livello centrale. Dice il terzo comma dell'articolo 4: *"Gli statuti sono deliberati dai rispettivi consigli con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche alle modifiche statutarie"*. La clausola dei due terzi, infatti, presuppone un accordo sullo Statuto tra maggioranza e minoranza.

Le funzioni di Comuni e Province e il principio di sussidiarietà

Le funzioni di Comuni e Province sono state ridisegnate dagli articoli 9 e 14 del Dlgs n. 267/2000:

Articolo 9: "Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardino la popolazione ed il territorio comunale precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

2. Il comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia".

Articolo 14: "1. Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori:

- a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
- b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- c) valorizzazione dei beni culturali;
- d) viabilità e trasporti;
- e) protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali;
- f) caccia e pesca nelle acque interne;
- g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
- h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

2. La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse

provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo.

3. La gestione di tali attività ed opere avviene attraverso le forme previste dalla presente legge per la gestione dei servizi pubblici".

Le funzioni di *competenza esclusiva* del Comune rientrano essenzialmente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto e dell'utilizzazione del territorio, dello sviluppo economico. Le funzioni esercitate *per conto dello Stato* riguardano i servizi di anagrafe, elettorali, stato civile, leva militare, statistica. Quanto alle funzioni attribuite o delegate dalla regione, il ruolo di programmazione e coordinamento già svolto dall'ente maggiore ex Dlgs n. 267/2000 (già legge n. 142/1990) risulta potenziato con la legge n. 59/1997 ("Bassanini 1") che introduce nell'ordinamento di Province e Comuni elementi di federalismo amministrativo. Con la legge n. 59/1997, viene recepito il principio di *sussidiarietà* come criterio per la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli istituzionali - Stato, Regioni, Province e Comuni - in quanto i poteri non espressamente conferiti allo Stato e oggetto di riserva di competenza statale sono attribuiti alle autorità territorialmente e funzionalmente più vicine ai cittadini. Il principio di sussidiarietà è espressamente citato nel 5 comma del rinnovato art. 2 della legge n. 142/1990 (abrogata e assorbita nel Dlgs n. 267/2000).

La provincia, oltre alle funzioni proprie, esercita funzioni delegate dallo Stato o dalla regione in conformità all'art. 118 della Costituzione e alla legge n. 59/1997 che dispone il conferimento di funzioni amministrative originariamente statali agli enti minori.

Gli istituti di partecipazione popolare, azione popolare, diritto di accesso e difensore civico

Gli istituti di partecipazione specificamente previsti e disciplinati dalla riforma delle autonomie (Dlgs n. 267/2000) sono i seguenti:

1) *partecipazione popolare* (a livello comunale). "*Le consultazioni e i referendum abrogativi devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono aver luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali*" (art. 6);

2) *azione popolare* (a livello comunale): "*Ciascun elettore può far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al Comune*" (art. 7, commi 1 e 2). In sostanza i cittadini possono costituirsi parte civile, al posto del comune, nei giudizi penali pendenti nei confronti dei sindaci, degli assessori e dei consiglieri, facendo quindi scattare la decadenza dell'amministratore dalla carica ricoperta. I cittadini elettori possono agire di fronte a tutte le giurisdizioni (civili, penali, contabile e amministrative), sostituendosi al Comune (art. 7).

3) *diritto di accesso agli atti dell'amministrazione comunale e provinciale* (art. 7, commi 3, 4 e 5): "*Tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese*";

4) *difensore civico sia provinciale sia comunale* (art. 8).

Per *partecipazione* s'intende la possibilità di intervenire in un procedimento amministrativo e, più in generale, nei vari momenti dell'attività amministrativa locale. Essa è riservata sia al singolo cittadino, allorché si proceda per l'adozione di atti che incidano su situazioni giuridiche soggettive, sia a libere forme associative e a organismi di partecipazione, per la protezione di interessi collettivi. Mentre per le forme associative all'ente locale è rimesso soltanto un compito di valorizzazione (di talché esse debbono sempre nascere dallo spontaneismo sociale), per gli organismi di partecipazione è affidata all'amministrazione locale anche una funzione di promozione. Dice il comma 1 dell'art. 6: *"I Comuni valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale, anche su base di quartiere o di frazione. I rapporti di tali forme associative con il Comune sono disciplinate dallo Statuto"*.

È pure previsto che la partecipazione dei cittadini possa essere attivata dalla stessa amministrazione con forme di consultazione della popolazione, ferma restando la possibilità di presentazione di istanze, petizioni e proposte da parte dei cittadini singoli o associati. In particolare, è ammessa, anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini, la possibilità di indire referendum abrogativi relativi a "materie di esclusiva competenza locale". Due limiti, però, sono stabiliti per tali forme di partecipazione, e cioè che le consultazioni e i referendum devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e che il loro svolgimento non può coincidere con altre operazioni di voto (elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali).

L'azione popolare è istituto di democrazia diretta, riservato a ciascun elettore per far valere innanzi alle giurisdizioni amministrative le azioni e i ricorsi che spettano al Comune. Con tale mezzo l'attore popolare agisce non in difesa di un interesse individuale, bensì in difesa di un interesse di cui è portatore come membro della collettività.

L'istituzione del difensore civico è prevista sia per le Province che per i Comuni. Il ruolo assegnato a tale organo è quello di "garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale e provinciale" e la sua attività può concretarsi in segnalazioni, anche di propria iniziativa, degli abusi, delle disfunzioni, delle carenze e dei ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini (sul difensore civico, vedi domanda e risposta n. 179 e 188 nel capitolo successivo).

Nella legge è stabilito anche il "diritto di accesso" dei cittadini agli atti di Province e Comuni. Si amplia il diritto di cronaca

Il diritto di accesso agli atti dell'amministrazione comunale e provinciale trova una compiuta previsione nella disciplina fissata dall'art. 7 del Dlgs n. 267/2000. Oltre al vero e proprio accesso ai documenti dell'amministrazione, ai cittadini è riconosciuta anche la possibilità di ottenere la relativa copia, di essere informati sullo stato dei procedimenti e, in generale, di accedere alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione. Al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività dell'amministrazione, l'accesso alle strutture e ai servizi comunali e provinciali è pure consentito "agli enti, alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni". Questa norma - che va letta con gli articoli 22, 23, 24 e 25 della legge n. 241/1990 sulla trasparenza amministrativa - riguarda i cittadini e, quindi, anche i cittadini-giornalisti. Il diritto di cronaca ne trae grandi benefici. Aumenterà la responsabilità dei giornalisti, che non potranno più dire che le fonti sono lacunose o partigiane.

Con la decisione 570/96, la Quarta sezione del Consiglio di Stato, affrontando la questione dell'accesso (*dei giornalisti, ndr*) agli atti amministrativi - accesso previsto dagli articoli 22, 23, 24 e 25 della legge 241/1990 - sostanzialmente richiama l'autorevole affermazione secondo cui il regime della *pubblicità* degli atti amministrativi garantito dalla legge n. 241 - del quale il regime del diritto di accesso costituisce pur sempre una particolare forma di esplicazione - costituisce addirittura manifestazione del più generale diritto all'informazione garantito dall'art. 21 della Costituzione. La massima di tale sentenza è questa: *"Contrasta con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano la pretesa di equiparare la posizione di una testata giornalistica a quella di qualunque soggetto giuridico in quanto attiene al diritto di accesso ai documenti amministrativi, onde farne derivare l'inesistenza in capo alla prima di una posizione differenziata e qualificata alla conoscenza di atti amministrativi, non riservati, che possono interessare i lettori. A un organo di stampa può dunque legittimamente riconoscersi il diritto di chiedere all'amministrazione copie di atti - in numero anche elevato - la cui conoscenza è specificamente preordinata all'esercizio del diritto di cronaca o di informazione"*.

Una norma contro i "Comuni polvere". Il limite dei 10.000 abitanti

Le unioni di Comuni saranno un banco di prova anche per le Regioni, che dovranno per legge incentivare l'associazionismo. L'art. 11 del Dlgs n. 267/2000 tratta la materia relativa alle modifiche territoriali, alla fusione ed alla istituzione di nuovi Comuni nella prospettiva, che trova riscontro nell'art. 26 relativo alle unioni di Comuni, di realizzare l'eliminazione dei "Comuni polvere".

Viene infatti stabilito il limite dei 10.000 abitanti, operante sia nel senso che non possono essere costituiti nuovi Comuni con popolazione inferiore, sia nel senso che è vietata l'istituzione di nuovi Comuni, anche se con popolazione superiore a tale limite, che però comporti come conseguenza che altri Comuni scendano al di sotto dei 10.000 abitanti. Viene tuttavia ammessa la fusione tra piccoli Comuni anche se il nuovo ente non raggiunga il detto limite di popolazione.

Con riferimento agli articoli 117 e 133 della Costituzione, spetta alle Regioni modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate.

Le aree metropolitane sono nove (più quelle definite dalle Regioni a statuto speciale)

Sono considerate aree metropolitane (art. 17 del Dlgs n. 267/2000) le zone comprendenti i Comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri Comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali, alla vita sociale nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali. Restano ferme le città metropolitane e le aree metropolitane definite dalle Regioni a statuto speciale.

Nelle aree metropolitane, il comune capoluogo e gli altri comuni a esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali possono costituirsi in città metropolitane a ordinamento differenziato. Spetta al sindaco del comune capoluogo e al presidente della provincia convocare l'assemblea degli enti locali interessati. L'assemblea, su conforme deliberazione dei consigli comunali, adotta una proposta di statuto della città metropolitana, che ne indichi il territorio, l'organizzazione, l'articolazione interna e le funzioni. La proposta di istituzione (art. 18, comma 3, del Dlgs n. 267/2000) della città metropolitana è sottoposta a referendum a cura di ciascun comune

partecipante, entro 180 giorni dalla sua approvazione. Se la proposta riceve il voto favorevole della maggioranza degli aventi diritto al voto espressa nella metà più uno dei Comuni partecipanti, essa è presentata dalla regione entro i successivi 90 giorni a una delle due Camere per l'approvazione con legge. La città metropolitana, comunque denominata, acquisisce le funzioni della provincia; attua il decentramento previsto dallo Statuto, salvaguardando l'identità delle originarie collettività locali. Quando la città metropolitana non coincide con il territorio di una provincia, si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o all'istituzione di nuove province.

Le elezioni del sindaco e del presidente della Provincia

La legge 25 marzo 1993, n. 81 ha profondamente riformato la legge n. 142/1990 (oggi Dlgs n. 267/2000) nella parte relativa alla elezione del sindaco e del Presidente della Provincia. L'articolo 6 stabilisce che "nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, il sindaco è eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente all'elezione del consiglio comunale. Ciascun candidato alla carica di sindaco deve dichiarare all'atto della presentazione della candidatura il collegamento con una o più liste presentate per l'elezione del consiglio comunale. La dichiarazione ha efficacia solo se convergente con analoga dichiarazione resa dai delegati delle liste interessate". Anche "il presidente della provincia - dice l'articolo 8 - è eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente alla elezione del consiglio provinciale. La circoscrizione per l'elezione del presidente della provincia coincide con il territorio provinciale".

L'articolo 2 della legge 83/1993 stabilisce che "il sindaco e il consiglio comunale, il presidente della provincia e il consiglio provinciale durano in carica per un periodo di cinque anni". " Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche. È consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie"

In primo luogo, la nuova disciplina riduce in modo notevole il numero dei consiglieri comunali ed aumenta il numero delle firme necessarie per la presentazione delle liste. Il Consiglio comunale deve essere convocato entro dieci giorni dalla proclamazione dei risultati elettorali e si deve tenere entro dieci giorni dalla convocazione (così l'art. 1 legge n. 415, del 1993, che prevede poteri sostitutivi del prefetto quando si superino tali termini).

In secondo luogo, la nuova disciplina fissa alcune interessanti norme sulle modalità di voto e sullo svolgimento della campagna elettorale. Si vota in un solo giorno. Nelle liste dei candidati a consigliere comunale "nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai tre quarti dei consiglieri assegnati" (così precisa, con norma che rende obbligatorio l'analogo principio già fissato dalla legge n. 81 del 1993, la recente legge n. 415 del 1993). Di particolare interesse anche se da verificare ancora nella prassi applicativa le norme dettate in materia di campagna elettorale: giornali ed emittenti private debbono consentire pari opportunità e pari trattamento pubblicitario a tutti i candidati (nei trenta giorni che precedono il voto); i singoli candidati non possono utilizzare forme di mera pubblicità televisiva ed inserzioni sulla stampa nelle quali non si faccia esplicito riferimento ai contenuti del programma elettorale; vengono stabilite forme di pubblicità delle spese elettorali (dichiarazione preventiva delle spese che si intende sostenere, con obbligo di pubblicare, dopo la campagna elettorale, il rendiconto delle spese effettivamente sostenute; la norma è peraltro priva di sanzioni).

In terzo luogo, vengono dettate due diverse discipline per l'elezione del sindaco e dei consiglieri a seconda che si tratti di comuni con popolazione inferiore o superiore ai quindicimila abitanti.

Per i *comuni con meno di quindicimila abitanti* l'elezione del Consiglio comunale avviene con metodo maggioritario ed ogni candidato alla carica di sindaco è collegato ad una lista (con il nome del candidato a sindaco stampato a fianco del contrassegno della lista). Il voto alla lista viene automaticamente attribuito anche al candidato sindaco, e non si possono esprimere preferenze per i candidati di altra lista. Viene proclamato sindaco il candidato che abbia ottenuto la maggioranza semplice dei voti. I due terzi dei seggi del consiglio comunale vengono attribuiti ai candidati della lista collegata con il sindaco. L'altro terzo dei seggi viene attribuito proporzionalmente tra le altre liste, con applicazione del metodo d'Hondt.

Per i *comuni con più di quindicimila abitanti*, il sistema elettorale resta ispirato a criteri maggioritari, con correttivi ispirati al metodo proporzionale. Più precisamente gli elettori hanno a disposizione una sola scheda, nella quale esprimono due preferenze: una per il sindaco; una per le liste dei candidati a consigliere comunale. Il candidato a sindaco è collegato ad una o più liste di candidati a consigliere comunale. L'elettore ha la possibilità di esprimere la propria preferenza sia per il sindaco sia per una lista di candidati a consigliere comunale. Normalmente il voto sarà dato ad una lista di candidati per il consiglio comunale collegata con il candidato a sindaco per il quale si esprime la preferenza; ma l'elettore può anche esprimere un voto per un candidato a sindaco diverso da quello collegato con la lista o raggruppamento prescelti. Viene eletto sindaco il candidato che abbia raggiunto la maggioranza assoluta dei voti (metà più uno dei voti validi: non si dice validamente espressi, sono quindi da computare, ai fini del *quorum*, anche le schede bianche). Se nessun candidato ottiene la maggioranza assoluta si ha un secondo turno elettorale (la seconda domenica successiva a quella del primo turno), in cui si effettua il ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto al primo turno il maggior numero di voti. Per i candidati ammessi al ballottaggio restano fermi i collegamenti con le liste per l'elezione del consiglio dichiarati al primo turno. Ma entro sette giorni dalla prima votazione possono essere dichiarati i collegamenti con le ulteriori liste.

Nella votazione del secondo turno viene eletto e proclamato sindaco il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi.

L'attribuzione dei seggi dei consiglieri comunali avviene solo dopo l'elezione del sindaco. Nell'ipotesi che si sia avuta una elezione al primo turno (con un candidato che abbia ottenuto la maggioranza assoluta) il 60% dei seggi viene attribuito al raggruppamento di liste che sosteneva il sindaco eletto (questo premio di maggioranza non viene attribuito se un'altra coalizione o raggruppamento di liste ha ottenuto una cifra elettorale superiore della metà dei voti validi); il restante 40% dei seggi viene attribuito con il sistema proporzionale agli altri raggruppamenti (con il metodo d'Hondt); i seggi attribuiti a ciascun raggruppamento sono a loro volta distribuiti tra le liste che hanno partecipato a tale raggruppamento (sempre con il metodo proporzionale, d'Hondt). Nel caso il sindaco sia eletto al secondo turno, alla lista o al gruppo di liste ad esso collegate viene assegnato il 60% dei seggi (sempre che nessun'altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia già superato nel primo turno il 50% dei voti validi). La distribuzione dei seggi all'interno delle liste collegate avviene con il sistema proporzionale. I candidati a sindaco che non siano stati eletti sono i primi a vedersi assegnati i seggi di consigliere spettanti a ciascuna lista o gruppo di liste collegate con la propria candidatura.

In quarto luogo, si disciplina l'elezione del Presidente del Consiglio provinciale e dei consigli provinciali con procedimento in tutto analogo a quello per il sindaco ed i consigli dei comuni con più di 15.000 abitanti. Vi è peraltro l'impossibilità di votare per un candidato a presidente della Provincia diverso da quello del raggruppamento di liste prescelto e permanendo l'articolazione del sistema elettorale su base uninominale quale era stabilito dalla disciplina previgente i collegamenti avvengono tra gruppi di candidature uninominali. Anche in questo caso viene attribuito un premio di maggioranza del 60% dei seggi del consiglio provinciale alla lista o gruppo di liste collegate al candidato eletto presidente. Per il resto, la ripartizione dei seggi tra i raggruppamenti di liste e all'interno delle liste segue il metodo proporzionale.

Infine, all'elezione diretta del sindaco seguono radicali modifiche nella definizione delle competenze di questo organo e dei suoi rapporti con la giunta da un lato e il consiglio comunale dall'altro e ciò si verifica, in perfetta analogia, anche per i rapporti tra presidente della Provincia e consiglio provinciale. La nomina e la revoca degli assessori che fanno parte della giunta comunale spetta al sindaco, che ne dà semplice comunicazione al Consiglio comunale. La giunta si limita a collaborare con il sindaco anche attraverso deliberazioni collegiali. Significativa anche la previsione della incompatibilità tra la carica di assessore e quella di consigliere comunale. Il Consiglio comunale, che mantiene la competenza per gli atti di indirizzo e di controllo politico-amministrativo (così come previsto dall'art. 32 della legge n. 142 del 1990), si limita ad approvare il documento contenente la proposta degli indirizzi generali di governo presentato dal sindaco ed ha il potere di determinare la cessazione dalla carica del sindaco e della giunta, votando una mozione di sfiducia.

L'istituto della "sfiducia costruttiva", introdotto dalla legge n. 142 del 1990, risulta superato dalla norma che prevede che le dimissioni del sindaco implicano, oltre alla decadenza della giunta, anche lo scioglimento del Consiglio comunale. Il sindaco ha anche la competenza a nominare i responsabili degli uffici e dei servizi, nonché attribuire e definire gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna nonché provvedere, secondo gli indirizzi dati dal Consiglio comunale, alla nomina e revoca dei rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni. In altri termini, all'elezione diretta consegue una posizione di preminenza del sindaco, che assume un ruolo centrale di direzione e di responsabilità dell'amministrazione comunale.

Le Prefetture trasformate in Uffici territoriali del Governo (Utg). Cresce il ruolo dei prefetti.

Scompaiono le Prefetture. Nascono gli Uffici territoriali del Governo (Utg), ma cresce il ruolo dei prefetti. Il prefetto rappresenta il governo nell'ambito provinciale. Viene nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del ministro dell'Interno, sentito il Consiglio dei ministri. Può sospendere e sciogliere i Consigli provinciali e comunali, può sospendere e rimuovere i Sindaci. Può espropriare i suoli per opere statali. Può emettere provvedimenti di urgenza in materia di igiene, edilizia e polizia locale. Presiede il comitato provinciale per la protezione civile. Il prefetto tutela l'ordine pubblico e sovrintende alla pubblica sicurezza, dispone della forza pubblica e può richiedere l'impiego di altre forze armate. Con l'istituzione delle Regioni sono stati sottratti al prefetto i controlli sugli atti degli enti locali.

Permane il potere del prefetto di convocazione del Consiglio comunale e provinciale, quando il sindaco o il Presidente della Provincia non provvedano tempestivamente. L'esercizio di tale potere è, però, sempre subordinato alla previa diffida (art. 36, comma 4, del Dlgs n. 267/2000). Tale potere potrà essere esercitato - a prescindere dai contenuti

dell'ordine del giorno - quando l'omissione riguardi un'ipotesi di convocazione obbligatoria direttamente prevista dalla legge, ovvero il mancato accoglimento della richiesta di un quinto di consiglieri, ovvero le eventuali ulteriori ipotesi di convocazione obbligatoria regolate dallo statuto. Inoltre il prefetto nomina un commissario ove il sindaco non adempia alle sue attribuzioni di ufficiale di governo, provvede con propria ordinanza quando il sindaco non adotti, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sanità e igiene, edilizia e polizia locale, al fine di prevenire e eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica.

L'articolo 11 del Decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300 sul riordino dei ministeri ha delineato una riforma delle prefetture, trasformate in "*Uffici territoriali del Governo*" (Utg) con compiti amministrativi e di raccordo più estesi di quelli attuali spettanti alle prefetture. Il prefetto preposto all'Ufficio territoriale del governo nel capoluogo della regione assume anche le funzioni di commissario del governo. I compiti e le responsabilità del titolare dell'Ufficio territoriale del Governo sono specificati nel Dpr 17 maggio 2001, n. 287. Dice l'articolo 1 di questo Dpr:

"1. Il prefetto, nell'esercizio dei compiti di rappresentanza generale del Governo sul territorio, si avvale dell'Ufficio del Governo, di cui è titolare:

- a) per fornire, a richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri da lui delegati, gli elementi valutativi necessari all'esercizio delle funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, e per attuarne le determinazioni;
- b) per effettuare, secondo le direttive generali e gli atti di impulso della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri di settore, sentito il Ministero dell'interno, studi, rilevazioni e verifiche ai fini della razionale distribuzione delle competenze tra gli uffici periferici dello Stato, formulando proposte dirette alla eliminazione di duplicazioni organizzative e funzionali, sia all'interno di ciascuna struttura periferica, sia fra strutture diverse o tra organi amministrativi e organi tecnici;
- c) per promuovere, anche secondo i criteri e le indicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri da lui delegati, la semplificazione delle procedure, la riduzione dei tempi dei procedimenti ed il contenimento dei relativi costi, proponendo la stipula di accordi tra enti e uffici diversi per regolare il coordinamento delle relative attività e le modalità di utilizzazione da parte di un ufficio delle strutture e dei servizi di un altro ufficio;
- d) per favorire e promuovere, anche secondo i criteri e le indicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri da lui delegati, l'attuazione, da parte degli uffici periferici dello Stato, delle misure di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali definite dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali ai sensi dell'articolo 9, comma 5, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;
- e) per promuovere progetti di istituzione di centri interservizi comuni a più amministrazioni, predisponendo, su incarico dei soggetti aderenti, i relativi schemi di convenzione e curandone l'attuazione con le modalità ivi previste;

f) per promuovere e coordinare le iniziative, anche secondo i criteri e le indicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri da lui delegati, finalizzate a dare attuazione alle leggi generali sul procedimento amministrativo, sulla cooperazione tra le pubbliche amministrazioni e sull'adeguamento tecnologico delle dotazioni strumentali degli uffici;

g) per curare, su richiesta del Dipartimento della funzione pubblica, le procedure decentrate di reclutamento del personale secondo le disposizioni dell'articolo 36, comma 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

2. Il titolare dell'Ufficio del Governo del capoluogo regionale, oltre alle funzioni di cui al comma 1, esercita le funzioni di commissario del Governo ai sensi dell'articolo 13 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e di ogni altra disposizione che ne regola la competenza. Nell'esercizio di tali funzioni, si avvale degli altri Uffici del Governo nell'ambito della regione al fine di:

a) favorire e promuovere la attuazione degli accordi conclusi in sede di Conferenza Stato-regioni e di conferenza unificata al fine di coordinare l'esercizio delle competenze statali, regionali, provinciali, comunali e degli altri enti locali e di svolgere in collaborazione attività di interesse comune, ai sensi degli articoli 4, comma 1, e 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

b) verificare l'attuazione, da parte degli Uffici periferici dello Stato, delle intese definite nella Conferenza Stato-regioni e nella Conferenza unificata in materia di interscambio di dati e informazioni sull'attività statale, regionale, provinciale e degli enti locali, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 15 marzo 1998, n. 112".

Il Dpr 17 maggio 2001 n. 287 in sostanza tende a razionalizzare tutti gli uffici periferici del governo accorpandoli in uno solo, denominato appunto Ufficio territoriale del Governo, che prenderà il posto delle prefetture e dipenderà dal Ministero dell'Interno. Il titolare dell'Utg, un prefetto, dovrà provvedere al riordino e all'accorpamento di tutte le strutture periferiche dell'autorità centrale, fatta eccezione per alcune materie: affari esteri, giustizia, tesoro, finanze, pubblica istruzione, beni ed attività culturali. Il regolamento prevede inoltre l'istituzione di una Conferenza permanente, presieduta dal titolare dell'Utg e composta dai responsabili delle strutture periferiche dello Stato. La Conferenza permanente funzionerà come struttura di supporto al prefetto in materia di rappresentanza generale del governo, di coordinamento delle pubbliche amministrazioni statali sul territorio e di collaborazione con le regioni e gli enti locali. La nuova struttura sarà divisa in sezioni: amministrazioni d'ordine, sviluppo economico e attività produttive, territorio, ambiente e infrastrutture, servizi alla persona e alla comunità.

Altro delicato compito assegnato agli Uffici territoriali è quello di supporto al prefetto nella tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, difesa e protezione civile. Il regolamento specifica anche le funzioni di commissario del governo esercitate dal prefetto del capoluogo regionale. L'Utg è configurato come la struttura di esercizio, a livello periferico, di compiti dei Ministeri dell'Interno, dell'Ambiente, delle Attività produttive, delle Infrastrutture e trasporti, della Salute, del Lavoro e delle politiche sociali. Il prefetto dovrà provvedere alla eliminazione di duplicazioni organizzative o funzionali, al coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali sulla base delle indicazioni della Conferenza Stato-Regioni, alla promozione di centri interservizi comuni a più amministrazioni e all'inserimento nel sistema amministrativo delle leggi generali.

Una piccola rivoluzione, dunque, che avrà conseguenze anche sul futuro di molti dipendenti pubblici. Sono circa 265mila i ministeriali interessati dalla riorganizzazione e per una parte di loro, scatterà il trasferimento ad altre amministrazioni. Solo in pochi casi, tuttavia, si tratterà di una mobilità a livello territoriale.

L'art. 235 del decreto legislativo 18 febbraio 1998, n. 51 ha apportato modifiche in materia di stato civile trasferendo dalla Procura della Repubblica al prefetto il controllo sulla regolare tenuta dei registri dello stato civile (nascita, matrimonio, pubblicazioni, cittadinanza e morte).

Le ipotesi di scioglimento e sospensione dei consigli provinciali e comunali (art. 39 del Dlgs n. 267/2000)

I consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno:

- quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico;
- quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi per le seguenti cause:

1. impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del sindaco o del presidente della _____ provincia _____ ;
dimissioni del sindaco o del presidente della provincia;

2. cessazione dalla carica per dimissioni contestuali, ovvero rese anche con atti separati purché contemporaneamente presentati al protocollo dell'ente, della metà più uno dei membri assegnati, non computando a tal fine il sindaco o il presidente della provincia; riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti del consiglio.

- quando non sia approvato nei termini il bilancio.

Trascorso il termine entro il quale il bilancio deve essere approvato senza che sia stato predisposto dalla giunta il relativo schema, l'organo regionale di controllo (*Coreco, ndr*) nomina un commissario affinché lo predisponga d'ufficio per sottoporlo al consiglio. In tal caso e comunque quando il consiglio non abbia approvato nei termini di legge lo schema di bilancio predisposto dalla giunta, l'organo regionale di controllo assegna al consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la sua approvazione, decorso il quale si sostituisce, mediante apposito commissario, all'amministrazione inadempiente. Del provvedimento sostitutivo è data comunicazione al prefetto che inizia la procedura per lo scioglimento del consiglio.

Con il decreto di scioglimento si provvede alla nomina di un commissario, che esercita le attribuzioni conferitegli con il decreto stesso.

Il rinnovo del consiglio nelle ipotesi di scioglimento deve coincidere con il primo turno elettorale utile previsto dalla legge.

I consiglieri cessati dalla carica per effetto dello scioglimento continuano ad esercitare, fino alla nomina dei successori, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti.

Al decreto di scioglimento è allegata la relazione del Ministro contenente i motivi del provvedimento; dell'adozione del decreto di scioglimento è data immediata comunicazione al Parlamento. Il decreto è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Iniziata la procedura ed in attesa del decreto di scioglimento, il prefetto, per motivi di grave e urgente necessità, può sospendere, per un periodo comunque non superiore a novanta giorni, i consigli comunali e provinciali e nominare un commissario per la provvisoria amministrazione dell'ente.

Mozione di sfiducia (art. 37 del Dlgs n. 267/2000)

Il voto del consiglio comunale o del consiglio provinciale contrario ad una proposta del sindaco, del presidente della provincia o delle rispettive giunte non comporta le dimissioni degli stessi.

Il sindaco, il presidente della provincia e le rispettive giunte cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti il consiglio. La mozione di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei consiglieri assegnati, senza computare a tal fine il sindaco e il presidente della provincia, e viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione. Se la mozione viene approvata, si procede allo scioglimento del consiglio e alla nomina di un commissario ai sensi delle leggi vigenti.

Dimissioni, impedimento, rimozione, decadenza, sospensione o decesso del sindaco o del presidente della provincia (articolo 37-bis del Dlgs n. 267/2000).

In caso di impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del sindaco o del presidente della provincia, la giunta decade e si procede allo scioglimento del consiglio. Il consiglio e la giunta rimangono in carica sino alla elezione del nuovo consiglio e del nuovo sindaco o presidente della provincia. Sino alle predette elezioni, le funzioni del sindaco e del presidente della provincia sono svolte, rispettivamente, dal vicesindaco e dal vicepresidente.

Il vicesindaco ed il vicepresidente sostituiscono il sindaco e il presidente della provincia in caso di assenza o di impedimento temporaneo, nonché nel caso di sospensione dall'esercizio della funzione.

Le dimissioni presentate dal sindaco o dal presidente della provincia diventano efficaci ed irrevocabili trascorso il termine di venti giorni dalla loro presentazione al consiglio. In tal caso si procede allo scioglimento del rispettivo consiglio, con contestuale nomina di un commissario.

Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale determina in ogni caso la decadenza del sindaco o del presidente della provincia nonché delle rispettive giunte.

Competenze del sindaco e del presidente della provincia (art. 36 del Dlgs n. 267/2000)

Il presidente della provincia è organo monocratico della provincia, rappresenta l'ente, convoca e presiede il Consiglio e la Giunta e sovrintende al funzionamento degli uffici e dei servizi nonché all'esecuzione degli atti. Sovrintende anche all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate alla Provincia. È eletto a suffragio universale e diretto contestualmente all'elezione del Consiglio provinciale.

Il sindaco è nello stesso tempo capo dell'amministrazione comunale e ufficiale di governo. È eletto dai cittadini a suffragio universale e diretto. È membro del Consiglio, nomina e revoca i componenti della Giunta. L'elezione avviene contestualmente a quella del Consiglio con una formula diversificata a seconda della classe di appartenenza del

Comune considerato. Così si applica la formula maggioritaria nei Comuni con meno di 15mila abitanti e la formula proporzionale corretta nei Comuni con più di 15mila abitanti.

Il sindaco e il presidente della provincia:

sono gli organi responsabili dell'amministrazione del Comune e della Provincia;

rappresentano l'ente, convocano e presiedono la Giunta nonché quando non è previsto il presidente del Consiglio;

esercitano le funzioni loro attribuite dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti e sovrintendono altresì all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al comune e alla provincia;

il sindaco coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti;

in caso di inosservanza degli obblighi di convocazione del consiglio, previa diffida, provvede il prefetto; sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio il sindaco e il presidente della provincia provvedono alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del comune e della provincia presso enti, aziende ed istituzioni;

tutte le nomine e le designazioni debbono essere effettuate entro quarantacinque giorni dall'insediamento ovvero entro i termini di scadenza del precedente incarico. In mancanza, il comitato regionale di controllo adotta i provvedimenti sostitutivi ai sensi dell'articolo 48;

il sindaco e il presidente della provincia nominano i responsabili degli uffici e dei servizi, attribuiscono e definiscono gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna secondo le modalità ed i criteri stabiliti dall'articolo 51 della presente legge, nonché dai rispettivi statuti e regolamenti comunali e provinciali;

il sindaco e il presidente della provincia prestano davanti al consiglio, nella seduta di insediamento, il giuramento di osservare lealmente la Costituzione italiana;

il sindaco (nei comuni con popolazione superiore ai 15mila abitanti) e il presidente della provincia, previa deliberazione della giunta comunale o provinciale, possono nominare (art. 6, comma 10, della legge n. 127/1999) un direttore generale (*city manager*) al di fuori della dotazione organica e con un contratto a tempo determinato, il quale provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organismi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, sovrintendendo anche alla gestione dell'ente perseguendo livelli ottimali di efficacia e di efficienza;

il sindaco e il presidente della provincia prestano davanti al Consiglio, nella seduta di insediamento, il giuramento di osservare lealmente la Costituzione;

il sindaco coordina e riorganizza gli orari di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici nonché gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti;

distintivo del sindaco è la fascia tricolore con lo stemma della Repubblica e lo stemma del Comune, da portarsi a tracolla. Distintivo del presidente della provincia è una fascia di colore azzurro con lo stemma della Repubblica e lo stemma della propria provincia da portare a tracolla.

Attribuzione del sindaco nei servizi di competenza statale (art. 38 del Dlgs n. 267/2000)

Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende:

- a) alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione ed agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica;
- b) alla emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalle leggi e dai regolamenti in materia di ordine e di sicurezza pubblica, di sanità e di igiene pubblica;
- c) allo svolgimento, in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria, delle funzioni affidategli dalla legge;
- d) alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone il prefetto.

Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sanità ed igiene, edilizia e polizia locale al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini; per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al prefetto, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica.

In casi di emergenza, connessi con il traffico e/o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza, il sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, adottando i provvedimenti attribuiti dalle leggi e dai regolamenti in materia di ordine e di sicurezza pubblica, di sanità e di igiene pubblica. Se l'ordinanza adottata è rivolta a persone determinate e queste non ottemperano all'ordine impartito, il sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale per i reati in cui fossero incorsi.

Chi sostituisce il sindaco esercita anche le funzioni di cui all'articolo 38 del Dlgs n. 267/2000..

Nell'ambito dei servizi sopra descritti, il prefetto può disporre ispezioni per accertare il regolare funzionamento dei servizi stessi nonché per l'acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale.

Il sindaco, previa comunicazione al prefetto, può delegare l'esercizio delle funzioni sopra indicate al presidente del consiglio circoscrizionale; ove non siano costituiti gli organi di

decentramento comunale, il sindaco può conferire la delega ad un consigliere comunale per l'esercizio delle funzioni nei quartieri e nelle frazioni.

Ove il sindaco o chi ne esercita le funzioni non adempia ai compiti di cui al presente articolo, il prefetto può nominare un commissario per l'adempimento delle funzioni stesse. Alle spese per il commissario provvede l'ente interessato. Ove il sindaco non adotti i provvedimenti in materia di ordine e di sicurezza pubblica, di sanità e di igiene pubblica, il prefetto provvede con propria ordinanza.

Il sindaco è anche ufficiale di polizia giudiziaria?

Sì, nei Comuni ove non esiste altra autorità del genere.

Titolo di città (articolo 18 del Dlgs 267/2000)

Il titolo di città può essere concesso con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno ai comuni insigni per ricordi, monumenti storici e per l'attuale importanza.

Il "nuovo" segretario del Comune e della Provincia

Il Comune e la provincia hanno un segretario titolare dirigente o funzionario pubblico dipendente da un'apposita Agenzia autonoma avente personalità giuridica di diritto pubblico la quale gestisce l'albo (dei segretari comunali). Il segretario comunale e provinciale svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti. Il sindaco e il presidente della provincia, contestualmente al provvedimento di nomina del direttore generale (*city manager*) disciplinano nel rispetto dei loro distinti e autonomi ruoli i rapporti tra il segretario e il direttore generale. Il segretario:

- a) partecipa con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta e ne cura la verbalizzazione;
- b) può rogare tutti i contratti nei quali l'ente è parte e autenticare scritture private e atti unilaterali nell'interesse dell'ente. La posizione del segretario comunale e provinciale è stata rivista dalla legge n. 127/1997 (*legge Bassanini 2*).

Il segretario comunale e provinciale è oggi legato da un rapporto a forte connotazione fiduciaria con il sindaco e il presidente della provincia dei quali segue la sorte.

La riforma della legge n. 142/1990 (oggi Dlgs n. 267/2000) in pillole

La legge 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali" (abrogata e assorbita nel Dlgs n. 267/2000 "Testo unico degli enti locali") è stata aggiornata e riformata dalla legge 3 agosto 1999, n. 265. Ecco cosa cambia:

- anche nei Comuni potranno essere effettuati referendum abrogativi. (art. 6);
- ciascun elettore potrà far valere in giudizio (civile, penale, contabile e amministrativo, ndr) le azioni o i ricorsi spettanti al Comune. In sostanza i cittadini possono costituirsi parte civile, al posto del comune, nei giudizi penali pendenti nei confronti dei sindaci, degli assessori e dei consiglieri, facendo quindi scattare la decadenza dell'amministratore dalla carica ricoperta (art. 7);

- si potrà introdurre nelle convenzioni per la gestione associata di servizi, per conto di più Comuni, la previsione di un unico ufficio operativo per tali enti (art. 24);
- lo Statuto dei Comuni con meno di 15mila abitanti può prevedere la nomina ad assessore di cittadini non facenti parte del Consiglio;
- il sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, in presenza di casi di emergenza collegati con il traffico e/o l'inquinamento atmosferico o acustico, o in caso di circostanze straordinarie e necessità particolari degli utenti. L'art. 38 conferisce al prefetto ampi poteri, che prevedono la nomina di un commissario, qualora il sindaco sia inadempiente;
- piena autonomia ai Comuni e alle Province per la determinazione delle dotazioni organiche, con i soli limiti determinati dalle capacità di bilancio e dalle esigenze di esercizio delle funzioni, dei servizi e dei compiti ad essi attribuiti (art. 51);
- non sono più richiesti i pareri di regolarità tecnica sulle delibere di giunta e di consiglio che sono da considerarsi quali meri atti di indirizzo; sempre previsto, invece, il parere di regolarità contabile nei casi in cui la deliberazione comporti un impegno di spesa o una diminuzione di entrata;
- confermato il termine del 31 dicembre per l'approvazione del bilancio di previsione; detto termine non sarà più prorogato con leggi o decreti leggi, ma solo con appositi dm (art. 55);
- spariscono le deliberazioni a contrattare; prima di stipulare ogni contratto di appalto, sarà necessaria la determinazione a contrattare, emessa dal responsabile del procedimento di spesa (art. 56).

Il principio di *sussidiarietà* è espressamente citato nel 5 comma del rinnovato art. 2 della legge n. 142/1990 (oggi Dlgs n. 267/2000). In base a questo principio, le responsabilità pubbliche vengono dislocate presso le autorità amministrative più vicine ai cittadini interessati, consentendo loro un controllo più efficace sull'operato dei pubblici poteri. Questo criterio, enunciato nella *Carta europea dell'autonomia locale*, era stato già recepito nella legge 30 dicembre 1989, n. 439 e poi nella legge 15 marzo 1997, n. 59 (Prima legge Bassanini).

Le unioni di Comuni saranno un banco di prova anche per le Regioni, che dovranno per legge incentivare l'associazionismo. E saranno ancora le Regioni a dover affrontare una nuova e delicata sfida: quella delle aree metropolitane, una delle "incompiute" della legge 142/90. Le Regioni, infatti, dovranno delimitare entro sei mesi e su proposta degli enti locali, le aree metropolitane, con diffida e surroga delle amministrazioni inadempienti. Schiarita in vista anche per le città metropolitane: queste sono affidate a scelte autonome dei Comuni, dovranno essere confermate attraverso un referendum e vengono presentate dalle Regioni al Parlamento per l'approvazione con legge. La città metropolitana sostituirà in questo modo la Provincia.

Le amministrazioni pubbliche non interferiscono nelle campagne elettorali

L'articolo 9 (*Disciplina della comunicazione istituzionale e obblighi di informazione*) della legge 28/2000 vieta alle pubbliche amministrazioni di "partecipare" alle campagne elettorali. Dice l'articolo 9: "*Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di*

svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni".

La legge 22 febbraio 2000 n. 28 (*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*) è meglio nota come "*legge sulla par condicio*".

Tabloid/9/01

Dopo la riforma della parte V della Costituzione approvata dal corpo elettorale con il referendum confermativo del 7 ottobre 2001